

Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów

Poniższy raport, tak samo jak wszystkie inne publikacje Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych, nie prezentuje kolektywnych poglądów ECFR, lecz jedynie opinie jego autorów.



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów

Nicu Popescu
Andrew Wilson



Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

5 Cambridge House 100
Cambridge Grove London
W6 0LE United Kingdom
tel. |44 20| 7031 1620
fax. |44 20| 7031 0201
press@ecfr.eu
www.ecfr.eu

Tłumaczenie

Wojciech Stanisławski

Redakcja

Małgorzata Wyrzykowska

Korekta

Joanna Liczner

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego

Marta Kusztra

Projekt graficzny

Teresa Oleszczuk

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

© Copyright by texts Europejska Rada Spraw Zagranicznych

© Copyright by polish translation Fundacja im. Stefana Batorego

ISBN 978-83-894069-7-2

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa–Londyn 2010

Spis treści

Wstęp do polskiego wydania	7
Streszczenie	13
Wprowadzenie	27
Rozdział I: Region podatny na kryzys	33
Trzy typy kryzysów w krajach sąsiedztwa	
Granice „rozszerzenia w wersji <i>light</i> ”	
Suwerenne sąsiedztwo	
Rozdział II: Unia i Rosja — rywalizacja „miękkich sił”	49
Malejące szanse na członkostwo a rosyjskie „przesłanie braterstwa”	
Metody oddziaływania gospodarczego: IKEA kontra Gazprom	
„Mur schengenński” kontra ruch bezwizowy	
Promowanie demokracji a „suwerenna demokracja”	
Rywalizacja medialna: wolność informacji a kontrola przekazu	
Rozdział III: Gra sił w sąsiedztwie — rosyjskie i unijne środki nacisku	67
Unijne zapobieganie konfliktom a rosyjskie „sily pokojowe”	
„Inteligentne” sankcje a ekonomiczne środki nacisku	
Rozdział IV: Zalecenia polityczne — budowanie państwowości i zarządzanie kryzysami	77
Relacje z Rosją — konkurencja w miejsce konfliktu	
Jak uczynić UE bardziej atrakcyjną	
Zapobieganie kryzysom politycznym i gospodarczym	
Zapobieganie kryzysom bezpieczeństwa	
Wnioski	
Podziękowania	95
O autorach	97

Wstęp do polskiego wydania

Publikując nasz raport, postawiliśmy tezę, że wschodnie sąsiedztwo potrzebuje „teatru politycznego”. Technokratyczne podejście UE nie wystarcza, by nadążyć za błyskawicznymi przemianami politycznymi w regionie. W tych sześciu krajach, niewielkich terytorialnie lub we własnym przekonaniu niewiele znaczących, nawet skromne gesty dyplomatyczne wywołują duży oddźwięk. Elity polityczne UE nie wykazały się jednak szczególnym zrozumieniem dla tej prawdy, gdy uruchamiano program Partnerstwa Wschodniego na szczycie w Pradze w maju 2009 roku; spośród przywódców największych państw UE spotkanie to zaszczytiła jedynie Angela Merkel. Szwecja podczas swej prezydentury dotożyła wszelkich starań, by realizacja Partnerstwa Wschodniego (PW) nabrała impetu; szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski miał jednak słuszność, określając je mianem „berbecia, który potrzebuje hormonu wzrostu”.

Od chwili opublikowania raportu w języku angielskim w czerwcu 2009 roku w krajach sąsiedztwa zaszły zmiany. Wybory w Mołdawii w lipcu 2009 roku wyniosły do władzy koalicję ugrupowań proeuropejskich, nazwaną „Przymierzem na rzecz Integracji Europejskiej”, której celem było uczynienie z Mołdawii lidera stawki w PW. Ukraina wkracza w epokę post-Juszczenskowską, w której romantyzm pomarańczowych przemian ustępuje pola twardemu pragmatyzmowi, co najpewniej doprowadzi do zredefiniowania relacji Ukrainy zarówno z Rosją, jak i z UE. Wejście w życie Traktatu

Lizbońskiego oraz mianowanie osobnego komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedzkiej UE Štefana Fülego stwarza Unii szanse lepszej niż dotąd koordynacji polityki wobec wschodniego sąsiedztwa. Samo podniesienie rangi instytucjonalnej w unijnej machinie nie uczyni jednak z UE ważniejszego gracza na Wschodzie. Do tego niezbędne jest większe zaangażowanie ze strony państw członkowskich.

Siłą napędową Partnerstwa Wschodniego może stać się obecne zbliżenie polsko-niemieckie. Nowy wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Niemiec swą pierwszą wizytę zagraniczną złożył w Polsce, a w porozumieniu koalicyjnym CDU–CSU–FDP stwierdza się jednoznacznie, że „w relacjach dwustronnych z Rosją będziemy uwzględniać prawomocne interesy naszych sąsiadów”. Nawet jeśli te zasady muszą się dopiero zmaterializować w praktyce politycznej, nowe otwarcie w relacjach niemiecko-polskich może stanowić ważny impuls dla unijnej polityki zagranicznej na Wschodzie.

Rozwiązanie niektórych problemów wewnętrznych UE nie wystarczy jednak, by kraje Partnerstwa Wschodniego wyzbyły się mieszanych uczuć wobec oferty Unii. Ukraina postrzega Partnerstwo jako umiarkowanie atrakcyjną namiastkę bliższych relacji z UE. Gruzja sprzeciwiała się włączeniu do Partnerstwa Białorusi. Rosja krytykuje PW jako próbę stworzenia unijnej „strefy wpływów”; nadal też nie wiadomo, jakim sposobem w Partnerstwie mogłaby uczestniczyć na mocy zapisów o „stronach trzecich” Rosja (lub Turcja). Istnieje także rozbieżność oczekiwań: kraje objęte PW uważają ten program za kolejny środek współpracy dwustronnej z UE, a tymczasem Bruksela chce się skoncentrować na stymulowaniu współpracy wielostronnej w ramach Partnerstwa Wschodniego. W porównaniu z Unią na rzecz Regionu Morza Śródziemnego PW pozostaje fatalnie niedoinwestowane: niektóre państwa członkowskie UE, w tym Słowacja, uważają, że nawet wpłacana przez nie minimalna składka na PW wysokości miliona euro jest zbyt wysoka.

PW nie jest przy tym narzędziem służącym do rozwiązywania konfliktów: nie ma do zaproponowania nic w kwestii Naddniestrza, nie mówiąc już o innych „odmrożonych konfliktach” w regionie. Jak głosi popularny w Brukseli żarcik, jedynym krajem regionu zadowolonym z obecnego

kształtu Partnerstwa Wschodniego jest Armenia; wszystkie pozostałe oczekują od UE więcej (do tych należą Mołdawia, Ukraina i Gruzja) bądź mniej (Azerbejdżan i Białoruś).

Tak czy inaczej we wschodnim sąsiedztwie prawdopodobnie będzie utrzymywał się stan niestabilności. Szczyt unijno-ukraiński w grudniu 2009 roku rozczarował wszystkie strony. Miała to być tymczasowa operacja stabilizacyjna, gdyż w przededniu kluczowych wyborów prezydenckich nie było szans na zwrot od „zarządzania kryzysem” ku przyjęciu pakietu działań politycznych, ale w trakcie rozmów zrezygnowano również z przyznania proponowanej pomocy makroekonomicznej wysokości 500 mln euro.

Mołdawskie „Przymierze na rzecz Integracji Europejskiej” jest bardzo niejednolite i stosunkowo słabe; rządząca dawniej partia komunistyczna pozostaje największym ugrupowaniem pod względem liczby posłów, a kraj czekają w drugiej połowie 2010 roku przedterminowe wybory, ponieważ parlamentowi nie udało się wybrać prezydenta w grudniu 2009 roku.

Na Białorusi dążenia reformatorskie, które wydawały się narastać pod koniec 2008 roku, wyraźnie ostygły po objęciu kraju programem Partnerstwa Wschodniego. Mińsk nadal oscyluje między Rosją a UE, a unijne „otwarcie” na Białoruś przynosi na razie mizerne wyniki. W listopadzie 2009 roku Bruksela, choć zniósła właśnie sankcje wobec Uzbekistanu, postanowiła kontynuować dwutorową politykę wobec Białorusi: sankcje zostały utrzymane, ale zarazem zawieszono je na kolejnych dwanaście miesięcy. Wobec zbliżających się wyborów prezydenckich przewidzianych na początek 2011 roku oraz faktu, że UE jest obecnie niewidoczna w regionie, szanse na większeciążenie Mińska ku Unii Europejskiej wydają się słabnąć.

Mimo szeregu otwarć i istotnych zmian, do których doszło zarówno w UE, jak i u niektórych wschodnich partnerów, Unia Europejska stoi w obliczu niemal niezmiennych wyzwań. Niektóre rozwiązania omawiane w naszym raporcie są już wdrażane. Unia Europejska mianowała wysokiej rangi doradców politycznych w Armenii i zapowiedziała ich mianowanie w Mołdawii; spodziewane są nominacje w kolejnych krajach. UE zapowiedziała również uruchomienie wiosną 2010 roku na Krymie Wspólnej Inicjatywy Współpracy

opiewającej na 12 mln euro, choć ani sam program, ani tryb przekazania środków nie zostały jeszcze jasno zdefiniowane. Polsko-litewsko-białorusko-ukraiński projekt w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, uruchomiony ostatnio w ramach PW, stanowi doskonały przykład wypełniania Partnerstwa Wschodniego tak potrzebną mu treścią. Polityka wschodnia Unii Europejskiej nadal jednak pozostaje niewspółmierna do skali wyzwań, z jakimi UE ma do czynienia na Wschodzie: niestabilności politycznej, słabej państwowości i gospodarek na skraju załamania.

Wschodnie sąsiedztwo





Streszczenie

Sześć krajów sąsiadujących z Unią Europejską — Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan — znalazło się w stanie chaosu gospodarczego i politycznego, niedającego się porównać z niczym, czego doświadczały od chwili uzyskania niepodległości w roku 1991. W 2008 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 jedno-dniowe, sensacyjne nagłówki. Na „życie polityczne” w krajach sąsiedztwa¹ składa się toksyczna mieszanina autorytaryzmu oraz parlamentaryzmu w stanie zastoju; stale obecne tendencje secesjonistyczne podsycają obawy przed wybuchem konfliktu zbrojnego, a ponadto region jest wyniszczany przez kryzys gospodarczy.

Konsekwencje, jakie wynikają stąd dla UE, są dalekosiężne. Wznowienie działań wojennych lub załamanie gospodarcze 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. Niezależnie

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

jednak od tych bezpośrednich zagrożeń nasila się rywalizacja między UE a Rosją o to, jakie zasady polityczne mają rządzić w krajach sąsiedzkich. Od roku 2004, a ściślej — od czasu ukraińskiej pomarańczowej rewolucji, Rosja niezmiernie pracuje nad wciągnięciem krajów regionu do swej strefy wpływów. Tymczasem Unia nie odstępowała od technokratycznej strategii, którą najlepiej opisać jako „rozszerzenie w wersji *light*”. Oferuje krajom sąsiedzkim perspektywę przyszłego politycznego i gospodarczego sojuszu z Unią, jednocześnie studząc wszelkie nadzieje na ich faktyczne członkostwo.

Najnowszy wariant strategii UE przybrał kształt Partnerstwa Wschodniego (PW, Eastern Partnership, EaP), będącego rozwinięciem wcześniejszej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)². Inicjujący Partnerstwo Wschodnie szczyt w Pradze 7 maja 2009 roku uwypuklił jednak tylko problemy, jakie rodzi postawa UE. Angela Merkel była jedynym spośród przywódców największych państw członkowskich, który zechciał pofatygować się do Pragi. Obnażyło to podziały wewnątrz UE odnośnie znaczenia tego regionu, potwierdzając podejrzenia krajów sąsiedztwa, że Unia ma inne priorytety. W komunikacie wydanym na zakończenie szczytu w Pradze państwa te zostały zdegradowane z kategorii „krajów europejskich” (uznano, że sformułowanie to mogłoby ożywić ich nadzieje na akcesję) do grupy „krajów partnerskich”. Niemcom i Francji udało się też skutecznie rozmyć sformułowania dotyczące liberalizacji polityki wizowej, która jest dla krajów sąsiedztwa sprawą kluczową.

Region podatny na kryzys

Wschodnie sąsiedztwo trawia trzy typy kryzysu. Pierwszy to **staba państwowość**: w całym regionie korupcja jest powszechna, a wiele gabinetów zmaga się z secesjonizmem regionów, które nie akceptują ich władzy. Drugi to **usiłowania Rosji, by odbudować swą sferę wpływów** i osłabić suwerenność

² Istotą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest skierowana do 16 państw ościennych UE oferta częściowej integracji w sferze gospodarczej i politycznej w zamian za reformy demokratyzacyjne. Partnerstwo Wschodnie, odwołując się do idei i rozwiązań EPS, pogłębia relacje dwustronne między UE a sześcioma wschodnimi sąsiadami.

wschodnich państw sąsiedzkich. Wreszcie szkody wyrządzone przez **globalną dekoniumturę gospodarczą** oznaczają, że w sąsiedztwie występuje rzeczywiste zagrożenie niewydolnością gospodarek, jeśli nie wręcz państw.

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, Komisja Europejska zaś wykazała się nieudolnością. 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, obwinały prezydenta Gruzji Micheila Saakaszwilego o sprowokowanie Rosji do działań wojennych w sierpniu 2008 roku, podczas gdy inne, w tym Polska, zrzuciły odpowiedzialność na Kreml. Także zaściankową skłonność Unii Europejskiej do stosowania wobec sąsiedztwa zunifikowanych metod i praktyk wykoncypowanych w Brukseli, zamiast reagowania na zaistniałe sytuacje, trzeba uznać za jej słabość.

W tej sytuacji trudno dziwić się, że kraje sąsiedztwa podchodzą do zaangażowania Unii oportunistycznie, widząc w nim ofertę *à la carte*. Swych relacji z UE nie postrzegają jako okazji ułatwiającej reformowanie państwa, tylko jako narzędzie poszerzające swobodę działania. Niespieszno im do demokratyzacji, nie zrezygnują jednak z najdrobniejszej nawet pomocy gospodarczej lub wsparcia politycznego, jakie zostaną im zaoferowane.

Unia i Rosja — rywalizacja „miękkich sił” (*soft powers*)

Unia Europejska potrafi urzekać kraje sąsiedztwa. Oceny „zwyčajnych 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. Jednakże Europa generalnie zadowala się spoczywaniem na laurach w przekonaniu o „magnetycznym” uroku własnego modelu funkcjonowania. Rosja tymczasem po cichu stara się zwiększyć własną atrakcyjność w oczach sąsiedztwa, w szczególności zaś opanowała sztukę stosowania bodźców

motywacyjnych. Podczas gdy UE zadręcza rządy tych krajów biurokracją, Rosja oferuje im wymierne korzyści, takie jak zniesienie ograniczeń wizowych i eksport taniej energii. Nie uchodzi to uwadze obywateli państw sąsiedztwa. Spośród krajów regionu już tylko w Mołdawii wyraźna większość spoteczna opowiada się za dalszą integracją z Unią Europejską.

- Marzenie o członkostwie w UE jest nadal silne w wielu krajach dawnego ZSRR. Unia poświęca jednak więcej energii na bagatelizowanie tej perspektywy niż na akcentowanie wspólnej tożsamości europejskiej. Tymczasem Rosja nieustannie odwołuje się do retoryki „braterstwa” i angażuje w wielostronne projekty, które przynoszą konkretne korzyści krajom sąsiedztwa.
- Unijna polityka gospodarcza przynosi wymierne skutki. Wszystkie kraje sąsiedztwa z 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 branże o znaczeniu strategicznym, takie 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 unijnej „miękkiej siły” (*soft power*) w krajach sąsiedztwa bardziej niż jej restrykcyjna polityka wizowa. I na odwrót: jednym z najskuteczniejszych narzędzi „miękkiej siły” Rosji jest oferowane obywatelom krajów sąsiedztwa prawo do przekraczania jej granicy bez wiz i do legalnego podejmowania pracy, a trzeba pamiętać, że gospodarka rosyjska jeszcze do niedawna rozwijała się w błyskawicznym tempie. Ogromna większość emigrantów ekonomicznych z państw sąsiedztwa pracuje w Rosji, przesyłając do ojczystych krajów miliardowe sumy.
- Unia, pragnąc promować demokrację i zarazem utrzymywać stosunki ze wszystkimi sąsiadami, włącznie z reżimami autorytarnymi, nadal nie ma pomysłu na wdrażanie w krajach sąsiedztwa własnych wartości

politycznych. Tymczasem Rosja umacnia relacje ze wszystkimi krajami sąsiedztwa, ilekroć dostrzeże w tym jakąś korzyść. Tam, gdzie jest to konieczne, stosuje czarną magię manipulacji politycznej: w niektórych przypadkach ingeruje w politykę regionalną, a w innych eksportuje swój model działania do skorumpowanych reżimów.

- UE przegrywa z Rosją z kretesem, jeśli idzie o obecność medialną w krajach sąsiedztwa. Rzadko kto korzysta w tych państwach z unijnych mediów drukowanych bądź elektronicznych. Nie sposób też mówić o wolnym rynku medialnym w którymkolwiek z krajów tego obszaru z wyjątkiem Ukrainy. Rosyjskie media natomiast odgrywają istotną rolę w polityce wewnętrznej państw regionu i kształtują sposób, w jaki ich mieszkańcy postrzegają wydarzenia na scenie międzynarodowej.

UE nadal stanowi dla krajów sąsiedztwa najważniejszy model polityczny. Europejczycy jednak zupełnie zaniedbują rozwijanie „miękkiej siły”, podczas gdy Rosjanie skutecznie umacniają swoją. Wzorec rządzenia, jaki oferuje Unia, może posiadać pewne przewagi nad rosyjskim, ale dobre wzorce bynajmniej nie zawsze wygrywają.

Gra sił w sąsiedztwie — rosyjskie i unijne środki nacisku

Dzisiejsza Rosja to nie Związek Radziecki z epoki zimnej wojny. Jej doktryna strategiczna nie jest otwarcie agresywna. Mimo upadku ZSRR Rosja zdołała jednak utrzymać swą obecność wojskową we wszystkich krajach sąsiedztwa, pozbawiając *de facto* ich władze pełnej suwerenności i ograniczając możliwości działania na płaszczyźnie polityki zagranicznej. Białoruś i Armenia, będące sojusznikami Moskwy, z zadowoleniem akceptują obecność rosyjskich oddziałów na swym terytorium. Azerbejdżan i Mołdawia mają wobec niej bardziej mieszane uczucia. Gruzja pozostaje, rzecz jasna, głęboko sfrustrowana umocnieniem się rosyjskiej obecności wojskowej w Osetii Południowej i w Abchazji w następstwie wojny w sierpniu 2008 roku, lecz brak jej 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 wypracowała też rozbudowane techniki sprawowania kontroli środkami ekonomicznymi. Moskwa wiąże transakcje handlowe dotyczące eksportu swych surowców energetycznych z realizacją własnych celów politycznych, oferując krajom sąsiedztwa korzyści w rodzaju niższych cen gazu w zamian za kontrolę nad ich infrastrukturą energetyczną lub zaspokojenie rosyjskich żądań niemających związku z gospodarką. 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. Przez lata nie poświęcała specjalnej uwagi konfliktom lokalnym w Gruzji. W rezultacie musiała wydać ponad miliard euro i wyekspediować blisko trzystu obserwatorów, żeby doprowadzić do ponownego ustabilizowania sytuacji po wojnie w 2008 roku. W nielicznych wypadkach UE była gotowa do sięgnięcia po środki nacisku w rodzaju zakazu podróży czy zamrożenia środków na kontach bankowych. Te tak zwane „inteligentne”, precyzyjnie wymierzone sankcje były w stanie w najlepszym razie przysporzyć kłopotu jednostkom. Ich realny wpływ na sytuację w krajach, których dotyczyły, był jednak niewielki lub wręcz żaden.

Zalecenia polityczne

Unia Europejska powinna wspierać współpracę z Rosją na terenie sąsiedztwa na wszystkich płaszczyznach, gdzie okaże się to możliwe. Powinna na przykład publicznie poprzeć wysuniętą przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa propozycję rozpoczęcia debaty nad „nową architekturą

bezpieczeństwa europejskiego”, o której po raz pierwszy wspomniał w czerwcu 2008 roku. Jednak państwa członkowskie UE muszą również zaakceptować fakt, że na obszarze sąsiedztwa nadal będzie toczyć się dość silna rywalizacja między aktywną Rosją, która dąży do włączenia tych państw do swej strefy wpływów, a Unią, starającą się rozszerzać strefę demokracji, stabilności i praworządności.

W miejsce zuinifikowanej polityki „rozszerzenia w wersji *light*” UE powinna opracować dwutorową strategię polityczną, która uzupełniłaby zbiurokratyzowane procedury Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. W pierwszej kolejności państwa członkowskie i instytucje unijne muszą uatrakcyjnić swą ofertę kierowaną do krajów sąsiedztwa. Ponadto UE powinna wypracować kreatywne strategie działania, które pomogą jej sąsiadom tam, gdzie to możliwe, zapobiegać kryzysom politycznym i gospodarczym, a tam, gdzie to konieczne, skutecznie się z nimi uporać.

Jak zwiększyć atrakcyjność UE?

Najskuteczniejszym narzędziem poprawy wizerunku Unii Europejskiej w krajach sąsiedztwa byłaby liberalizacja jej polityki wizowej. Ukrainie i Mołdawii powinny zostać zaoferowane „mapy drogowe”, prowadzące do zniesienia wiz dla wszystkich obywateli w połączeniu z bardzo surowymi 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 ułatwień w przyznawaniu wiz, które UE podpisała z dwoma wspomnianymi krajami w styczniu 2008 roku. W przypadku państw Kaukazu Południowego i Białorusi Unia nie powinna odstępować od polityki stosowania ułatwień 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 trzeba zwrócić uwagę na poprawę warunków, w jakich odbywają się procedury składania wniosków wizowych: istniejące lokale

powinny zostać zmodernizowane. Docelowo zaś należałoby wprowadzić na obszarze całego sąsiedztwa Wspólne Ośrodki Wizowe na wzór centrum uruchomionego w Kiszyniowie w roku 2007, gdzie obywatele Mołdawii mogą w jednym budynku składać wnioski o przyznanie wiz wjazdowych do różnych państw członkowskich. Aby uśmierzyć obawy państw UE przed konsekwencjami liberalizacji polityki wizowej, należałoby podczas szwedzkiej prezydencji zainicjować coroczne spotkania ministrów spraw wewnętrznych Partnerstwa Wschodniego („27+6”) oraz regularne posiedzenia grup roboczych zajmujących się kwestiami imigracji i przestępczości zorganizowanej.

Najskuteczniejszym narzędziem poprawy wizerunku Unii Europejskiej w krajach sąsiedztwa byłaby liberalizacja jej polityki wizowej.

Unia Europejska powinna też docenić wagę „symbolicznych posunięć politycznych”. Dla małych krajów na obrzeżach Europy już samo zwrócenie na siebie uwagi wielkich państw ma duże znaczenie. Doskonałym przykładem tego, jak nie należy postępować, jest rezygnacja wszystkich przywódców dużych państw członkowskich UE z wyjątkiem Angeli Merkel z udziału w majowym spotkaniu Partnerstwa Wschodniego w Pradze. Jeśli inicjatywa Partnerstwa Wschodniego ma odzyskać pierwotny impet, szwedzka prezydencja powinna stanąć na czele „trojki” (przedstawiciel kraju sprawującego prezydencję, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczący Komisji Europejskiej), która odbyłaby „tourneé poświęcone słuchaniu” po wszystkich sześciu krajach sąsiedztwa. Konsekwencją tej podróży i cyklu spotkań powinno być zrozumienie przez „trojkę” swoistych dla krajów sąsiedztwa trosk i obaw związanych z kwestiami bezpieczeństwa narodowego oraz słabych stron gospodarek poszczególnych państw. Posłużyłoby to dostosowaniu wsparcia UE do ich potrzeb. Ustalenia „trojki” 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 spójność swych wystąpień. Przedstawicielstwa dyplomatyczne państw Unii w krajach sąsiedztwa powinny podjąć trud koordynowania komunikatów przekazywanych przez przywódców. Chcąc prowadzić intensywniejszą dyplomację publiczną w krajach sąsiedztwa, Unia Europejska powinna też zwiększyć liczbę pracowników tamtejszych przedstawicielstw Komisji Europejskiej, a w razie potrzeby oddelegować do nich urzędników administracji państwowej poszczególnych państw członkowskich UE.

Aby umocnić wolność mediów w krajach sąsiedztwa, Unia Europejska powinna w ramach prac nad rozwijaniem społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwie Wschodnim pomóc w stworzeniu regionalnej sieci fundacji wspierających niezależne środki masowego przekazu oraz w powołaniu nowej szkoły dziennikarstwa. Inicjatywy te miałyby na celu pobudzenie działalności blogerów oraz internetowych *start-upów*, a także portali internetowych służących umacnianiu sieci społecznych i wymianie idei. Należałoby również wesprzeć portale internetowe, które dokonują przekładów materiałów zachodnich mediów. UE powinna wreszcie rozważyć zaoferowanie pomocy finansowej na objęcie Mołdawii i nizinnej części Gruzji dostępem do bezprzewodowego internetu, wzorując się na działaniach Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego w Macedonii w latach 2004–2005.

Zapobieganie kryzysom politycznym i gospodarczym w krajach sąsiedztwa

Europejska Polityka Sąsiedztwa nie została zaprojektowana z myślą o reagowaniu na awaryjne sytuacje w gospodarce. Tym niemniej od UE można oczekiwać, że pokieruje inicjatywami mającymi na celu wsparcie krajów sąsiedztwa podczas obecnego kryzysu. Aby się nie przeciążyć, UE powinna skupić działania na tych krajach, gdzie jej inicjatywa może przynieść

najlepsze skutki: na Ukrainie, Mołdawii i Gruzji. W każdym z tych krajów mamy do czynienia zarówno z problemami natury politycznej, jak i gospodarczej. Instytucje w rodzaju MFW zaoferowały kilku państwom pakiety wsparcia finansowego, ale problemy polityczne uniemożliwiły jego dystrybucję. Na Ukrainie Unia powinna podjąć starania, by przetępać obecny kliniec, wysyłając specjalnego przedstawiciela — najlepiej byłego prezydenta lub premiera — wyposażonego w mandat pozwalający wynegocjować porozumienie między zwaśnionymi obozami politycznymi, co umożliwi przeprowadzenie postulowanych przez MFW reform w dziedzinie bankowości i 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, gdyż komplikują politykę wewnętrzną i antagonizują stosunki Ukrainy z krajami ościennymi. UE powinna wesprzeć wysiłki zmierzające do stworzenia w pełni międzynarodowego systemu zarządzania rurociągami, w ramach którego Ukraina — jak również na przejrzystych zasadach Rosja, jeśli wyraziłaby takie życzenie — przyjąłaby 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 początek³. Unia powinna odwoływać się do tego doświadczenia, planując kolejne posunięcia: powołanie niezależnego regulatora, pomoc w budowie połączeń sieci przesyłowych energii elektrycznej, wspieranie projektów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w zakresie oszczędzania energii oraz wspomaganie uruchomienia lokalnego potencjału wytwarzania energii.

W Mołdawii, podobnie jak na Ukrainie, źródłem problemów jest splot wzajemnie napędzających się kryzysów: politycznego i gospodarczego. Gwałtowne protesty, do jakich doszło po wyborach w kwietniu 2009 roku,

³ Por. http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm.

doprowadziły do sparaliżowania systemu politycznego akurat w momencie, w którym kraj potrzebował energicznej reakcji na pogorszenie sytuacji gospodarczej. Nowe wybory mają być przeprowadzone w drugiej połowie 2009 roku, co może przedłużyć okres beczynności. Moskwa zachowuje „solidarność”, którą zadeklarowała wobec władz w Kiszyniowie podczas rozprawy z protestującymi, oferując wsparcie ekonomiczne. Istnieje ryzyko, że takimi działaniami przyczyni się do osuwania Mołdawii ku systemowi autorytarnemu. UE musi podjąć działania, które temu zapobiegą. Powinna zaofiarować Mołdawii makroekonomiczną pomoc pozwalającą zapanować nad rozrastającym się deficytem budżetowym oraz zaofiarować „mapę drogową” prowadzącą do podróżowania bez wiz, ale zarazem postawić o wiele twardsze niż dotychczas warunki tej pomocy, zwłaszcza w takich dziedzinach jak wolność mediów czy reformy policji. Aby zagwarantować sobie skuteczną koordynację gospodarczych i politycznych środków nacisku, Unia Europejska powinna połączyć stanowiska specjalnego przedstawiciela UE w Mołdawii i przewodniczącego delegacji Komisji Europejskiej, co jest określane w unijnym żargonie jako „podwójne umocowanie”.

W przypadku Gruzji UE powinna zacząć nalegać na przeprowadzenie demokratycznych reform akceptowanych przez rząd i opozycję. Szczególny nacisk musi być położony na wolność mediów oraz neutralność polityczną służb ochrony porządku publicznego. Już teraz Unia Europejska udziela hojnego wsparcia Gruzji, finansując fundusz powojennej odbudowy, jednak ograniczone możliwości stawiania warunków utrudniają wykorzystywanie tych pieniędzy jako narzędzia nacisku politycznego. W chwili obecnej wskazane byłoby połączenie wysiłków wszystkich donatorów i wywarcie na władze Gruzji skoordynowanych nacisków, by przeprowadziły liberalizację polityczną. 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 sporów wokół wyników wyborów. Celem UE powinno być doprowadzenie do tego, by wyborcze misje obserwacyjne skupiały się na podstawowych problemach zamiast na krętownicach w samym

dniu wyborów. Na czele misji obserwacyjnych powinni stać profesjonalści z OBWE i podobnych organizacji, nie zaś politycy oddelegowani z państw członkowskich. Misje te powinny ściśle współpracować z miejscowymi organizacjami pozarządowymi, aby Rosja i inne państwa nie mogły im zarzucać, że pozostają na usługach Zachodu. (OBWE musi zarazem zachować czujność wobec Rosji, która może próbować od wewnątrz narazić na szwank neutralność misji).

Zapobieganie kryzysom bezpieczeństwa w regionie

W chwili, gdy UE i Rosja zaczynają zastanawiać się nad sposobami współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, sprawująca prezydencję Szwecja powinna zwołać spotkanie ministrów spraw zagranicznych w formule „27+6”. Dałoby ono krajom sąsiedztwa szansę udziału w dyskusji nad tym zagadnieniem jeszcze przed zaplanowanym na koniec 2009 roku szczytem OBWE. Dodatkowym atutem takiego rozwiązania byłoby skupienie uwagi państw członkowskich UE na tych obszarach, które są postrzegane jako najbardziej narażone na wystąpienie gwałtownej fali przemocy. Hasłem wytyczającym kierunek refleksji powinno być zapobieganie konfliktom, nie zaś zarządzanie konfliktem.

Największe zagrożenia nadal wiążą się z Gruzją. Priorytetem Unii Europejskiej powinno być zagwarantowanie, że nie dojdzie do wznowienia konfliktu zbrojnego z Rosją. UE 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 w żaden sposób nie przyczyni się to ani do rozwiązania konfliktu, ani do ustabilizowania sytuacji w sferze bezpieczeństwa.

W przypadku Krymu najlepszym sposobem obniżenia przez UE napięcia byłoby ustanowienie przedstawicielstwa Komisji Europejskiej na półwyspie. Jego zadaniem powinno być w pierwszej kolejności wspieranie dywersyfikacji

miejscowej gospodarki, szczególnie wokół Sewastopola, aby rozproszyć obawy mieszkańców o przyszłość gospodarczą po wycofaniu stamtąd Floty Czarnomorskiej.

Mołdawia może stać się swoistym poligonem doświadczalnym, pozwalającym — jak zasugerowali to w marcu 2009 roku Nicolas Sarkozy i Angela Merkel — na zweryfikowanie zaproponowanej przez Miedwiediewa nowej architektury bezpieczeństwa⁴. 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 zaangażowanie szefa unijnej dyplomacji powinno przyśpieszyć wynegocjowanie rozwiązania obecnego konfliktu.

W przypadku Górskiego Karabachu Unia Europejska — mimo że Francja pełni funkcję mediatora w obrębie struktur OBWE — niewiele może zdziałać, dopóki ani Armenia, ani Azerbejdżan nie zwracają się do niej o pomoc. UE powinna być gotowa do wystania w ten region sił pokojowych i zaoferowania pomocy gospodarczej, jeśli tylko zostanie o to poproszona. Do tego czasu musi wspierać działania Francji i podtrzymywać dialog turecko-armeński dotyczący otwarcia wspólnej granicy.

Bezpieczeństwo Unii Europejskiej, jej dobrobyt i stan jej relacji z Rosją wiążą się z pomyślnością krajów wschodniego sąsiedztwa. W czasach niepewności gospodarczej oraz znużenia rozszerzeniem w UE może umacniać się przekonanie, że ma ona do rozwiązania bardziej palące zagadnienia niż niesforni sąsiedzi. Spójna i zaangażowana polityka sąsiedztwa nie będzie jednak ze strony Unii Europejskiej przejawem szlachetnego altruizmu, tylko zgodnej z wyznawanymi zasadami i dalekowzrocznej troski o własne interesy.

⁴ We wspólnym artykule, zatytułowanym *La sécurité, notre mission commune*, który ukazał się na łamach „Le Monde” 5 marca 2009 roku, postawili oni tezę, że „jest możliwe szybkie znalezienie rozwiązania problemu Naddniestrza”.

Wprowadzenie

Sześć krajów sąsiadujących z Unią Europejską — Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan — znalazło się w stanie najgorszego chaosu gospodarczego i politycznego od chwili uzyskania niepodległości w roku 1991. Ukraina i Mołdawia stoją w obliczu ryzyka całkowitej utraty możliwości wywiązania się ze swych zobowiązań finansowych, a jednocześnie tkwią w klinczu spowodowanym wewnętrznym konfliktem politycznym. Gruzja po wojnie z Rosją w 2008 roku nie odzyskała równowagi. Nieśmiądle otwarcie się Białorusi na Zachód stanęło pod znakiem zapytania. Armenia nie doszła do siebie po wybuchu przemocy po wyborach w marcu 2008 roku. W Azerbejdżanie trwa umacnianie się rządów autorytarnych. Kryzysy w sześciu krajach sąsiedztwa⁵ mają dalekosiężne konsekwencje dla UE. Jeśli pogrążą się one w wojnie lub dojdzie w nich do zapaści gospodarczej, państwa członkowskie położone na wschodzie Unii doświadczą napływu emigrantów, od UE zaś będzie się oczekiwać zaangażowania i działań stabilizujących jej sąsiedztwo. Gazowy spór Ukrainy z Rosją w styczniu 2009 roku jasno wykazał, jak wydarzenia w krajach sąsiadujących z Unią od wschodu mogą zaszkodzić państwom członkowskim UE: rezerwy gazowe Bułgarii

⁵ Termin „kraje sąsiedztwa” jest używany w nomenklaturze Komisji Europejskiej na określenie 16 państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa; w niniejszym szkicu używamy go jednak jako skrótu myślowego, oznaczającego sześć krajów objętych Partnerstwem Wschodnim: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan.

zostały wyczerpane, a Słowacja była zmuszona ogłosić stan wyjątkowy w energetyce. Gazowy spór dotknął kraje nawet tak odległe jak Niemcy i Republika Czeska.

W tle tych bezpośrednich zagrożeń nasila się rywalizacja między UE a Rosją o to, jakie zasady polityczne mają rządzić w krajach sąsiedztwa. Po przeżytych w roku 2004 upokorzeniu, kiedy to pomarańczowa rewolucja przekreśliła plany Moskwy na wyniesienie Wiktora Janukowycza do władzy na Ukrainie, Rosja zmodernizowała swe instrumentarium polityki zagranicznej z intencją wciągnięcia krajów sąsiedztwa do własnej strefy wpływów. Obecnie Moskwa łączy „miękkie siły” (*soft powers*) z tradycyjnymi środkami nacisku. Oferuje zaprzyjaźnionym rządów wsparcie polityczne i materialne, zabiega o kontrolę nad zasobami strategicznymi w rodzaju rurociągów do transportu surowców energetycznych i wykorzystuje obecność swych wojsk na terytorium wszystkich sześciu krajów sąsiedztwa.

Skuteczność rosyjskiej aktywności w krajach sąsiedztwa ujawnia słabość polityki Unii. Od rozpadu ZSRR UE stosowała strategię, którą najlepiej opisać jako „rozszerzenie w wersji *light*”. Sprowadza się ona do oferowania krajom sąsiedzkim w dalszej perspektywie integracji politycznej i gospodarczej z państwami przestrzeni unijnej przy jednoczesnym studzeniu wszelkich nadziei na faktyczne członkostwo. Strategia ta zaczyna, być może, przynosić pewne owoce, czego przykładem jest fakt, że wartość wymiany handlowej z Unią wszystkich krajów sąsiedztwa prócz Białorusi jest wyższa niż z Rosją. Warto jednak pamiętać, że długoterminowe planowanie technokratyczne nie stanowi odpowiedzi na doraźny kryzys. Polityka unijna wobec krajów sąsiedztwa nie została zaprojektowana z myślą o reagowaniu na dążenia secesjonistyczne, niepokoje powyborcze, konflikty zbrojne czy odcinanie dostaw surowców energetycznych.

Rządy krajów sąsiedztwa stale zmagają się z różnymi pożarami, a tymczasem Unia oferuje im pomysłowy projekt architektoniczny ogniotrwałego budynku.

Najnowszy wariant strategii UE przybrał kształt Partnerstwa Wschodniego (PW), które oficjalnie zapoczątkowano na szczycie w Pradze 7 maja 2009 roku (por. ramka). Szczyt ten jednak, zamiast stanowić pokaz jedności Unii Europejskiej w kwestii strategii wobec krajów sąsiedztwa, uwydatnił problematyczność jej stanowiska. Na szczycie zabrakło przywódców aż dziesięciu państw członkowskich — w tym graczy wagi ciężkiej w rodzaju Gordona Browna, Nicolasa Sarkozy’ego, Silvio Berlusconi’ego i José Luisa Rodrigueza Zapatero⁶ — co obnażyło podziały wewnątrz Unii odnośnie znaczenia tego regionu i potwierdziło podejrzenia krajów sąsiedztwa, iż UE ma inne priorytety. W komunikacie wydanym na szczycie w Pradze państwa sąsiedztwa zostały zdegradowane z kategorii „krajów europejskich” do rangi „krajów partnerskich” w obawie przed podtrzymaniem bezpodstawnych i niepożądanych nadziei na rozszerzenie. Niemcom i Francji udało się ponadto skutecznie rozmyć sformułowania dotyczące liberalizacji polityki wizowej, która jest dla krajów sąsiedztwa sprawą kluczową.

W czasach obecnego kryzysu gospodarczego i paraliżu instytucji unijnych UE ma podstawy, by żywić przekonanie, że stoją przed nią pilniejsze sprawy niż kłopotliwe i niesubordynowane kraje za wschodnią granicą. Stabilizacja i względna pomyślność w państwach tego regionu mają jednak kluczowe znaczenie dla interesów Unii, jeśli chce ona, by docierał do niej gaz ziemny, by jej banki zachowały płynność, jej granice były bezpieczne — i by jej wpływy nie osłabły. Jeśli natomiast UE postanowi nadal lekceważyć kryzys narastający u jej granic, to nie tylko będzie się od niej oczekiwać, że posprząta później — znacznie większym kosztem — pobojuwisko, ale też może się okazać, że stanowiące rdzeń jej wartości demokracja, stabilność i rządy prawa staną pod znakiem zapytania, gdy Rosja postanowi zapełnić powstałą próżnię polityczną.

⁶ Warto dla porównania wspomnieć, że na szczyt Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego w Paryżu w lipcu 2008 roku jedynie dwa państwa członkowskie nie wystąpiły delegatów w randze prezydenta lub premiera.

Ramka 1: Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie

Europejska Polityka Sąsiedztwa

Strategia bezpieczeństwa UE z 2003 roku⁷ uznaje, że stabilizacja, dobrobyt i demokracja w bezpośrednim sąsiedztwie mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia interesów Unii. Zainicjowana w tym samym roku Europejska Polityka Sąsiedztwa służy w zamierzeniu osiągnięciu tych celów poprzez zaoferowanie szesnastu krajom bezpośrednio sąsiadującym z UE — od Maroka po Syrię w basenie Morza Śródziemnego, a dalej aż po Gruzję, Armenię i Azerbejdżan — częściowej integracji ekonomicznej, wsparcia finansowego i dialogu politycznego w zamian za reformy i demokratyzację. W dokumentach EPS podkreśla się, że „EPS nie jest związana z procesem rozszerzenia, choć w żaden sposób nie przesądza o tym, jak mogą się kształtować przyszłe relacje krajów sąsiedzkich Europy z UE”⁸. (EPS nie obejmuje Rosji, z którą UE nawiązała „partnerstwo strategiczne”, ani państw kandydackich bądź ubiegających się o ten status, jak Turcja czy kraje Bałkanów Zachodnich).

Stosunki z państwami EPS definiowane są w sposób szczegółowy w bilateralnych planach działania, zawierających wyczerpujące listy zadań dla każdego z krajów sąsiedzkich Europy oraz UE: zmiany dostosowawcze w prawodawstwie oraz stopniowe rozszerzenie swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału („cztery wolności”). Doroczne przeglądy dynamizują cały proces.

Teoretycznie może to w przyszłości zaowocować tym, że kraje sąsiedzkie będzie łączył z Unią Europejską — jak to ujął Romano Prodi — „wszystko prócz instytucji”. W praktyce jednak Komisja Europejska ma wielkie trudności ze zmobilizowaniem państw członkowskich do poparcia konkretnych zmian politycznych, takich jak ułatwienia wizowe czy liberalizacja wymiany handlowej.

⁷ Por. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

⁸ Por. http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.

Partnerstwo Wschodnie

Partnerstwo Wschodnie (PW) zostało zainicjowane w reakcji na zarzuty, iż twórcy EPS nie wprowadzili rozróżnienia na kraje, które tylko „graniczą z Europą” (jak Tunezja czy Jordania), i na „sąsiadów Unii”, którzy tak jak Ukraina mogą w przyszłości ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej. Ten projekt uruchomiono w wyniku wspólnej inicjatywy szwedzko-polskiej, przedstawionej na krótko przed powołaniem przez Francję w czerwcu 2008 roku Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego z myślą o współpracy z „południową flanką” kontynentu. PW ma na celu dopełnienie EPS poprzez pogłębienie relacji dwustronnych UE z sześcioma krajami sąsiedztwa: Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. W planach jest sporządzenie w drodze dwustronnych negocjacji z każdym krajem planu działania, w skład którego wchodziłyby m.in. postanowienia dotyczące osobowego ruchu przygranicznego oraz możliwości stworzenia strefy wolnego handlu. PW obejmuje pięć tzw. inicjatyw flagowych, dotyczących wspólnego zarządzania granicą, drobnej i średniej przedsiębiorczości, promocji regionalnych rynków energii elektrycznej oraz energooszczędności, Południowego Korytarza Energetycznego oraz współpracy w zwalczaniu klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez ludzi. Proponowany budżet Partnerstwa na najbliższe cztery lata wynosi 600 mln euro. Pod znakiem zapytania stoi udział w nim Białorusi, ponieważ kraj ten nie jest członkiem EPS.

Jeszcze przed formalnym uruchomieniem nowej inicjatywy spotkała się ona z krytyką i była uznawana za sporną. Nie zadowalała ona takich krajów jak Ukraina czy Mołdawia, którym marzy się członkostwo w UE. Jej twórcy wrzucili do jednego worka sześć bardzo różnych krajów. Moskwa skrytykowała PW jako próbę utworzenia „strefy wpływów” UE na rosyjskim podwórku⁹. Co więcej, nową inicjatywę uruchomiono w chwili, gdy Unia Europejska skupia się w coraz większym stopniu na własnych problemach gospodarczych.

⁹ *EU expanding its „sphere of influence”, Russia says*, „EU Observer”, 21.03.2009.

Rozdział I: Region podatny na kryzys

Kraje wschodniego sąsiedztwa regularnie trafiają na czołówki dzienników europejskich: wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku, kryzys gazowy na Ukrainie w styczniu 2009, wreszcie podpalenie gmachu mołdawskiego parlamentu po wyborach w kwietniu 2009 roku, żeby wymienić tylko najnowsze przykłady. Za nagłówkami kryje się pełna chaosu polityka: krótkowzroczni przywódcy Ukrainy grożą sobie nawzajem wnioskiem o odwołanie z urzędu, podczas gdy gospodarka wali się w gruzy. W Gruzji prezydent Saakaszwili wciąż staje w obliczu masowych demonstracji, na których padają żądania jego odejścia. W Azerbejdżanie prezydent Alijew stara się bezterminowo wydłużyć rząd swojej dynastii, podczas gdy jego kraj nosi się z myślą sprzedaży własnego gazu Rosji w miejsce UE. Azerbejdżan i Armenia są gotowe do walki w związku z okupowaniem przez Armenię secesjonistycznego regionu Górskiego Karabachu leżącego w Azerbejdżanie.

Tymczasem kryzys gospodarczy pustoszy cały region. Dalsza presja na ukraińską walutę hrywnę może doprowadzić do zapaści krajowego sektora bankowego — i to w sytuacji, gdy 40% jego aktywów pozostaje własnością banków macierzystych w Unii. Po niedawnym załamaniu systemu politycznego w Mołdawii kraj ten może zacząć wyraźniej ciążyć ku Rosji, gdyż potrzebuje teraz wsparcia gospodarczego z zewnątrz: sumy przesyłane przez obywateli pracujących za granicą drastycznie spadły, co natychmiast wywołało deficyt budżetowy wysokości miliarda dolarów.

Kryzysy te zadają kłam unijnemu przekonaniu, że sąsiedztwo przechodzi tylko typowy proces transformacji. Europejska Polityka Sąsiedztwa stanowi wyraz nadziei UE, że kraje sąsiedztwa będą stopniowo zbliżać się do europejskich standardów działania. Nadzieję taką umocniło doświadczenie rozszerzenia w Europie Środkowo-Wschodniej. W latach 90. elity unijne były przekonane, że długoterminowa perspektywa członkostwa w UE wystarczy, by powstrzymać kraje kandydackie przed osuwaniem się w stan kryzysu. Tym samym zakładano, że UE może skupić się na własnej „zdolności absorpcyjnej”, podczas gdy Komisja Europejska będzie dokonywać technicznej oceny postępów na Wschodzie. Koncepcja ta jednak nie sprawdza się w przypadku wschodniego sąsiedztwa; sytuacje kryzysowe, których regularnie doświadczają te kraje, są wystarczająco poważne, by cofnąć proces długoterminowej transformacji ustrojowej, w której UE pokładała nadzieje.

Trzy typy kryzysów w krajach sąsiedztwa

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które w dwóch ostatnich turach rozszerzenia przystąpiły do Unii Europejskiej, doświadczyły, podobnie jak wszystkie młode demokracje, wiele chaosu, niepewności i machlojek politycznych w latach 90. W porównaniu z obecnymi sąsiadami UE stanowiły one jednak — z wyjątkiem Bałkanów Zachodnich — wzorzec stabilności; kraje sąsiedztwa nękane są bowiem aż trzema nakładającymi się na siebie rodzajami kryzysów.

Pierwszy to *słaba państwowość*. Po rozpadzie Związku Radzieckiego w 1991 roku i uzyskaniu niepodległości wiele republik znalazło się w stanie wojny domowej z separatystycznymi regionami, które odmawiały uznania zwierzchnictwa nowego państwa. Mołdawia, Gruzja i Azerbejdżan pogrzyły się w konfliktach terytorialnych, które wciąż pozostają nierozwiązane — we współczesnej nomenklaturze politycznej określa się je mianem „zamrożonych konfliktów” — podczas gdy Ukraina żyje w nieustannej obawie przed wybuchem sporu na Krymie, gdzie rosyjska większość, licząca w 2001 roku aż 58% mieszkańców półwyspu, ma w najlepszym razie

ambivalentny stosunek do rządów Kijowa i gdzie znajduje się baza rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Istnienie secesjonistycznych regionów utrudnia państwom sąsiedztwa faktyczne sprawowanie władzy na swym terytorium: jedna piąta powierzchni Azerbejdżanu znajduje się pod okupacją Armenii, Mołdawia nie kontroluje wąskiego pasa zajmowanego przez Naddniestrze, a co za tym idzie — większości swej granicy z Ukrainą, a na terytorium Gruzji niespełna sto kilometrów od Tbilisi stacjonują oddziały rosyjskie. Wiele krajów sąsiedztwa nęka też powszechna korupcja, a przy tym rządzące klany dyskryminują inwestorów zagranicznych i wykorzystują instytucje państwowe do osłabiania alternatywnych ośrodków władzy.

Choć przywódcy w regionie mówią o „powrocie do Europy”, to prawda jest taka, że w tych państwach nie funkcjonuje mit europejskiego przeznaczenia.

W odróżnieniu od państw Europy Środkowo-Wschodniej, ubiegających się o członkostwo w latach 90., politycy w krajach sąsiedztwa nie mogli liczyć na ogólnonarodowy prounijny konsensus, który pozwoliłby im przeprowadzić dotkliwe reformy. Choć przywódcy w regionie mówią o „powrocie do Europy”, to prawda jest taka, że w tych państwach nie funkcjonuje mit europejskiego przeznaczenia. We wszystkich sześciu krajach istnieją trzy konkurencyjne, choć częściowo zbieżne koncepcje tożsamości narodowej: „narodowo-europejska”, „ojczyźniana” — a co za tym idzie: potencjalnie izolacjonistyczna — i trzecia, odwołująca się do mitu słowianofilskiego, prawosławnego lub postradzieckiego braterstwa. Brak perspektywy członkostwa w UE sprawia, że kraje te nie są chętne do zbyt wielu poświęceń w imię Europy.

Słabość państw sąsiedztwa czyni je podatnymi na drugi kryzys, wynikający z *dążeń Rosji do odbudowy swej strefy wpływów*. Moskwa rozmyślnie stara się osłabić suwerenność krajów sąsiedztwa poprzez przejęcie kontroli nad zasobami, które mogłyby im dać samodzielność lub pozwolić budować partnerskie relacje z państwami trzecimi. I tak podczas kryzysu gazowego

w styczniu 2009 roku, kiedy to tranzyt gazu na zachód został najpierw ograniczony, następnie zaś wstrzymany w środku zimy, w wyniku czego kilka państw europejskich zaczęło marznąć, Rosja z niemałym sukcesem zabiegała o zniszczenie wśród państw członkowskich Unii Europejskiej kluczowej reputacji Ukrainy jako kraju tranzytowego.

Rosja nie zawaha się przed całkowitym zignorowaniem suwerenności państw sąsiedztwa, jeśli tego będą wymagać jej interesy narodowe. Moskwa używała Floty Czarnomorskiej przez całą kampanię przeciw Gruzji w sierpniu 2008, demonstracyjnie lekceważąc suwerenne prawo Ukrainy do odmowy udostępniania swego terytorium jako bazy wypadowej do działań wojennych. W marcu 2008 roku „Russkij Żurnał” „technologa politycznego” Gleba Pawłowskiego wydał numer specjalny zatytułowany „Czy da się pozbawić Ukrainę suwerenności?”¹⁰. Dla kilku autorów, którzy opublikowali tam swoje teksty, jedyną dyskusyjną kwestią pozostawało to, czy Rosja powinna odegrać aktywną rolę w osłabianiu państwa ukraińskiego, czy też wystarczy, by spokojnie poczekała, aż miejscowi zwaśnieni politycy sami dokonają tego dzieła.

W okresie wzrostu gospodarczego państwa te dawały sobie jakoś radę. Jednakże *globalny spadek koniunktury gospodarczej* — trzeci typ kryzysu dotykający kraje sąsiedztwa — drastycznie zmienił ten stan rzeczy. Na omawianym obszarze istnieje realne ryzyko niewydolności gospodarek, jeśli nie państw. Na Ukrainie załamanie się eksportu stali oraz szczególnie podatnego na kryzys sektora bankowego może pociągnąć za sobą falę bankructw, a nawet niewypłacalność państwa. Mołdawia, Armenia i Azerbejdżan ucierpiały z powodu spadku sum przesyłanych przez obywateli pracujących za granicą; dwa pierwsze kraje rozważają możliwość wsparcia ich budżetu przez Rosję, podczas gdy Azerbejdżan na serio rozpatruje rosyjską ofertę kupowania całego wydobywanego przezeń gazu po cenach wyższych od oferowanych przez klientów europejskich. Spadek zysków z przetwórstwa ropy naftowej uderzył w Białoruś tak mocno, że rozważa ona odroczenie planowanego programu prywatyzacji. Napływ inwestycji zagranicznych do Gruzji załamał

¹⁰ *Oprawłajema li desuwierienizacija Ukrainy?*, „Russkij Żurnał”, nr 6, 16.03.2008.

się po wojnie z 2008 roku i obecnie funkcjonuje w oparciu o międzynarodowy fundusz powojennej odbudowy.

Według prognoz MFW w roku 2009 wzrost gospodarczy Azerbejdżanu spadnie z 11,6% w 2008 roku do 2,5%, a Gruzji z 10% do 1%. MFW przewiduje również dla wszystkich pozostałych krajów sąsiedztwa znaczący spadek gospodarczy w 2009 roku: PKB Mołdawii obniży się o 3,4%, Białorusi o 4,3%, Armenii o 5%, a Ukrainy (co wydaje się optymistycznym szacunkiem) o 8%. W odróżnieniu od państw członkowskich UE kraje te nie posiadają zasobów, które pozwoliłyby ich gospodarkom na odzyskanie prężności: mają ograniczone rezerwy walutowe, ich rynki papierów wartościowych są słabo rozwinięte, Unia zaś przynajmniej na razie nie zamierza obejmować ich wsparciem bilansu płatniczego, którego udziela Węgrom, Łotwie i państwom spoza UE.

Dla Unii Europejskiej najważniejszym krajem sąsiedztwa pozostaje Ukraina. Dojdzie tam do kumulacji najpoważniejszych problemów, co może stać się źródłem największych wstrząsów.

Wszystkich sześć państw sąsiedztwa dotkniętych jest trzema scharakteryzowanymi powyżej, wzajemnie zaogniającymi się kryzysami. Jednakże z punktu widzenia Unii Europejskiej najważniejszym krajem sąsiedztwa pozostaje Ukraina. Dojdzie tam do kumulacji najpoważniejszych problemów, co może stać się źródłem największych wstrząsów. Zapaść gospodarcza Ukrainy może mieć niszczący wpływ na gospodarki nowych państw członkowskich UE i zagrozić stabilności sektora bankowego w krajach tak odległych jak Włochy czy Austria. Należy też liczyć się z nasilonymi falami emigracji, które mogą mieć nieprzewidywalne konsekwencje dla sąsiadujących z Ukrainą Polski czy Węgier. W krajach sąsiedztwa ostateczne niepowodzenie pomarańczowej rewolucji mogłoby przynieść zgubny uszczerbek wizerunkowi zachodniego modelu państwa i stworzyć Rosji dalsze możliwości rozszerzania swych wpływów.

Granice „rozszerzenia w wersji light”

Mimo tak wysokiej stawki Unia Europejska wielokrotnie uchylała się od podjęcia prewencyjnych kroków, które mogłyby zażegnać kryzysy w krajach sąsiedztwa. Wielu przedstawicieli UE i rządów państw członkowskich przewidywało wybuch konfliktu między Gruzją a Rosją przed sierpniem 2008 roku, ale członkowie UE nie zdążyli uzgodnić szczegółów misji, które mogłyby zmniejszyć prawdopodobieństwo wybuchu przemocy. UE dopuściła do tego, że styczniowe kryzysy gazowe na Ukrainie wpisały się już w kalendarz, państwa członkowskie zaś nie zdołały zaplanować działań na wypadek przewidywalnych przerw w dostawie gazu.

Niespieszny tryb podejmowania decyzji przez Unię sprawia, że często reaguje ona na kryzysy z opóźnieniem. Kiedy w Gruzji wybuchła wojna, sprawująca w tym czasie prezydenturę Francja odegrała wprawdzie pierwszoplanową rolę w staraniach o zażegnanie kryzysu, ale instytucje unijne usunęły się na bok, Komisja Europejska zaś wykazała się nieudolnością. Podczas kryzysu gazowego w styczniu 2009 roku UE początkowo nie robiła nic, tłumacząc, że spór między Ukrainą a Rosją ma charakter „czysto handlowy”. Gdy wreszcie zdała sobie sprawę ze skali kryzysu, jej anemiczna odpowiedź ograniczyła się do zmontowania prowizorycznej ekipy obserwatorów, mających za zadanie monitorować przepływ gazu — mimo że do tego czasu tranzyt został całkowicie wstrzymany, monitoring był więc całkowicie bezprzedmiotowy.

Podczas powyborczego kryzysu w Mołdawii w kwietniu 2009 roku strona rosyjska — prezydent Miedwiediew, Duma i Ministerstwo Spraw Zagranicznych — natychmiast publicznie i jednoznacznie poparła prezydenta Vladimira Voronina i jego decyzję o spacyfikowaniu protestów opozycji. Reakcja Unii Europejskiej była zgoła odmienna. Kálmán Mizsei, specjalny przedstawiciel UE w Mołdawii, udał się wprawdzie bezzwłocznie do tego kraju z chwilą wybuchu kryzysu, jednak przez kilka pierwszych dni, rozstrzygających dla dalszego biegu wydarzeń, nie miał wsparcia na wysokim szczeblu ze strony instytucji unijnych i państw członkowskich. Zanim ówczesny premier Czech

Mirek Topolánek oraz wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Javier Solana dotarli do Kiszyniowa, minęły dwa tygodnie. Do tego czasu gmach parlamentu i pałac prezydencki zostały splądrowane, demonstrantów rozproszono przy użyciu siły, na środki przekazu nałożono drastyczne ograniczenia, kilkadziesiąt osób zostało poddanych torturom, a kilka — zabitych, prawdopodobnie w areszcie policyjnym. Wcześniejsza interwencja UE na wysokim szczeblu mogła zapobiec przynajmniej niektórym z tych aktów przemocy.

Jedną z najpoczątkiej utrzymujących się przeszkód w wypracowywaniu skutecznego trybu reagowania przez UE na kryzysy wybuchające w jej sąsiedztwie jest brak wspólnego stanowiska państw członkowskich. Niektóre, w tej liczbie Włochy, były skłonne obwiniać Micheila Saakaszwilę o sprowokowanie Rosji do wojny w roku 2008; inne, w tym Polska, odpowiedzialnością za eskalację napięcia obarczyły Kreml. Wiele państw upatrywało winy po obu stronach. Ukraińsko-rosyjski kryzys gazowy w styczniu 2009 roku bodaj jeszcze bardziej podzielił Unię — i to niekoniecznie według przewidywalnych linii. Z chwilą, gdy gaz przestał płynąć, Słowacja zwróciła się przeciw swemu tradycyjnemu sojusznikowi, Ukrainie, oskarżając ją o niewypełnianie swych obowiązków jako kraju tranzytowego. W zazwyczaj przyjaznej Moskwie Bułgarii, którą wśród państw unijnych kryzys dotknął prawdopodobnie najciężej, doszło natomiast do antyrosyjskich demonstracji.

Jednak nawet jeśli cała Unia Europejska zgadza się co do interpretacji wydarzeń, to nadal pozostaje podzielona w kwestii taktyki działania. Podczas kwietniowego kryzysu powyborczego w Mołdawii część krajów, w tym Holandia i Rumunia, chciały, by UE przyjęła twardą postawę i zagroziła Voroninowi zamrożeniem stosunków. Inne, w tej liczbie Niemcy i Polska, opowiadały się za łagodniejszym podejściem, sprowadzającym się do zaproponowania Mołdawii pomocy gospodarczej oraz, być może, nowej próby rozwiązania problemu Naddniestrza w zamian za podjęcie przez władze kroków na rzecz wolności środków przekazu i zaprzestania prześladowań organizacji opozycyjnych.

Jeśli nawet Unia Europejska zdobywa się na zgodne działanie, to ma skłonność do zdawania się na zunifikowane metody i praktyki wykoncypowane w Brukseli, zamiast reagować na aktualną sytuację w krajach sąsiedztwa. I tak w lutym 2005 roku, dwa miesiące po zwycięstwie pomarańczowej rewolucji, Kijowowi zaproponowano plan działania, który zawierał jedynie kosmetyczne zmiany w stosunku do wariantu negocjowanego z ustępującą ekipą Kuczmy. W roku 2006 Republika Cypru z powodu sporu z Azerbejdżanem zablokowała na pół roku negocjacje UE z Baku nad planem działania EPS — po czym UE zdecydowała się opóźnić negocjacje ze wszystkimi trzema krajami kaukaskimi, mimo że rozmowy z Gruzją postępowały pomyślnie. W obu przypadkach o polityce Unii zdecydował bezwład struktur biurokratycznych, nie zaś gotowość do reagowania na zaistniałe wydarzenia. Unia dała w ten sposób do zrozumienia, że nie obchodzą jej różnice między Ukrainą sprzed i po pomarańczowej rewolucji czy między potencjalnie demokratyczną Gruzją a autorytarnym Azerbejdżanem, a przez to straciła okazję do wykazania się zdolnością stymulowania przemian na obszarze sąsiedztwa.

Przywódcy krajów sąsiedztwa są aż nadto świadomi słabości polityki UE wobec ich regionu. Prezydent Mołdawii Voronin scharakteryzował Partnerstwo Wschodnie jako „WNP-2”, co było pogardliwą aluzją do Wspólnoty Niepodległych Państw, struktury maskującej niczym listek figowy fakt, że utworzono ją w 1991 roku, by zastąpić ZSRR. Voronin nazwał również propozycje UE pod adresem państw sąsiedztwa „cukiereczkami dla grzecznych dzieci”¹¹. Były szef dyplomacji ukraińskiej Borys Tarasiuk ubolewa, że UE jest „w swej polityce niezdecydowana i niespójna”¹². Przedstawiciel Ukrainy w Brukseli pozwolił sobie na jeszcze większe lekceważenie: „Jakie sąsiedztwo? Jaka polityka? Kwoty otrzymywane od UE są równe tym, z których zrezygnowaliśmy, znosząc opłaty wizowe dla obywateli państw Unii w 2005 roku”¹³.

¹¹ Por. <http://www.kommersant.ru/doc-rss.aspx?DocsID=1126593>.

¹² „Financial Times”, 10.10.2003.

¹³ Wywiad dla Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), 14.05.2008.

Ramka 2: Sześć krajów wschodniego sąsiedztwa

Białoruś bywa określana mianem „ostatniej dyktatury Europy”. Prezydent Alaksandr Łukaszenka został po raz pierwszy wybrany w 1994 roku, ale w 1996 roku podporządkował sobie wszystkie niezależne instytucje polityczne, a w 2006 roku uciekł się do taktyki silnej ręki, by zagwarantować sobie zwycięstwo po raz kolejny, co doprowadziło do decyzji UE o zamrożeniu relacji z Białorusią i nałożeniu na ten kraj sankcji gospodarczych. W roku 1999 Łukaszenka wynegocjował stworzenie „Związku Białorusi i Rosji”, który zapewnia obywatelom obu państw prawo swobodnego przekraczania granicy, ale nie zdołał stworzyć żadnych znaczących wspólnych instytucji. Został za to nagrodzony przez stronę rosyjską potężnymi subsydiami, dziś jednak weszły do gry trzy nowe czynniki. Rosyjskie koncerny energetyczne nie mogą już sobie pozwolić na dotowanie Białorusi; w kraju pojawiło się nowe, przychylnie przywilejów pokolenie liderów; światowy kryzys gospodarczy zaś wyniszcza dwa najpoważniejsze sektory gospodarki białoruskiej: przetwórstwa ropy naftowej i przemysłu maszynowego. W roku 2008 władze Białorusi nieśmiało rozpoczęły liberalizowanie gospodarki i uwolniły wszystkich więźniów politycznych, a jednocześnie wystąpiły o pożyczki do Rosji i MFW. W październiku 2008 roku UE zawiesiła większość sankcji na pół roku, chcąc dać władzom margines manewru umożliwiający przeprowadzenie reform, po czym w maju 2009 roku przedłużyła zawieszenie o kolejne pół roku.

Ukraina, gdzie żyje 46 spośród 76 mln mieszkańców regionu i która produkuje ponad połowę jego PKB, stanowi fundament wschodniego sąsiedztwa. Pozostaje jednak krajem głęboko podzielonym: mieszkańcy zachodniej części Ukrainy chcieliby widzieć swą przyszłość w Europie, podczas gdy wschód kraju zerka na Rosję. Nadzieje, które zrodziła pomarańczowa rewolucja — kiedy to setki tysięcy obywateli demonstrowały w Kijowie przeciw próbom sfalszowania

wyniku wyborów na korzyść cieszącego się względami Moskwy Wiktora Janukowycza — przygasty, a kraj bezustannie popada w kolejne kryzysy. W roku 2009 spadek gospodarczy może wynieść nawet 12%, ale mimo sytuacji kryzysowej politycy stojący na czele kraju — dawni sojusznicy, prezydent Wiktor Juszczenko i premier Julia Tymoszenko — ledwo się tolerują. W październiku 2008 roku Ukraina była zmuszona zwrócić się do MFW o dofinansowanie wysokości 16,4 mld dolarów, środki te zostały jednak czasowo zamrożone w początkach 2009 roku. Mówiono wówczas, że Ukraina może nie spłacić tej pożyczki, jeśli jej sektor bankowy i waluta bytyby zagrożone. Kryzys gazowy w styczniu 2009 roku unaoczniał Europie po raz kolejny, gdyby przypadkiem o tym zapomniała, że 80% gazu eksportowanego z Rosji do UE jest dostarczane przez Ukrainę. Rosja ze swojej strony wyciągnęła wnioski z faktu, że stosowanie zbyt obcesowej taktyki podczas wyborów w 2004 roku skończyło się dla niej porażką, i obecnie rozszerza zawczasu swe wpływy na całą ukraińską scenie politycznej przed kluczowymi wyborami prezydenckimi, wstępnie wyznaczonymi na styczeń 2010 roku.

W latach 90. **Mołdawia** rozważała ewentualność unii politycznej z Rumunią, z którą ma wspólną granicę i która jest jej bliska kulturowo. Ostatecznie Kiszyniów zrezygnował z tych planów, ale dopiero po wybuchu buntu w Naddniestrzu, rosyjskojęzycznym regionie Mołdawii położonym w większości na wschód od Dniestru. Konflikt ten doprowadził do wzmocnienia oddziałów rosyjskich, stacjonujących w tym regionie od czasów ZSRR. Pozostaje on nierozstrzygnięty, a na terytorium Mołdawii nadal przebywa 1 300 żołnierzy rosyjskich. Mołdawia jest jedynym państwem poradzieckim, w którym partia komunistyczna wróciła do władzy, kolejno w wyborach z 2001, 2005 i 2009 roku. Pod wpływem oskarżeń o fałszowanie wyborów w kwietniu 2009 roku doszło do wybuchu zamieszek w stolicy kraju, Kiszyniowie. Rząd brutalnie rozprawił się z protestującymi. Moskwa udzieliła władzom pełnego poparcia, powiększając płaszczyznę

zbliżenia między coraz bardziej autorytarną Mołdawią i usiłującą rozszerzyć swe wpływy w krajach sąsiedztwa Rosją. Teraz Mołdavia z pewnym opóźnieniem uświadamia sobie realia gospodarcze: obniżenie się przychodów z pracy jej obywateli za granicą o 27% w roku 2008, gwałtowne skurczenie się wpływów z eksportu i spadek konsumpcji na rynku wewnętrznym spowodowały deficyt budżetowy wysokości miliarda dolarów.

Były minister spraw zagranicznych ZSRR Eduard Szewardnadze przejął ster rządów w **Gruzji** w roku 1992 w następstwie zamachu stanu, ale potem dwukrotnie wygrał wybory — w 1995 i 2000 roku. Jego próby sfalszowania wyborów parlamentarnych w roku 2003 doprowadziły do „różanej rewolucji” i wyboru skłaniającego się ku Zachodowi Micheila Saakaszwilego. Nowy prezydent przeforsował pakiet neoliberalnych reform gospodarczych, co wywołało krótkotrwałe ożywienie na rynku inwestycji zagranicznych. Posunięcia zmierzające do odzyskania kontroli nad republikami Osetii Południowej i Abchazji, które w następstwie secesjonistycznych konfliktów z początku lat 90. funkcjonowały poza jurysdykcją Gruzji, powodowały jednak narastanie napięć w relacjach z Rosją. W sierpniu 2008 roku próba siłowego odzyskania kontroli nad Osetią Południową, podjęta przez Tbilisi w odpowiedzi na ruchy wojsk rosyjskich na granicy z Gruzją, doprowadziła do wybuchu wojny, której wynikiem były: uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej oraz zwiększenie rosyjskiej obecności wojskowej na terenach uważanych przez ogromną większość państw za należące do Gruzji. Gospodarka ucierpiała na skutek wycofania się inwestorów po wojnie, ale wsparcie z unijnego funduszu powojennej stabilizacji sprawiło, że Tbilisi stosunkowo dobrze znosi światowy kryzys gospodarczy. Przyszłość polityczna Gruzji pozostaje niepewna: początkowy entuzjazm Zachodu wobec Saakaszwilego zmalał pod wpływem jego rozpraw z oponentami politycznymi oraz zachowania prezydenta w trakcie konfliktu z Rosją, uznanego przez niektórych za lekkomyślne.

Wkrótce po uzyskaniu niepodległości **Azerbejdżan** wytoczył Armenii wojnę o Górski Karabach, region separatystyczny w granicach Azerbejdżanu zamieszkiwany w większości przez Ormian. Porażka w tym konflikcie doprowadziła w 1993 roku do ponownego przejęcia władzy przez dawnego komunistycznego przywódcę Gajdara Alijewa. Nowy reżim, któremu ułatwiały rządzenie gigantyczne dochody ze sprzedaży surowców energetycznych — Azerbejdżan należy do czołówki eksporterów ropy naftowej i gazu ziemnego — nabierał coraz bardziej autorytarnego charakteru. Z powodu pogarszającego się stanu zdrowia Alijew w październiku 2003 roku przekazał ster rządów swemu synowi Ilhamowi i dwa miesiące później zmarł. W roku 2005 próba przeprowadzenia przez opozycję po wyborach „kolorowej rewolucji” została stłumiona przez policję. W marcu 2009 roku prezydent Alijew wygrał referendum, które umożliwiło mu zmianę ustawy zasadniczej i otworzyło drogę do dożywotniego sprawowania urzędu. W ostatnich latach Azerbejdżan należał do najszybciej rozwijających się gospodarek na świecie. Zawdzięczał to rosnącemu popytowi na ropę naftową: tylko w roku 2006 PKB kraju wzrosło o 31%. Znaczna część tych środków została przeznaczona na modernizację sił zbrojnych: Baku nie wyklucza obecnie militarnej próby odzyskania kontroli nad Górkim Karabachem¹⁴. Zasoby surowców energetycznych złagodziły początkowy szok związany z kryzysem gospodarczym, maleją jednak dochody z eksportu, a Rosja zaoferowała wykupienie całości krajowej produkcji gazu.

Życie polityczne w Armenii jest zdominowane przez problem Górskiego Karabachu. Zwycięstwo w wojnie z Azerbejdżanem w latach 1992–1993 doprowadziło do długotrwałego przymierza z Rosją i do przeistoczenia się elit z Górskiego Karabachu w główną siłę na ormiańskiej scenie politycznej. Prezydent kraju Lewon Ter-Petrosjan, który wstępnie poparł plan pokojowy kończący konflikt z Azerbejdżanem, w 1998 roku został zmuszony do dymisji

¹⁴ *Azerbaijan may use force in Karabakh after Kosovo*, Reuters, 04.05.2008.

przez byłego „prezydenta” Górskiego Karabachu Roberta Koczariana. Wielu konkurentów politycznych Koczariana zostało zamordowanych podczas strzelaniny w parlamencie w roku 1999. Kolejnych dziesięć osób zginęło w marcu 2008 roku, gdy Koczarian przekazał urząd Serżowi Sarkisjanowi, jednemu z najważniejszych aktorów wojny o Górski Karabach. Spóźnioną reakcją na te zabójstwa jest tłący się w roku 2009 konflikt polityczny, a nieudana próba wygrania przez Ter-Petrosjana wyborów w Erywanii w maju 2009 roku może doprowadzić do mobilizacji opozycji. W początkach 2009 roku gwałtowne skurczenie się sum przesyłanych przez obywateli Armenii pracujących za granicą w połączeniu ze spadkiem eksportu metali nieżelaznych doprowadziło do załamania się krajowej waluty i nadzwyczajnego „odroczenia” rządowych wydatków w wysokości 355 mln dolarów. Część firm zachodnich inwestuje w Armenii, ale bliskie relacje tego kraju z Rosją i współpraca UE z Azerbejdżanem na rynku surowców energetycznych sprawiają, że spośród sześciu krajów sąsiedztwa Armenia ma najluźniejsze związki z UE.

Suwerenne sąsiedztwo

W latach 90. przedstawiciele Unii Europejskiej reprezentowali jednoznaczne stanowisko negocjacyjne podczas rozmów z krajami Europy Środkowo-Wschodniej ubiegającymi się o członkostwo: muszą one przyjąć *acquis communautaire*. Ilekroć pojawiały się przeszkody, UE oferowała szczodre wsparcie, które pozwalało na złagodzenie kosztów reform. W przypadku krajów wschodniego sąsiedztwa podejście takie jednak wydaje się nie zdawać egzaminu. W wielu z nich rządzą skorumpowane, często autorytarne elity, których podstawowym celem jest utrzymanie się za wszelką cenę u władzy, jak długo będzie to możliwe. Elity te postrzegają swe relacje z UE nie jako szansę na przeprowadzenie reform w swych krajach, tylko jako narzędzie umocnienia swej władzy i zwiększenia własnego pola manewru. Ich podstawowym celem jest poprawienie swej pozycji przetargowej — głównie

w relacjach z Rosją — nie zaś zrzeczenie się części suwerenności na rzecz Brukseli.

W konsekwencji kraje sąsiedztwa pragną czerpać z Europy *à la carte*: są znacznie bardziej wybredne w przyjmowaniu jej oferty niż państwa ubiegające się o członkostwo w latach 90. Nawet gdyby proponowano im pełne *acquis*, większość nie byłaby zainteresowana jego przyjęciem. Dlaczego zresztą miałyby obciążać swe gospodarki ogromnymi kosztami, skoro i tak nie przystąpią do UE? Toteż choć Azerbejdżan chciałby współpracować z Unią na rynku surowców energetycznych, a Gruzja pragnie większego wsparcia w sporach z Rosją, to żaden z tych krajów nie jest szczególnie zainteresowany porozumieniem o „głębokiej liberalizacji handlu” — oznaczałoby ono m.in. zniesienie nieformalnych przeszkód w handlu, w tym różnic w prawodawstwie, ceł i kontyngentów produkcyjnych — które wymagałoby dostosowania przepisów do prawa unijnego.

Modiest Kolerow, który kiedyś obracał się w kręgach kremłowskich, twierdzi, że rządy krajów sąsiedztwa zachowują się jak „zbiorowy Tito”¹⁵ — wygrywają przeciw sobie UE i Rosję tak samo, jak dawny przywódca Jugosławii usiłował zrównoważyć wpływy bloku wschodniego i zachodniego w okresie zimnej wojny. I tak w marcu 2009 roku, kiedy skłaniająca się ku UE Ukraina miała trudności ze spełnieniem wymogów MFW, zwróciła się do Rosji z prośbą o pożyczkę wysokości 5 mld dolarów. Białorusi udało się uzyskać linie kredytowe zarówno od MFW, jak i Rosji. Po wojnie w Gruzji Azerbejdżan w obliczu oznak zbliżenia między Turcją a Armenią ponownie zwrócił się w polityce zagranicznej ku Rosji. Białoruś natomiast poszła w przeciwnym kierunku, chcąc uniknąć ryzyka przejęcia kontroli nad swą gospodarką przez nadto pewną siebie Rosję.

Słabość państw wschodniego sąsiedztwa skłania miejscowych przywódców do geopolitycznego hazardu — do wygrywania przeciwko sobie Unii Europejskiej i Rosji zamiast podjęcia próby przeprowadzenia reform we własnych

¹⁵ Wywiad dla ECFR, Moskwa, październik 2008.

krajach¹⁶. Taktyka taka daje jednak skutek przeciwny do zamierzonego: właśnie słabość tych krajów sprawia, że nie są w stanie prowadzić podobnych rozgrywek pewną ręką. Wynikające z tych gier embarga, sfalszowane wybory, konflikty zbrojne i odcinanie dostaw gazu kosztują często te kraje utratę przyjaciół, zamiast zyskiwać im poparcie w obrębie Unii Europejskiej. UE jest obecnie wyraźnie bardziej krytyczna wobec Mołdawii i przychylniej traktuje plany umiędzynarodowienia tranzytu gazu przez Ukrainę, Gruzja zaś straciła jakąkolwiek faktyczną kontrolę nad Abchazją i Osetią Południową.

Dla państw członkowskich UE, przyzwyczajonych do bycia jedynym bieżącym przyciągania w Europie, takie przepychanki o wpływy są dezorientujące. Jednakże w krajach wschodniego sąsiedztwa wobec aktywności Rosji i jej gotowości do szybkiego reagowania UE będzie musiała przyzwyczać się do działania w środowisku zmuszającym do większej rywalizacji.

W krajach wschodniego sąsiedztwa wobec aktywności Rosji i jej gotowości do szybkiego reagowania UE będzie musiała przyzwyczać się do działania w środowisku zmuszającym do większej rywalizacji.

¹⁶ Autorzy dziękują Jelenie Gniedinej za podsuniecie tej myśli. Szerzej por. E. Gniedina, *Ukraine's Pipeline Politics*, „Europa–Asia Studies” (w druku).

Rozdział II: Unia i Rosja — rywalizacja „miękkich sił”

Europejscy politycy szczytą się „miękką siłą” UE¹⁷. Unia rzeczywiście potrafi urzekać kraje sąsiedztwa. Oceny zwyczajnych ludzi niczym nie różnią się od opinii miejscowych elit: jedni i drudzy zgodnie uważają, że na studia, do pracy i na wakacje lepiej udawać się do Unii niż do Rosji, a każdy oligarcha godny tego miana kupuje domy właśnie w państwach Unii i zabiega o ochronę swego majątku w unijnych, nie zaś rosyjskich sądach. Jak ujął to jeden z czołowych azerskich działaczy na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, „w Baku nie ma komitetów na rzecz integracji azersko-rosyjskiej, istnieje natomiast komitet na rzecz integracji europejskiej”¹⁸.

Podczas jednak, gdy Europa w dużej mierze zadowala się spoczywaniem na laurach, zdając się na to, co Carl Bildt określił mianem „magnetycznego uroku”¹⁹ europejskiego modelu politycznego, Rosja — zazwyczaj nie uważana za szczególnie biegłą w postugiwaniu się „miękką siłą” — opanowała nie tylko sztukę stosowania przymusu, lecz także bodźców motywacyjnych. Moskwa oferuje krajom sąsiedztwa bezpośrednio, konkretne korzyści,

¹⁷ Rozumiemy termin „miękką siłą” w sposób zbliżony do definicji Josepha S. Nye, który określa ją jako „zdolność otrzymania tego, czego chcesz, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty” (Joseph S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, przeł. Jakub Zaborowski, Warszawa 2007, s. 25).

¹⁸ Wywiad ECFR, Baku, kwiecień 2009.

¹⁹ *Lavrov talk on EU eastern influence „nonsense”*: EU, AFP, 27.04.2009.

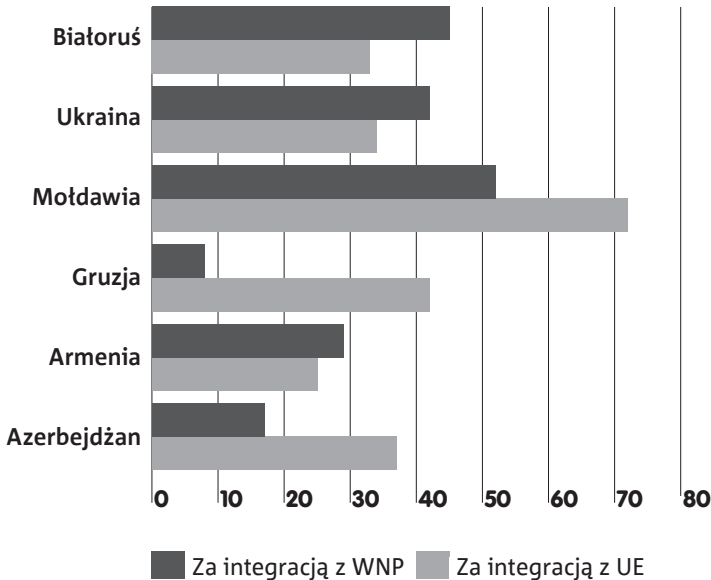
takie jak otwarty rynek pracy, tanie surowce energetyczne i możliwość łatwego uzyskania członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Tymczasem prowadząc rozmowy z UE, rządy krajów sąsiedztwa gubią się w labiryncie niejasnych sformułowań biurokratycznych — Europejska Polityka Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument Wspierania Systemu Rządów, autonomiczne preferencje handlowe, Fundusz Inwestycyjny na rzecz Sąsiedztwa, etc. Parafrazuując jednego z ekspertów od omawianego regionu, Dova Lyncha, „Rosja składa oferty nie do odrzucenia, Unia — takie, których nie sposób pojąć”²⁰.

Jak twierdzi jeden z rosyjskich ekspertów: „UE pozostaje marzeniem, podczas gdy Rosja oferuje wymierne korzyści... Nie sposób porównywać tych dwóch ofert”²¹. I rzeczywiście, zarówno politycy, jak i obywatele krajów sąsiedztwa zaczynają konfrontować abstrakcyjną atrakcyjność modelu europejskiego z konkretnymi korzyściami obiecywanymi przez Rosję. Unijne opowieści o jej „miękkiej sile” nie znajdują odzwierciedlenia w poglądach opinii publicznej krajów sąsiedztwa (por. wykres poniżej); Mołdawia jest jedynym krajem, gdzie za dalszą integracją z UE opowiada się większość badanych.

²⁰ Por. Dov Lynch, *Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy to the EU?*, „EPC Working Paper”, nr 21, listopad 2005; *EU Failing to Communicate with the World*, „New Europe”, 04.12.2005.

²¹ Wywiad ECFR, Wiedeń, luty 2009.

Zestawienie poparcia dla integracji z Rosją/WNP oraz z UE w sześciu krajach sąsiedztwa (2008)²²



Moskwa usiłowała stworzyć strefę wpływów na obszarze swej „bliskiej zagranicy” od chwili rozpadu Związku Radzieckiego. Fundamentem jej „miękkiej siły” jest wspólnota doświadczeń historycznych i kultury — obecność

²² Dane, które posłużyły za podstawę niniejszego wykresu, są oparte na wynikach badań opinii publicznej przeprowadzonych w każdym z tych krajów w roku 2008 (z wyjątkiem Gruzji, gdzie badanie przeprowadzono rok wcześniej). Sformułowania, jakich użyto w ankietach, różniły się w zależności od kraju, ich sens jednak był zbliżony. Pytania brzmiały, jak następuje: Która z poniższych opcji jest najbardziej pożądana dla Armenii? Jaki kierunek integracji wydaje ci się najkorzystniejszy dla Azerbejdżanu? Jeśli musiałbyś wybierać między ponownym zjednoczeniem Białorusi z Rosją a jej integracją z UE, za którym rozwiązaniem byś się opowiedział? Czy Gruzja powinna w przyszłości przystąpić do...? Jakie państwo powinno być w przyszłości najważniejszym partnerem strategicznym Republiki Mołdawii? Gdyby w najbliższą niedzielę odbyło się referendum w sprawie integracji Mołdawii z UE, czy bytyś za, czy przeciw? Jaki kierunek w polityce zagranicznej powinien stanowić priorytet Ukrainy?

mniejszości rosyjskiej w krajach sąsiedztwa, język rosyjski, nostalgia za ZSRR i znaczenie Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego²³. Rosja jest jednak znacznie uboższa i słabiej zaludniona niż UE, toteż początkowo miała trudności z podjęciem rywalizacji w regionie. Pod rządami Putina Moskwa wreszcie uznała, że posiada środki pozwalające jej na zrealizowanie swych ambicji. Punktem zwrotnym okazała się jednak dopiero pomarańczowa rewolucja w roku 2004, kiedy to toporna rosyjska taktyka ingerencji, polegająca na udzielaniu poparcia Wiktorowi Janukowyczowi, zawiodła na całej linii, skłaniając Rosjan do przemyślenia na poważnie własnej strategii. Wychoząc od uznania kluczowej roli, jaką podczas pomarańczowej rewolucji odegrały organizacje obywatelskie i pozarządowe, Rosja zaczęła rozwijać konkurencyjną ideologię „kontrrewolucyjną” poprzez wspieranie „swoich” organizacji pozarządowych, używanie „własnych” technologii internetowych oraz eksportowanie swych wpływów politycznych i gospodarczych. Gleb Pawłowski określa pomarańczową rewolucję jako „niezwykle korzystną dla Rosji katastrofę”. — Wiele się nauczyliśmy — deklaruje²⁴.

Część ekspertów sądziła, że światowy kryzys gospodarczy zmusi Rosję do ograniczenia aktywizmu w krajach sąsiedztwa²⁵. Jednak nawet jeśli kurcząca się baza surowcowa może zmusić Rosję do ograniczenia aktywności na niektórych obszarach, to jej determinacja, by zachować strefę wpływów na obszarze uważanym przez nią za własne „podwórko”, zawsze była czymś więcej niż tylko oportunistyczną akcją napędzaną przez wysokie ceny ropy naftowej. Determinacja ta wyphywała z głęboko zakorzenionego wśród Rosjan przekonania o roli ich kraju jako jednego z biegunów

²³ Osoby narodowości rosyjskiej stanowią 17,2% ludności Ukrainy, 11,4% — Białorusi i 9,4% Mołdawii. W trzech republikach południowokaukaskich odsetek ten wynosi poniżej 2%. Około 80% Białorusinów należy do Białoruskiego Kościoła Prawosławnego, 37% Ukraińców — do Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego (Patriarchatu Moskiewskiego), a 75% obywateli Mołdawii — do Mołdawskiego Kościoła Prawosławnego. Wszystkie stanowią odgałęzienie macierzystego Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego w Moskwie [formalnie są to struktury niezależne — przyp. od tłum.].

²⁴ Wywiad ECFR, Moskwa, 21.10.2008.

²⁵ Por. np. Stephen Sestanovich, *Russia and the Global Economic Crisis*, Council of Foreign Relations, listopad 2008.

w wielobiegunowym świecie. Światowy kryzys gospodarczy może nawet skłonić Rosję do większych starań o umocnienie swojego „bieguna”. W sytuacji, gdy spadek cen surowców stawia pod presją gospodarczą system polityczny Putina–Miedwiediewa, rząd może uznać wszelkie sukcesy geopolityczne za przydatne. Fakt zaś, że kryzys gospodarczy dotknął kraje sąsiedztwa ciężiej niż Rosję, otwiera nowe możliwości oddziaływania politycznego. Jak ujął to Walerij Fadiejew, wydawca czasopisma politycznego „Ekspert”: „Ukraina tak staniała, że możemy ją kupić”²⁶.

Istotą rosyjskiej strategii jest przeciwstawianie się „miękkiej sile” UE w krajach sąsiedztwa poprzez ukazywanie własnych propozycji jako atrakcyjnej alternatywy. Każda europejska inicjatywa polityczna w regionie doczekała się rosyjskiej odpowiedzi. Poniżej omawiamy bardziej szczegółowo pięć obszarów tego rodzaju rywalizacji.

Malejące szanse na członkostwo a rosyjskie „przeżnięcie braterstwa”

Przez całe lata UE i kraje sąsiedztwa bawiły się w stosowanie „paragrafu 22”. Rządy państw sąsiedztwa dowodziły, że czytelniejsza perspektywa członkostwa ułatwiłaby im przełamanie impasu w realizacji reform. Bruksela utrzymywała, że wszelkie widoki na członkostwo pozostają uzależnione od spełnienia kryteriów kopenhaskich, definiujących warunki rozszerzenia UE.

Gra ta przybrała radykalny zwrot, gdy w roku 2005 Francja i Holandia jednomyślnie zagłosowały „nie”. Retoryka UE na pozór się nie zmieniła, kraje sąsiedztwa słuchają jednak wszystkiego, co dzieje się w politycznych kuluarach UE, wystarczająco uważnie, by zrozumieć, że na dalsze rozszerzenie — przynajmniej na razie — nie ma co liczyć. Mimo że marzenie o członkostwie w UE jest w krajach sąsiedztwa nadal silne, sama Unia wkłada więcej energii w bagatelizowanie tej perspektywy niż w akcentowanie wspólnej

²⁶ Wywiad ECFR, Moskwa, 21.10.2008.

tożsamości europejskiej. Kraje wschodniego sąsiedztwa są też niemal nieobecne w grafiku podróży najwyższych rangą przedstawicieli UE, tak jakby chciano się w ten sposób upewnić, że komunikat zostanie właściwie odczytany. I tak między wiosną 1999 a marcem 2009 roku Javier Solana, wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, tylko dwukrotnie odwiedził Mołdawię, a raz — Armenię i Azerbejdżan. W tym samym okresie aż 136 razy złożył wizytę w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

Unia Europejska nie szczędzi wysiłków, by utrzymywać w ryzach nadzieje krajów sąsiedztwa na rozszerzenie, a tymczasem Rosja stale odwołuje się do retoryki braterstwa. W przemówieniu na forum Dumy podsumowującym dokonania 2003 roku prezydent Putin opisał obywateli Wspólnoty Niepodległych Państw jako „ludzi nam bliskich, ludzi, z którymi dobrze się rozumiemy, z którymi łączy nas język... i wspólna nam rosyjska kultura”²⁷.

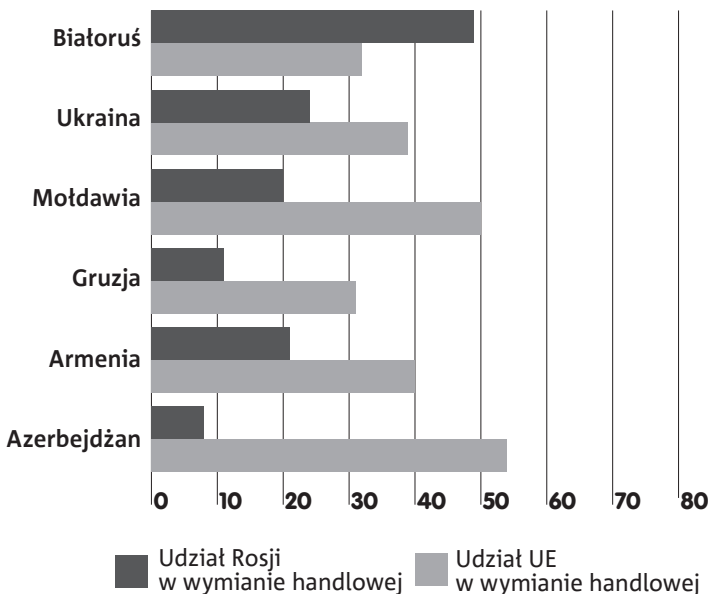
Moskwa wie też, gdzie i jak inwestować środki finansowe. Jej polityka na obszarze „przestrzeni postradzieckiej” często jest charakteryzowana jako panoszenie się zabijaki, któremu brak konkurencji. Zarazem jednak Rosja zaangażowała się w realizację całego szeregu regionalnych projektów wielostronnych, niosących korzyści krajom sąsiedztwa. Wiele z tych projektów wydaje się stanowić wierne kopie organizacji funkcjonujących na Zachodzie. Na płaszczyźnie bezpieczeństwa za odpowiedź Rosji na NATO można uznać Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, której członkowie (wśród nich Białoruś, Armenia, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan) korzystają z możliwości zakupu rosyjskiego uzbrojenia po okazjnych cenach. Na Europejski Obszar Gospodarczy Rosja odpowiedziała, tworząc Eurazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (EaWG). Na szczycie EaWG w marcu 2009 roku Moskwa zadeklarowała wkład wysokości 7,5 mld dolarów w fundusz anty kryzysowy, który ma za zadanie ustabilizować gospodarki „sojuszników” — Białorusi, Armenii, Kirgistanu, Kazachstanu i Tadżykistanu. Moskwa zaoferowała też kredyty i subwencje Ukrainie, Armenii i Mołdawii.

²⁷ Patrz www.kremlin.ru/eng/speeches/2003/05/16/0000_type70029type82912_44692.shtml.

Metody oddziaływania gospodarczego: IKEA kontra Gazprom

Unijna polityka handlowa stymuluje transformację struktur gospodarczych państw wschodniego sąsiedztwa. We wszystkich tych krajach z wyjątkiem Białorusi wysokość obrotów z UE jest wyższa niż z Rosją, a w większości przypadków – znacząco wyższa. Wszędzie też, z wyjątkiem Białorusi, na Rosję przypada mniej niż 25% wymiany handlowej (por. poniższy wykres).

Struktura wymiany handlowej krajów wschodniego sąsiedztwa (2007)²⁸



²⁸ Dane o wysokości wymiany handlowej dostępne są pod adresem: http://www.wto.org/country_profiles/2007. W przypadku Gruzji uwzględniono również dane z Rocznika Statystycznego Gruzji za rok 2008.

Wpływy gospodarcze UE w krajach wschodniego sąsiedztwa rosną: w latach najlepszej koniunktury firmy unijne — w tym takie tuzy jak Unicredit, BNP Paribas, BP, France Telecom, Mittal i Heineken — miały bardzo dobre wyniki w tym regionie. UE ma obecnie dodatni bilans handlowy z pięcioma spośród sześciu krajów sąsiedztwa — wyjątkiem jest eksportujący surowce energetyczne Azerbejdżan (por. poniższą tabelę).

Bilans handlowy krajów wschodniego sąsiedztwa z UE (2007)²⁹

Wymiana handlowa UE z...	Bilans handlowy UE
Białorusią	0,5 mld euro
Ukrainą	10 mld euro
Mołdawią	0,8 mld euro
Gruzją	0,6 mld euro
Armenią	0,3 mld euro
Azerbejdżanem	– 5,8 mld euro

Choć UE ma ściślejsze stosunki handlowe z krajami sąsiedztwa, to Rosja potrafiła wykorzystać swój potencjał gospodarczy do uzyskania na tym obszarze wpływów politycznych, koncentrując się w polityce inwestycyjnej na dziedzinach strategicznych, takich jak energetyka i infrastruktura. Wyszła bowiem z założenia, że każdy kraj jest w stanie sobie poradzić bez sieci sklepów IKEA, ale żaden nie zdoła funkcjonować bez gazu. Przykładowo Rosja do roku 2009 kontrolowała zaopatrywanie Ukrainy w gaz za pośrednictwem podejranej firmy *joint venture* RosUkrEnergo. Jak ujął to jeden z Ukraińców: „Rzeczywistą siłą polityczną na Ukrainie jest gaz. Kto kontroluje jego przepływ, kontroluje najważniejsze grupy polityczne tego kraju”³⁰. W Mołdawii elektrownia Cuciurgan w Naddniestrzu jest własnością rosyjskiego państwowego koncernu energetycznego Inter RAO, który dwukrotnie, w 2004 i 2005 roku, wstrzymał

²⁹ Za: <http://trade.ec.europa.eu>.

³⁰ Wywiad ECFR z urzędnikiem ukraińskim, 14.05.2008.

dostawy energii w chwili, gdy stosunki mołdawsko-rosyjskie były najgorsze od wielu lat³¹. Kiedy w 2006 roku Armenia, usiłując ograniczyć swą zależność od rosyjskiego gazu, zainwestowała w budowę gazociągu do Iranu, Gazprom po prostu przejął nad nim kontrolę. Armenia być może uniezależniła się nieco od rosyjskiego gazu, ale nie od Gazpromu.

W ciągu ostatnich kilku miesięcy światowy kryzys gospodarczy umożliwił Rosji zakup strategicznego majątku w krajach sąsiedztwa dosłownie za grosze. W styczniu 2009 roku rosyjski bank VEB (Wnieszekonombank), gdzie stanowił prezesa rady nadzorczej sprawuje nie kto inny jak Władimir Putin, kupił ukraiński Prominvestbank, który znalazł się w kłopotach, za symbolicznych 150 mln dolarów. Również w początkach 2009 roku rosyjski Incredbank nabył 53% udziałów w mołdawskim Universalbanku za 4,4 mln dolarów³². (Kryzys okazał się jednak obosieczny: niektóre rosyjskie przedsiębiorstwa były zmuszone pozbyć się swoich zdobyczy w krajach sąsiedztwa. Doświadczyli tego np. rosyjscy właściciele mołdawskiej sieci telefonii komórkowej Eventis w kwietniu 2009 roku).

„Mur schengeński” kontra ruch bezwizowy

Jednym z najwyżej cenionych przez obywateli Unii efektów integracji europejskiej jest możliwość swobodnego przemieszczania się po kontynencie. Doświadczenie krajów sąsiadujących z UE jest diametralnie różne. Rozszerzenie UE zaowocowało wprawdzie zjednoczeniem większości Europy, jednak doprowadziło również do powstania „muru wizowego”, wyższego niż jakikolwiek mur w dziejach naszego kontynentu. Obywatele Ukrainy i Mołdawii mogli kiedyś odwiedzać bez wiz takie kraje jak Polska, Litwa czy Węgry. Gdy jednak w roku 2007 te ostatnie weszły do strefy Schengen, w obrębie której można się przemieszczać bez paszportu, wprowadziły wizy dla wszystkich krajów

³¹ Cuciurgan dostarczał wówczas Mołdawii 30% energii elektrycznej. Kiszyniów przerzucił się później na dostawy z Rumunii.

³² *Rossijskij biznesmien kupił 53% akcji mołdawskiego banku*, „RIA Nowyj Riegion”, 22.12.2008.

wschodniego sąsiedztwa³³. Nic nie osłabia obecnie „miękkiej siły” UE w tym regionie skuteczniej niż jej restrykcyjna polityka wizowa.

Nic nie osłabia „miękkiej siły” UE w krajach sąsiedztwa skuteczniej niż jej restrykcyjna polityka wizowa.

Szkody te zostały jeszcze zwiększone za sprawą sposobu, w jaki Unia zajmowała się zagadnieniem wiz od momentu swego poszerzenia. I tak pod koniec 2008 roku UE luźno zobowiązała się wobec Ukrainy i Mołdawii do wprowadzenia w dalszej przyszłości ruchu bezwizowego; zobowiązanie to jednak okazało się znacznie bardziej skąpe w treści niż „mapa drogowa” dotycząca ruchu bezwizowego, zaproponowana przez UE krajom Bałkanów Zachodnich kilka miesięcy wcześniej. Taka postawa Unii nie przeszła w krajach sąsiedztwa bez echa. Parlament Ukrainy wezwał niedawno rząd do ponownego wprowadzenia wiz dla obywateli UE, uzasadniając to tym, że część państw członkowskich UE nie wywiązuje się z podjętych w styczniu 2008 roku zobowiązań do uproszczenia mechanizmów przyznawania wiz wybranym kategoriom osób, takim jak dziennikarze i przedsiębiorcy³⁴. Rzecz jasna, spory te dotyczą jedynie prawa przekraczania granicy przez obywateli krajów sąsiedztwa; w wielu państwach członkowskich UE kwestia przyznania im prawa do legalnego zatrudnienia nie jest nawet brana pod uwagę.

Jednocześnie w ciągu ostatnich 10 lat najważniejszym składnikiem „miękkiej siły”, za pomocą której Rosja pozyskuje względy krajów wschodniego sąsiedztwa, jest stosunkowo łatwy dostęp do jej gospodarki, jeszcze niedawno prężnie się rozwijającej. Ogromna większość emigrantów ekonomicznych z krajów sąsiedztwa pracuje w Rosji (wyjątek stanowią emigranci z Mołdawii i Ukrainy Zachodniej, którzy pracują głównie w krajach UE, choć przeważnie nielegalnie).

³³ W roku 2007 Polska wydała Ukraińcom 585 tys. wiz, rok później tylko 350 tys. Litwa wydała w roku 2007 Białorusinom 162 tys. wiz, a w 2008 roku tylko 79 tys. Węgry wydały Ukraińcom 173 tys. wiz w roku 2007; rok później ich liczba spadła do 90 tys.

³⁴ Por. www.rosbalt.ru/2008/12/04/547572.html oraz deklarację *We Can Change the Visa-free Regime for the EU*, 30.11.2008, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/663835>.

Obywatele krajów sąsiedztwa pracujący za granicą i przesyłane przez nich sumy

	Rosja	UE	Szacunkowe roczne sumy przesyłane przez osoby pracujące za granicą (rok 2008)
Białoruś	300.000–700.000	60.000–70.000	2–3 mld USD
Ukraina	2 mln	3 mln	8,4 mld USD
Mołdawia	344.000	350.000–500.000	1,6 mld USD
Gruzja	1 mln	50.000	1 mld USD
Armenia	2,5 mln	150.000	1,5–2 mld USD
Azerbejdżan	2 mln	100.000	1–1,5 mld USD

Promowanie demokracji a „suwerenna demokracja”

Unia Europejska wciąż jest niezdecydowana, w jaki sposób wywierać wpływy polityczne w krajach sąsiedztwa. Z drugiej strony zależy jej na promowaniu zasad demokracji i rządów prawa. „Promowanie demokracji” jest wpisane w plany działania wszystkich państw członkowskich UE, uzgadniane zresztą przez Unię z krajami sąsiedztwa w ramach EPS. W roku 2007 UE uzupełniła EPS o dysponujący sześcioletnim budżetem wysokości 350 mln euro Instrument Wspierania Systemu Rządów, który ma służyć nagradzaniu krajów za poczynione postępy. Zarazem jednak Unia pragnie utrzymać stosunki ze wszystkimi swymi sąsiadami, również z reżimami autorytarnymi, takimi jak Azerbejdżan czy Białoruś. Tę uporczywą dwuznaczność potęgują sprzeczne postawy poszczególnych państw członkowskich UE: na przykład Holendrzy i Szwedzi sprzeciwiali się zaproszeniu autokratycznego

białoruskiego przywódcy Łukaszenki na szczyt Partnerstwa Wschodniego w Pradze, podczas gdy inni, w tym Niemcy, Włosi i Polacy, nastawiali na zwiększenie współpracy UE z tym reżimem.

Rosyjska oferta pod adresem krajów sąsiedztwa jest wolna od tego rodzaju dwuznaczności: w jej strategii szczególny nacisk położono na budowanie przymierzy ze wszystkimi krajami sąsiedztwa, niezależnie od reżimu politycznego. Moskwa nie tylko sama skwapliwie stosuje czarną magię manipulacji politycznej, by bronić swoich interesów w sferze polityki zagranicznej, ale też chętnie eksportuje własne umiejętności w tym zakresie do zaprzyjaźnionych reżimów. Rosyjska idea „suwerennej demokracji” — model polityczny kładący nacisk na potrzebę realizowania przez poszczególne kraje „własnej drogi” do demokracji, bez obcej interwencji — spotkała się z przychylnym przyjęciem w państwach sąsiedztwa. Rządzący na Białorusi Alaksandr Łukaszenka twierdzi wręcz, że to on jest autorem tej koncepcji³⁵. Szef administracji prezydenckiej w Azerbejdżanie, Ramiz Mechtiew, przemianował ją na „odpowiedzialną demokrację”³⁶. Armenia oparła swój model przekazywania władzy prezydenckiej na rosyjskim: ustępujący prezydent Robert Koczarian przekazał obowiązki upatrzonemu na swego następcę Serżowi Sarkisjanowi w lutym 2008 roku, po wyborach prezydenckich, podczas których doszło do licznych nieprawidłowości. W stosunkowo pluralistycznej Mołdawii prezydent Voronin prze rysowuje zagrożenie ze strony Rumunii dla swego kraju, stawiając się w roli jedyne go obrońcy niepodległości i piętnując praktycznie wszystkich liderów opozycji jako lokajów zagranicy³⁷. Nawet Gruzja i Ukraina, dwa świetlane przykłady, same nadszarpaneły swój wizerunek. Przestrzeganie przez władze Gruzji niezależności mediów i praw człowieka pogorszyło się w ostatnich latach, szczególnie zaś w ciągu ostatnich osiemnastu miesięcy. Na Ukrainie natomiast prezydent Juszczenko dopuścił do tego, by jego szef kancelarii Wiktor Bałoha dokonywał — przynajmniej do czasu swego odwołania w maju 2009 roku — manipulacji politycznych zazwyczaj kojarzonych z Rosją: nadużywania

³⁵ Por. <http://www.charter97.org/en/news/2008/7/15/8161/>.

³⁶ Ramiz Mieżtiew, *Na puti k diemokracji: razmyszłaja o nasledii*, Baku 2007, s. 741.

³⁷ Por. <http://www.unimedia.md/index.php?mod=home&hmod=newsbyid&id=7933>.

środków administracyjnych, zamykania rozpraw sądowych dla publiczności czy tworzenia fasadowych projektów partyjnych.

Równie istotna okazała się ingerencja Rosji w politykę omawianego regionu. Często przybierała ona postać „technologii politycznej”. I tak podczas wyborów na Ukrainie w 2004 roku Rosjanie pomagający w kampanii Wiktora Janukowycza uciekali się do szeregu manipulacji politycznych: tworzenia wirtualnych partii, wykorzystywania prowokatorów, fałszowania głosów i wreszcie ingerencji w proces ich liczenia. Ale Moskwa nie wahała się także wspierać faworyzowanych przez siebie kandydatów poprzez interwencje na najwyższym szczeblu. W okresie poprzedzającym wybory w Mołdawii w kwietniu 2009 roku prezydent Miedwiediew spotkał się z prezydentem Voroninem, rosyjscy szefowie dyplomacji i resortów gospodarczych odwiedzili Mołdawię i zadeklarowali poparcie polityczne, a nowo wybrany patriarcha Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego odbył dwa szeroko nagłośnione spotkania z Voroninem. Rosja naciskała w tym czasie na mołdawskie partie radykalnej lewicy, którym dotąd sprzyjała, by usunęły się na bok bądź udzieliły poparcia rządzącemu ugrupowaniu komunistycznemu.

Tego rodzaju wsparcie dla zaprzyjaźnionych władz w krajach sąsiedztwa należy do tradycyjnej taktyki Rosji. Współcześnie jednak znalazła ona swe dopełnienie w uznaniu znaczenia organizacji pozarządowych. Jest to nauce wyciągnięta przez Kreml po zwycięstwie pomarańczowej rewolucji. Siergiej Markow, jeden z ideologów putinowskiej partii Jedna Rosja, ujął to następująco: „Rosja powinna wzorować się na działaniach Stanów Zjednoczonych [w Gruzji i na Ukrainie]. Powinniśmy pomagać w [organizowaniu] *think tanków*, okrągłych stołów, konferencji, wspierać środki masowego przekazu i wymianę międzynarodową”³⁸. W ciągu ostatnich pięciu lat Rosja powołała do istnienia szereg organizacji patronackich, by posługiwać się „miękką siłą” za granicą³⁹. Organizacje takie, w rodzaju Instytutu Krajów

³⁸ Wywiad ECFR, 19.12.2007.

³⁹ Por. Andrew Wilson, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven, London 2005; Nicu Popescu, *Russia's Soft Power Ambitions*, „CEPS Policy Brief”, nr 115, październik 2006.

WNP czy fundacji Rosyjski Świat, zajmują się przekazywaniem środków prorosyjskim ugrupowaniom politycznym i organizacjom pozarządowym w tym regionie, często w sposób niejawnym. Rosyjskiemu Światu zarzucano pomaganie separatystom rusińskim na Ukrainie Zakarpackiej⁴⁰. We wrześniu 2008 roku Władimir Putin dał wręcz do zrozumienia, iż Rosja wspiera organizacje obywatelskie w Gruzji, i zadeklarował, że „byłoby niewłaściwe pozostawienie Gruzji w rękach nacjonalistów i ludzi nieodpowiedzialnych, pozwalając im, by rozerwali ją na strzępy”⁴¹.

Nowe w rosyjskiej praktyce politycznej uznanie dla społeczeństwa obywatelskiego okazuje się procentować podczas wyborów w krajach sąsiedztwa. Przyjazne Moskwie środowiska obywatelskie oraz uległe wobec niej organizacje pozarządowe są wówczas wykorzystywane do przydawania wątpliwym głosom wiarygodności. Jednocześnie Rosja usiłuje zneutralizować misję obserwatorów wyborczych z OBWE od środka — np. nalegając, by jej pracami kierował przedstawiciel sojuszniczego Kazachstanu — co nie przeszkadza Moskwie lekceważąco określać tej organizacji mianem „ministerstwa ds. krytykowania wyborów w Europie Wschodniej”⁴². Autoryzowanie nieuczciwych wyborów, które może być skutkiem podobnych zabiegów, ma jak najgorsze konsekwencje: na poły autorytarne reżimy pozostają u władzy, opozycja zaś odmawia uznania wyniku wyborów, co prowadzi do politycznego paraliżu bądź konfrontacji.

Rywalizacja medialna: wolność informacji a kontrola przekazu

W krajach wschodniego sąsiedztwa walka o serca i umysły w coraz większym stopniu rozgrywa się w środkach przekazu — i również na tej

⁴⁰ Ołeksandr Hawrosz, *Zakarpatskoho separatysta finansuje Moskwa*, „Ukrajina motoda”, 8.11.2008, www.umoloda.kiev.ua/number/1285/180/45461/.

⁴¹ Por. *Moscow to Develop Ties with Georgian Civil Society*, 25.09.2008, <http://civil.ge/eng/print.php?id=19602>.

⁴² Wywiad ECFR z urzędnikiem rosyjskim, Moskwa, 21.10.2008.

plaszczyźnie Unia Europejska przegrywa z Rosją. Tylko nieliczne osoby sięgają w tych państwach po drukowane lub elektroniczne środki przekazu z UE; żaden z krajów regionu z wyjątkiem Ukrainy nie posiada też wolnego rynku medialnego. Paneuropejska telewizja Euronews w języku rosyjskim jest wprawdzie transmitowana w krajach sąsiedztwa, ale część lokalnych reportaży dostarcza temu kanałowi RTR — rosyjska telewizja państwowa, której komentarze są stronicze. Azerbejdżan już w początkach 2009 roku odmówił wszystkim zagranicznym nadawcom prawa do korzystania ze swych częstotliwości. Na Białorusi transmitowane są programy telewizyjne finansowane przez UE, nie sposób jednak mówić o ich znaczącej oglądalności. Jedyny wyjątek w regionie stanowiły programy Radia BBC w języku rumuńskim, które cieszyły się w Mołdawii dużą popularnością, dopóki nie zostało ono zamknięte w wyniku przeprowadzonych przez londyńską centralę cięć budżetowych. Co więcej, po kryzysie powyborczym w kwietniu 2009 roku władze zakazały także transmitowania większości programów państwowej telewizji rumuńskiej, dzięki której w mołdawskiej przestrzeni informacyjnej istniał pewien pluralizm.

*W krajach wschodniego sąsiedztwa walka o serca
i umysły w coraz większym stopniu rozgrywa się
w środkach przekazu — i na tej płaszczyźnie
UE przegrywa z Rosją.*

Rosja tymczasem utrzymuje wpływy w mediach regionu, i to na wiele sposobów: poprzez tworzenie lokalnych spółek *joint venture* i „miejscowe” wydania tytułów rosyjskich (rosyjskie dzienniki „Argumenty i Fakty” oraz „Komsomolskaja Prawda” mają lokalne edycje na Białorusi i na Ukrainie) oraz wykorzystywanie sieci kablowych i Internetu. Rosyjskie środki przekazu pełnią przy tym w regionie dwojaką funkcję. Odgrywają istotną rolę w polityce wewnętrznej poszczególnych krajów, najczęściej udzielając poparcia konkretnym kandydatom podczas wyborów. Zarazem jednak wpływają na sposób, w jaki miejscowi czytelnicy postrzegają wypadki na arenie

międzynarodowej, począwszy od kryzysu wokół konstytucji Unii Europejskiej i relacji z USA, po lokalne wydarzenia w rodzaju pomarańczowej rewolucji czy wojny w Gruzji z sierpnia 2008 roku⁴³.

Jawne starania Rosji o upolitycznianie relacji kontrolowanych przez nią mediów w krajach sąsiedztwa przynoszą niekiedy skutek odwrotny do zamierzonego. Wiele krajów ruguje media pozostające pod kontrolą Rosji, gdy przybierają one zbyt wyraźne zabarwienie polityczne. I tak Azerbejdżan wstrzymał retransmisję programów ORT w lipcu 2007 roku i RTR-Planeta w styczniu 2008 roku. Warto też pamiętać, że choć blisko 90% środków przekazu na Białorusi i blisko dwie trzecie na Ukrainie jest rosyjskojęzycznych, to większość z nich należy do miejscowego kapitału i wspiera lokalne władze bez względu na stanowisko Moskwy.

Rosyjska i unijna „miękką siła”

Rosja	Unia Europejska
<ul style="list-style-type: none">• retoryka braterstwa• multilateralne instytucje oferujące korzyści swym członkom• inwestycje o znaczeniu strategicznym• ruch bezwizowy i otwarty rynek pracy• ochrona reżimów autorytarnych• model „suwerennej demokracji”• decydowanie o obrazie świata w mediach	<ul style="list-style-type: none">• ośrodki informacyjne UE• utrzymujące się nadzieje na członkostwo w UE• największy partner handlowy• perspektywy współpracy gospodarczej• pomoc dla rządów i społeczeństwa obywatelskiego• wspieranie demokracji

⁴³ Potwierdzają to niektóre sondaże. Por. www.kiis.com.ua, www.uceps.org/poll.php?poll_id=310 oraz www.ipp.md/files/Barometru/R_bop_oct_2008_prezentare_ED.pdf.

Unia Europejska stanowi w dalszym ciągu najbardziej przekonujący model polityczny w regionie, Europejczycy nie doskonali jednak swej „miękkiej siły”. Rozpowszechniony w krajach sąsiedztwa wizerunek UE jako organizmu pogrążonego w permanentnym kryzysie instytucjonalnym i niemrawo rozwijającego się gospodarczo oraz wstrzymanie procesu rozszerzenia już zebrały swoje żniwo. Opcja europejska zaczyna być postrzegana jako nierealne, a przy tym coraz mniej atrakcyjne marzenie. Toteż rosnąca liczba państw postradzieckich, zamiast marnować czas na daremny — jak im się wydaje — trud, przyjmuje wyciągniętą rękę Rosji. Wzorzec rządzenia, jaki oferuje Unia, jest bardziej atrakcyjny niż rosyjski, ale dobre wzorce rządzenia nie zawsze wygrywają.

Rozdział III: Gra sił w sąsiedztwie — rosyjskie i unijne środki nacisku

Rywalizacja rosyjskich i europejskich „twardych” środków nacisku nie jest wyrównana. Rosja nadal rości sobie status superpotęgi z uwagi na swój potencjał wojskowy oraz strategiczną kontrolę zasobów energetycznych, Unia Europejska zaś słygnie z tego, że wzdraga się przed używaniem środków przymusu, by narzucić swą wolę. W rzeczy samej u źródeł powstania UE stała idea kształtowania relacji między państwami nie na zasadzie siły, tylko współzależności ekonomicznej, rządów prawa oraz ponadnarodowego ładu (*governance*).

Przemawia to na korzyść Rosji. W ostatnich latach UE wprowadziła wprawdzie zakaz wydawania wiz i wjazdu różnym przywódcom i urzędnikom krajów sąsiedztwa, a także zamroziła ich konta. Jednak generalnie rzecz biorąc, kij odgrywa w polityce Unii Europejskiej wobec jej sąsiadów o wiele mniejszą rolę niż marchewka. UE wykazuje się też wyjątkową niechęcią do podejmowania inicjatyw w związku z utrzymującymi się w regionie kryzysami w sferze bezpieczeństwa.

Także to przemawia na korzyść Rosji. Moskwa osiągnęła mistrzostwo w posługiwaniu się „twardymi” środkami nacisku, zarówno na płaszczyźnie militarnej, jak i gospodarczej, i szybko reaguje na kryzysy w regionie, jeśli tylko widzi dla siebie pole do popisu. Jak ujął to jeden z urzędników UE, „Rosja jest silniejsza i szybsza... W każdej sytuacji kryzysowej radzi sobie lepiej”⁴⁴.

⁴⁴ Wywiad ECFR, Bruksela, marzec 2009.

Unijne zapobieganie konfliktom a rosyjskie „siły pokojowe”

Dzisiejsza Rosja nie jest Związkiem Radzieckim z epoki zimnej wojny. Nie jawi się jako rzecznik szerokiego użycia siły militarnej, a jej doktryna strategiczna nie jest jednoznacznie agresywna. Po upadku ZSRR Rosja zdołała jednak utrzymać swą obecność wojskową we wszystkich krajach sąsiedztwa (por. tabela poniżej). Rosyjskie oddziały wojskowe często są rozmieszczane na obszarach konfliktów secesjonistycznych, co pozwala im występować pod szyldem „sił pokojowych”. Ich obecność ogranicza suwerenność państw sąsiedztwa, zarówno bezpośrednio — poprzez uniemożliwianie sprawowania pełnej kontroli nad swym terytorium — jak i pośrednio, zmniejszając możliwości działania w polityce zagranicznej: trudno wyobrazić sobie na przykład, by kraje mające na swym terytorium rosyjskie bazy wojskowe mogły uzyskać członkostwo w NATO.

Rosyjskie oddziały w sześciu krajach wschodniego sąsiedztwa (stan na 2008)

Kraj	Liczebność oddziałów	Termin opuszczenia kraju
Białoruś	850	2020
Ukraina	13 000–15 000	2017
Mołdawia	1 300	2003 (niedotrzymany, obecnie brak widoków na opuszczenie kraju)
Gruzja (Abchazja i Osetia Południowa)	3 600–7 600 ⁴⁵	2001 (niedotrzymany, obecnie brak widoków na opuszczenie kraju)
Armenia	5 000	2021
Azerbejdżan	900–1 400	2012

⁴⁵ W marcu 2009 roku przywódca Abchazji Siergiej Bagapsz poinformował o zawarciu z Rosją porozumienia dotyczącego rozmieszczenia w Abchazji na 49 lat sił rosyjskich liczących 3 800 żołnierzy. Por. http://www.ng.ru/cis/2009-03-06/1_bagapsh.html.

Kraje sąsiedztwa mają różny stosunek do obecności sił rosyjskich na swoim terytorium. Białoruś i Armenia są bliskimi sojusznikami Rosji i traktują rosyjskie bazy wojskowe jako narzędzie umacniania swego bezpieczeństwa. Władze Białorusi chcą ochrony przez Zachodem i wszelką miejscową opozycją. Armenii natomiast zależy na utrzymaniu ścisłego przymierza wojskowego z Rosją jako środka odstraszącego Azerbejdżan, z którym Armenia wciąż pozostaje formalnie w stanie wojny o Górski Karabach.

Azerbejdżan jest mniej zadowolony z obecności sił rosyjskich w swych granicach. Centrum radiolokacyjne w Gabali, monitorujące przestrzeń powietrzną nad większością regionu bliskowschodniego, będzie jednak udostępniane Rosji przynajmniej do roku 2012⁴⁶. W Mołdawii Rosja przemianowała swe oddziały — dawną 14. Armieję Radziecką, która w 1992 roku pomogła separatystom naddnieprzańskim wygrać miniwojnę z rządem Mołdawii — na „siły pokojowe”. Rosja nie tylko złamała tym samym podjęte na szczycie OBWE w 1999 roku wyraźne zobowiązanie do „całkowitego, bezwarunkowego i uporządkowanego” wycofania swych wojsk do roku 2003⁴⁷, lecz także zachęcała przywódców prowincji, by wystąpili o zwiększenie rosyjskiego kontyngentu z 1 300 do 3 000 żołnierzy⁴⁸. Co więcej, Moskwa odsunęła UE od rozmów pokojowych dotyczących Naddniestrza, wymuszając negocjacje w formule „2+1” (Mołdawia i Naddniestrze oraz Rosja w roli mediatora) zamiast uzgodnionego przez wspólnotę międzynarodową w roku 2005 rozwiązania „5+2” (Mołdawia i Naddniestrze, Rosja, Ukraina i OBWE w roli mediatorów oraz UE i USA jako obserwatorzy).

Rosja przez lata blokowała również inicjatywy UE mające na celu uregulowanie konfliktu w separatystycznych regionach Abchazji i Osetii Południowej na terenie Gruzji. Moskwa od 2005 do końca 2007 roku wycofała z Gruzji swe oddziały, które pozostawały tam od czasów ZSRR, ale większość z nich dyslokowała po prostu do Armenii. Po wojnie z sierpnia 2008 roku Rosja zwiększa aktualnie swą obecność militarną w tych dwóch separatystycznych

⁴⁶ Por. uwagi rosyjskiego ministra obrony, <http://echo.msk.ru/news/542405--echo.html>.

⁴⁷ Por. www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_en.pdf.

⁴⁸ Wywiad ECFR z urzędnikami mołdawskimi w Kiszyniowie, październik 2008.

regionach, tworząc nowe bazy wojskowe i budując port w Oczamczirze nad Morzem Czarnym. Skrajnie emocjonalny język, jaki Kreml zarezerwował dla Saakaszwilgo — we wrześniu 2008 roku prezydent Miedwiediew określił go mianem „trupa politycznego”⁴⁹ — podsycza obawy, że Rosja może w przyszłości wykorzystać wybuch jakiegoś kryzysu, by całkowicie odsunąć prezydenta Gruzji od władzy.

Na Ukrainie stale utrzymują się napięcia na Krymie, szczególnie te związane z obecnością i działaniami rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Umowa dzierżawy bazy wygasa w roku 2017, ale Kreml wyraził jednoznaczne życzenie utrzymania jej również po upływie tego terminu, choć Ukraina jasno oznajmiła, że sobie tego nie życzy⁵⁰. Andriej Kokoszkin, były sekretarz kremlowskiej Rady Bezpieczeństwa Państwowego, zasugerował nawet dzierżawę bezterminową na wzór rozwiązania zastosowanego w zatoce Guantánamo⁵¹. Lokalna gospodarka, szczególnie w Sewastopolu, jest ściśle uzależniona od obecności sił rosyjskich, Kijowowi nie odpowiada jednak aktywność polityczna Floty Czarnomorskiej — Moskwa sponsoruje prorosyjskie ugrupowania polityczne i organizacje pozarządowe na półwyspie za pośrednictwem służb pomocniczych floty. Dalszy wzrost napięcia może z łatwością doprowadzić do gwałtownych starć między działaczami rosyjskimi i ukraińskimi albo do ataków, w których sprawcami lub ofiarami będą tradycyjnie proukraińscy Tatarzy krymscy. Władimir Putin podniósł stawkę podczas szczytu NATO w Bukareszcie w 2008 roku, stwierdzając, że Krym został „oddany” przez radzieckie politbiuro, i grożąc, że jeśli Ukraina przystąpi do Sojuszu Północnoatlantyckiego, to „tylko krok będzie dzielił ją od utraty suwerenności państwowej”⁵².

Moskwa utrzymuje, że ma obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa obywatelom Rosji, osobom pochodzenia rosyjskiego, a nawet wszystkim

⁴⁹ Por. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7594860.stm>.

⁵⁰ Por. *Ukraine says Russian Navy must get ready to leave Crimea*, „RIA Nowosti”, 24.10.2008.

⁵¹ Por. *Rosii udastsja naladit odnoszenija s Amierikoj k tuczszemu!*, 19.02.2009, <http://echo.msk.ru/programs/opponent/573070--echo/>.

⁵² *What precisely Vladimir Putin said at Bucharest*, www.mw.ua/1000/1600/62750/.

rosyjskojęzycznym mieszkańcom swej „bliskiej zagranicy”. Po wojnie w Gruzji pojawiły się jednak zarzuty, że Rosja celowo rozdaje swe paszporty obcokrajowcom, by stworzyć lub powiększać mniejszości, do ochrony których mogłaby sobie następnie rościć prawo. Jak się szacuje, na terytorium Gruzji żyje obecnie około 179 000 osób legitymujących się rosyjskim paszportem⁵³. Inne państwa sąsiedztwa również są obiektem tej taktyki: liczba posiadaczy rosyjskich paszportów w Naddniestrzu wynosi od 80 000 do 100 000. Szacunki dla Krymu wahają się między 2 000 a 100 000, jedno ze źródeł mówi zaś o 543 000 na całej Ukrainie. Blisko 160 000 osób z rosyjskim paszportem mieszka na terenie Azerbejdżanu, a 114 500 — w Armenii⁵⁴. Istnienie tego rodzaju „rosyjskiej mniejszości” w krajach sąsiedztwa stwarza Rosji potencjalny pretekst do zaangażowania się w konflikt w każdym z tych krajów⁵⁵.

Moskwa osiągnęła mistrzostwo w postugiwaniu się „twardymi” środkami nacisku i szybko reaguje na kryzysy w regionie, jeśli tylko widzi dla siebie pole do popisu.

Z rosyjską aktywnością militarną na obszarze sąsiedztwa jaskrawo kontrastuje zachowanie UE, niechętniej jakimkolwiek zaangażowaniu i podzielonej wewnętrznie. Unia Europejska przez lata nie poświęcała uwagi rozwiązywaniu konfliktów lokalnych w Gruzji, po części dlatego, że niektóre państwa członkowskie UE nie chciały wzbudzać wrogości Rosji⁵⁶. Kiedy pod koniec roku 2004 Moskwa zawetowała przedłużenie operacji monitorowania

⁵³ Por. uwagi Carla Bildta w: <http://euobserver.com/9/26596>.

⁵⁴ *Grażdanstwa Rossii na wszech nie chwatit. Pasportow toże*, <http://www.ferghana.ru/article.php?id=727>.

⁵⁵ Państwa członkowskie Unii również potrafią stosować tę taktykę: w latach 1991–2002 do chwili zaostrzenia procedur paszportowych Rumunia wydała obywatelom Mołdawii ok. 95 tys. paszportów. Bułgaria ze swej strony wydaje paszporty osobom pochodzenia bułgarskiego zarówno w Mołdawii, jak i w Macedonii.

⁵⁶ Por. Nicu Popescu, Mark Leonard, Andrew Wilson, *Can the EU Win the Peace in Georgia?*, „ECFR Policy Brief” nr 7, sierpień 2008; *Europe's Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia*, Nicu Popescu, „CEPS Working Document” nr 260, marzec 2007.

granic między Gruzją a Rosją przez OBWE, jedyną odpowiedzią UE było wysłanie trzyosobowej ekipy, która miała doradzać Gruzji w zarządzaniu granicą. Konsekwencją takiej postawy była konieczność wydania ponad miliarda euro i wysłania blisko trzystu nieuzbrojonych obserwatorów tylko po to, by doprowadzić do ponownego ustabilizowania sytuacji po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Oczywista niechęć UE do odegrania większej roli przed rokiem 2008 była co najmniej jedną z przyczyn eskalowania konfliktu przez obie strony: Saakaszwili uznał, że działa odtąd na własną rękę, Moskwa zaś miała pewność, że interwencja militarna skłoni UE co najwyżej do nieskutecznych protestów.

Do czasu wojny w Gruzji głównym obszarem zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów w krajach sąsiedztwa było niezbyt odległe od unijnych granic, deklarujące niezależność od Mołdawii Naddniestrze. W 2005 roku UE uruchomiła tam sprawnie działającą misję wsparcia granicznego (EUBAM) w celu zwalczania struktur przemytniczych, na których opierała się gospodarka prowincji. W wyniku działalności EUBAM naddniestrzańskie operacje w zakresie handlu zagranicznego zyskały na przejrzystości, miejscowi biznesmeni zaczęli rejestrować swą działalność w urzędach mołdawskich, a eksport do państw członkowskich UE wzrósł w szybkim tempie. Unia nie zdecydowała się jednak dopełnić działalności EUBAM strategią polityczną, która pozwoliłaby wypracować porozumienie skłóconych stron. Podjęta też jedynie skromne wysiłki, by zastąpić zdominowane przez Rosjan i nieskuteczne „siły pokojowe” lub zmusić Rosję do przestrzegania własnych zobowiązań dotyczących wycofywania swoich wojsk. Obecnie nic nie wskazuje na to, by oddziały rosyjskie miały opuścić Naddniestrze — stacjonuje tam ponad 1 300 żołnierzy — a rozwiązanie konfliktu wydaje się równie odległe, jak było.

Również na Krymie zaangażowanie UE było niegodne uwagi; pogroźki miotane przez Putina na szczycie NATO w Bukareszcie do dziś nie spotkały się z oficjalną odpowiedzią.

„Inteligentne” sankcje a ekonomiczne środki nacisku

Korzyści, jakie UE zaferowała krajom regionu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, są znacznie skromniejsze niż te, na jakie mogły liczyć państwa Europy Środkowo-Wschodniej w chwili uzyskania członkostwa w Unii. W rezultacie UE w niewielkim stopniu może wpływać na przemiany w krajach sąsiedztwa. Od czasu do czasu w Brukseli pojawiała się myśl, by sięgnąć po środki nacisku przeciw krajom sąsiedztwa. Jej „inteligentne”, precyzyjnie wymierzone sankcje okazywały się jednak przeważnie nieskuteczne. W 2007 roku UE zniósła część przywilejów handlowych nadanych Białorusi, uzasadniając to niespełnianiem przez Mińsk międzynarodowych standardów pracowniczych. Nie decydując się na wyraźne powiązanie sankcji z autorytarnymi działaniami reżimu, UE straciła jednak wszelkie szanse na skuteczne wywarcie presji na Mińsk. Inne środki nacisku stosowane przez UE obejmowały ograniczenie możliwości podróżowania obstrukcjonistycznym liderom Naddniestrza oraz odmowę wydawania wiz i zamrażanie rachunków bankowych Łukaszenko oraz 40 ministrom i urzędnikom państwowym po sfałszowaniu wyborów na Białorusi w roku 2006. Tego rodzaju sankcje mogły być kłopotliwe dla jednostek, przeciwko którym je wymierzono, w gruncie rzeczy jednak ich skuteczność była niewielka⁵⁷.

Rosja tymczasem rozwinęła wszechstronną politykę podporządkowywania sobie państw środkami ekonomicznymi, począwszy od wstrzymywania dostaw surowców energetycznych, po blokady handlowe. W latach 90. dostarczała swym sąsiadom gaz po zniżkowych stawkach, aby gospodarka na obszarze postradzieckim pozostała stosunkowo zintegrowana. Gdy ambicje te zawiodły, Rosja zaczęła naciskać na swych sąsiadów, by płacili za surowce energetyczne ceny rynkowe. Jej motywy nie były jednak czysto finansowe, ilekroć bowiem żądała od któregoś z krajów sąsiedztwa wyższych cen, oferowała mu zarazem furtkę polityczną: przekazanie Moskwie infrastruktury energetycznej lub

⁵⁷ Unia zawiesiła większość ograniczeń możliwości podróżowania wobec przywódców Białorusi już w roku 2008, uznawszy, że próby nawiązania dialogu z reżimem Łukaszenki będą skuteczniejsze niż jego izolowanie.

zaspokojenie jej żądań niemających nic wspólnego z gospodarką. Za przykład tej ostatniej praktyki może posłużyć porozumienie Rosji i Białorusi o wspólnej kontroli lokalnej przestrzeni powietrznej, zawarte w lutym 2009 roku. Dzięki tej strategii Gazprom posiada dziś pakiety kontrolne monopolistycznych koncernów zajmujących się dystrybucją gazu w Mołdawii i Armenii oraz 50-procentowe udziały w białoruskim Bieltransgazie. Infrastrukturę odpowiadającą za zaopatrzenie w gaz Ukrainy i tranzyt tego surowca przez jej terytorium kontrolował zaś szereg nieprzejrzystych firm pośredniczących⁵⁸. Rosyjską politykę ustalania wysokości cen gazu wyraźnie kształtują racje polityczne: w roku 2009 od zaprzyjaźnionej Armenii zażądano 154 dolarów za 1000 metrów sześciennych gazu, podczas gdy nieznośni Ukraińcy musieli zapłacić 360 dolarów, a cena dla państw członkowskich UE wynosiła przeciętnie 390 dolarów⁵⁹.

Rosja nie waha się również używać jako narzędzia nacisku embarga handlowego. Od roku 2005 wstrzymała import win gruzińskich, w latach 2005–2007 zaś — mołdawskich; stało się to akurat wtedy, gdy stosunki Moskwy z Tbilisi i Kiszyniowem uległy pogorszeniu. Zakazem importu objęto również warzywa, mięso i wyroby mleczne z Mołdawii, Ukrainy i Gruzji⁶⁰. Najszerszy zestaw sankcji gospodarczych został zastosowany wobec Gruzji po aresztowaniu przez Tbilisi czterech szpiegów rosyjskich we wrześniu 2006 roku. Moskwa wprowadziła wówczas blokadę transportową i pocztową,

⁵⁸ Do najważniejszych firm pośredniczących należy powstała w roku 2004 RosUkrEnergo. Nazwa spółki sugerowała, że mamy do czynienia ze wspólną inicjatywą rosyjsko-ukraińską, dopiero jednak w roku 2006 ujawniono, że jej właścicielami są ukraińscy oligarchowie (45% udziałów należało do Dmytro Firtasza) oraz Rosjanie związani z Gazpromem. Na mocy porozumienia zawartego w roku 2004 i renowowanego podczas kryzysu gazowego w styczniu 2006 roku RosUkrEnergo uzyskała niemal pełny monopol na tranzyt z Azji Środkowej do Ukrainy gazu o wartości szacowanej na 4,35 mld dolarów rocznie w zamian za mętnie zdefiniowane „usługi menedżerskie”. Por. Edward Chow, Jonathan Elkind, *Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality*, „The Washington Quarterly”, tom 32, nr 1, styczeń 2009, s. 77–92.

⁵⁹ Twarde realia gospodarcze mają jednak pewien wpływ na możliwości wykorzystywania przez Moskwę swego gazu jako narzędzia nacisku: potrzeby finansowe zmusiły Gazprom do podniesienia cen gazu wszystkim odbiorcom, ograniczając tym samym możliwości wywierania nacisku przez Kreml.

⁶⁰ Robert L. Larsson, *Russian leverage on the CIS and the Baltic States*, Jakob Hedenskog, <http://www2.foi.se/rapp/foir2280.pdf>.

zamknęła Wierchnij Łars, czyli jedyne drogowe przejście graniczne między oboma państwami, i wydalila kilkuset gruzińskich pracowników.

To ostatnie posunięcie wzbudziło w krajach sąsiedztwa obawy w związku z gotowością posłużenia się przez Moskwę milionami imigrantów pracujących na terytorium Rosji jako środkiem nacisku. Państwa sąsiedztwa boją się, że jeśli dojdzie do zaostrzenia ich relacji z Kremlen, może on wprowadzić obostrzenia wizowe, zawiesić przesył pieniędzy lub deportować znaczącą liczbę osób zatrudnionych w Rosji, co poważnie obciąży i tak już kruche systemy polityczne i gospodarcze tych krajów. Ryzyko to dotyczy wszystkich krajów sąsiedztwa: przykładowo w Azerbejdżanie co najmniej 70% dochodów ludności wiejskiej stanowią sumy przesyłane przez członków rodzin pracujących za granicą⁶¹. W Rosji pracują blisko 2 mln azerskich imigrantów, podczas gdy cała ludność Azerbejdżanu liczy 8,4 mln osób. Jeśli Rosja zmusiłaby do powrotu choćby niewielki odsetek Azerów, to społeczne i polityczne konsekwencje tego posunięcia okazałyby się katastrofalne dla Azerbejdżanu.

Rosyjskie i unijne środki nacisku

Rosja	Unia Europejska
<ul style="list-style-type: none"> • Niewycyfywanie oddziałów wojskowych • „Ekspansja paszportowa” • Przejmowanie infrastruktury • Różnicowanie cen surowców energetycznych • Embarga na ropę naftową i gaz ziemny • Sankcje handlowe (zakaz importu wina, warzyw, mięsa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Misje monitoringu i nadzoru granic • „Inteligentne sankcje”, zakazy wjazdu, zamrażanie kont bankowych • Wsparcie finansowe • Krytyczna ocena realizacji planów działania przyjętych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

⁶¹ Fariz Ismailzade, *Russian Soft-Power Increasing in Azerbaijan*, „Eurasia Daily Monitor”, tom 5, nr 39, 29.02.2008.

Szeroki wachlarz środków nacisku, jakich gotowa jest używać Rosja, świadczy o jej determinacji w dążeniu do zrealizowania przyjętych celów w polityce zagranicznej, ale jednocześnie ujawnia słabości Moskwy. Konflikt zbrojny z Gruzją pokazał ponad wszelką wątpliwość, że inne narzędzia, jakimi posługiwała się Rosja — od gospodarczych, poprzez polityczne, po ideologiczne — zawiodły. Co więcej, embarga, blokady gospodarcze i przerwy w dostawie surowców energetycznych mogą wprawdzie na krótką metę sprzyjać interesom Rosji, ale w dłuższej perspektywie prowadzą do osłabienia jej możliwości wywierania nacisku. Kraje, wobec których podjęta takie kroki, będą bowiem zabiegać o zdywersyfikowanie swych gospodarek i rynków eksportowych.

Jednakże nawet jeśli stosowane przez Rosję środki nacisku mają ograniczoną skuteczność, to sam fakt, że Moskwa jest gotowa spełniać swoje groźby, zapewnia jej rzeczywistą wiarygodność w krajach sąsiedztwa — jest to atut, którego boleśnie brak UE. Politycy w krajach sąsiedztwa zdają sobie sprawę, że niechęć Unii do stosowania środków nacisku zapewnia często bezkarność tym, którzy ignorują jej nakazy. UE ma zatem do rozwiązania poważny problem własnej wiarygodności w sferze środków nacisku.

Rozdział IV: Zalecenia polityczne — budowanie państwowości i zarządzanie kryzysami

Beczka prochu, jaką stanowią kraje wschodniego sąsiedztwa, stale grozi wybuchem: rolę iskry mogą odegrać zarówno konflikt etniczny, jak i machlojki polityczne, trudności gospodarcze lub sabotaż Rosji. Dla Unii Europejskiej stawka w tej grze jest wysoka. Jeśli dojdzie do zapaści systemów gospodarczych omawianych krajów, UE może stanąć przed koniecznością ich finansowego wsparcia. Ryzyko wybuchu konfliktów na tle etnicznym stanowi bezpośrednie zagrożenie dla projektu pokojowego, jakim jest Unia Europejska; żadne z państw członkowskich UE nie chce też powrotu do czasów, gdy bezpieczeństwo Europy było chronione za pomocą równowagi sił i stref wpływów. Mimo to najważniejsze programy polityczne Unii w tym regionie — Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) i Partnerstwo Wschodnie (PW) — to scenariusze długoterminowych zmian opartych na konwergencji prawnej oraz przyjmowaniu norm europejskich. Niewiele mają one do powiedzenia o reagowaniu na sytuacje kryzysowe.

Przez takie podejście UE traci pole w rozgrywce o serca i dusze obywateli państw wschodniego sąsiedztwa, gdzie rządy z każdym upływającym rokiem stają się coraz mniej demokratyczne. Stanowisko Unii jest w większym stopniu biurokratyczne i mniej polityczne niż rosyjskie; UE nie tak chętnie oferuje też korzyści, stawia warunki czy stosuje naciski — i w rezultacie przegrywa rywalizację w krajach sąsiedztwa.

Z punktu widzenia państw członkowskich UE Bruksela nie stara się stworzyć w sąsiedztwie swojej strefy wpływów, a tylko umożliwia krajom regionu skorzystanie z prawa do przyjęcia uniwersalnych wartości, takich jak demokracja czy rządy prawa. Moskwa widzi to jednak zupełnie inaczej. Zdaje sobie sprawę, że jej wpływy maleją, w miarę jak UE i NATO stopniowo zdobywają przyczółki w krajach dawnego ZSRR. Nawet stosunkowo niewinne zapisy Partnerstwa Wschodniego wywołały ze strony szefa rosyjskiej dyplomacji oskarżenia, że UE próbuje sobie zbudować wschodnią „strefę wpływów”⁶². W konsekwencji często się zdarza, że inicjatywy UE w krajach sąsiedztwa są torpedowane przez Rosję, która próbuje wykluczyć Unię z obszaru swej „bliskiej zagranicy”.

Relacje z Rosją — konkurencja w miejsce konfliktu

UE nie powinna lekceważyć możliwości współpracy z Rosją na obszarze sąsiedztwa. Byłoby na przykład korzystne, gdyby poparła propozycję rozpoczęcia debaty nad „nową architekturą bezpieczeństwa europejskiego”, wysuniętą przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa po raz pierwszy w czerwcu 2008 roku, choć wówczas jeszcze bez konkretów. Jednak państwa członkowskie UE muszą również przyjąć do wiadomości fakt, że na obszarze sąsiedztwa nadal będzie toczyć się rywalizacja między aktywną Rosją, która usiłuje włączyć położone tam państwa do swej strefy wpływów, a Unią, starającą się rozszerzać obszar demokracji, stabilności i rządów prawa. Prestiżowym wynikiem tej rywalizacji jest przede wszystkim członkostwo w organizacjach, w pierwszej zaś kolejności — wejście Ukrainy i Gruzji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Perspektywa ta wydaje się obecnie oddalać, co niekoniecznie musi oznaczać porażkę: dopóki wokół kwestii możliwego rozszerzenia NATO toczył się zaciepły spór, dopóty polityka w krajach sąsiedztwa była zdominowana przez karykaturalną wizję „dwubiegunowej Europy”, gdzie UE i Rosja rywalizują

⁶² *EU expanding its „sphere of influence”, Russia says*, „EU Observer”, 21.03.2009.

w grze o sumie zerowej. Tym ważniejsze staje się jednak przyjęcie przez UE bardziej aktywnej postawy w wielowymiarowym sporze o zasady, które mają rządzić życiem politycznym na obszarze sąsiedztwa. Przecistawia on liberalną demokrację (której fundament stanowią prawa i zasada reprezentatywności) „suwerennej demokracji” (której istotą są stabilność oraz pomyślność elity rządzącej); europejski model przedsiębiorczości — rosyjskiej gospodarce opartej na łapówkach; i wreszcie europejski „post-modernistyczny” system bezpieczeństwa — rosyjskiemu upodobaniu do rozwiązań siłowych. W tej „rywalizacji norm” mało prawdopodobne jest rozstrzygające zwycięstwo, a kraje sąsiedztwa będą odpowiadać w różny sposób na wysuwane pod ich adresem propozycje. Definiując jednak założenia polityki wobec tego regionu, Unia Europejska musi zdawać sobie sprawę, że jest mu podsuwany alternatywny model, a zarazem powinna uznawać fakt, że krajom sąsiedztwa najbardziej zależy na poszanowaniu i umacnianiu ich niezawisłości.

Korygując założenia swej polityki wobec regionu, UE powinna w jednej przynajmniej kwestii pójść w ślady Rosji. Wymierne korzyści, jakie Moskwa oferuje państwom sąsiedztwa — co zostało omówione w rozdziale II — sprawiły, że jest ona w tym regionie skuteczniejsza niż UE. Unijna polityka zbyt często opiera się na założeniu, że kraje sąsiedztwa pragną upodobnić się do Unii i z biegiem lat będą ciężać ku modelowi unijnemu. Punktem wyjścia nowej strategii UE w regionie powinny być zatem: krytyczny przegląd jej różnych politycznych „narzędzi nacisku” i ocena „punktów wzmożonej presji”, które sprawiają, że kraje sąsiedztwa są tak podatne na rosyjskie wpływy (por. tabela).

Najskuteczniejsze „narzędzia nacisku” Rosji i UE w krajach wschodniego sąsiedztwa

	Najskuteczniejsze „narzędzia nacisku” Rosji	Najskuteczniejsze „narzędzia nacisku” UE
Białoruś	<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie dla Łukaszenki • Szczodra (choć malejąca) pomoc finansowa • Pożyczki stabilizacyjne • Konieczność zachowania przez Białoruś statusu „kraju tranzytowego” na mapie energetycznej 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalizacja polityki wizowej • Dialog w kwestiach energetycznych • Postrzeganie UE jako przeciwwagi dla Rosji • Głos UE w MFW • Przywileje handlowe
Ukraina	<ul style="list-style-type: none"> • Wykorzystywanie podziałów między regionami • Flota Czarnomorska na Krymie • Dostawy i tranzyt gazu • Sankcje (branża chemiczna i spożywcza) • Wpływy rosyjskich mediów • Prorosyjskie ugrupowania polityczne 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowy układ o stowarzyszeniu • Liberalizacja polityki wizowej • W dalszej perspektywie wszechstronne porozumienie o wolnym handlu • Utrzymujące się nadzieje na członkostwo w UE • Poparcie dla idei członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Energetycznej • Rozbudowa sieci rurociągów • Pożyczki stabilizacyjne MFW i UE

	Najskuteczniejsze „narzędzia nacisku” Rosji	Najskuteczniejsze „narzędzia nacisku” UE
Mołdawia	<ul style="list-style-type: none"> • Sankcje gospodarcze • Dostawy gazu • Prorosyjskie ugrupowania polityczne • Gazowe zadłużenie Naddniestrza • Obecność wojskowa w Naddniestrzu • Rosyjskie środki masowego przekazu 	<ul style="list-style-type: none"> • Nowy układ o stowarzyszeniu • Liberalizacja polityki wizowej • Perspektywa wszechstronnego porozumienia o wolnym handlu • Rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu • Misja monitoringu granicy (EUBAM) • Udział w inicjatywach regionalnych Europy Południowo-Wschodniej • Obietnica pomocy makroekonomicznej
Gruzja	<ul style="list-style-type: none"> • Użycie siły • Uznanie Abchazji i Osetii Południowej • Sankcje i blokady handlowe • Imigranci i wizy 	<ul style="list-style-type: none"> • Misja monitoringowa • Patronowanie genewskim rozmowom mediacyjnym z Rosją • Fundusz powojennej odbudowy • Liberalizacja polityki wizowej

	Najsłabsze „narzędzia nacisku” Rosji	Najsłabsze „narzędzia nacisku” UE
Armenia	<ul style="list-style-type: none"> • Wspieranie rządów autorytarnych • Kontrola nad strategicznymi zasobami • Obecność wojskowa • Wsparcie w kwestii Górskiego Karabachu • Imigranci 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalizacja polityki wizowej • Perspektywa wszechstronnego porozumienia o wolnym handlu • Doradcy w rządzie i w administracji prezydenta
Azerbejdżan	<ul style="list-style-type: none"> • Imigranci i Górski Karabach • Oferta zakupu całego gazu azerskiego • Wspieranie rządów autorytarnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Partnerstwo energetyczne • Poparcie dla członkostwa w Światowej Organizacji Handlu • Poparcie żywionych przez Baku ambicji odgrywania kluczowej roli w strukturach eksportu nośników energii z Azji Środkowej

Nagminne kryzysy, do jakich dochodziło w regionie w ostatnich latach, nie tylko udaremniały zabiegi państw sąsiedztwa na rzecz długoterminowego rozwoju, ale też stwarzały Rosji możliwości rozszerzania swych wpływów. UE powinna obecnie uzupełnić zbiurokratyzowane procedury Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego o dwutorową strategię polityczną. W pierwszej kolejności państwa członkowskie i instytucje unijne muszą uatrakcyjnić swą ofertę kierowaną do krajów sąsiedztwa. Nie powinno to oznaczać zmuszania ich do wyboru między Europą a Rosją, idzie raczej o ukazanie przywiązania UE do norm i zasad oraz o wspieranie suwerenności państwowej krajów regionu. Ponadto UE musi wbrew swoim przyzwyczajeniom zapobiegać kryzysom politycznym i gospodarczym w krajach sąsiedztwa tam, gdzie to możliwe, i wspierać miejscowe władze w zmaganiu się z ich konsekwencjami.

Jak uczynić UE bardziej atrakcyjną

W ciągu kilku ostatnich lat polityka UE — bagatelizowanie perspektyw rozszerzenia, któremu towarzyszyła budowa muru schengenckiego — przyczyniła się do wepchnięcia państw sąsiedztwa w ramiona Rosji. Najlepszymi sposobami na zwiększenie popularności Unii byłyby: wsparcie krajów sąsiedztwa w umacnianiu ich niepodległości i sprzeciw wobec rosyjskich prób nadwerężania ich suwerenności. Dla Unii, tradycyjnie postrzegającej te kraje jako puste naczynia, w które można bez przeszkód wlewać eksportowane przez nią *acquis communautaire*, podjęcie takich działań będzie oznaczać zasadniczą zmianę koncepcji, powinno jednak przynieść ogromne korzyści.

Najsukuteczniejszym narzędziem poprawy wizerunku Unii Europejskiej w oczach krajów sąsiedztwa byłaby liberalizacja jej polityki wizowej. Niezależnie od korzyści w dziedzinie „miękkich sił”, bardziej przyjazna polityka wizowa przyniosłaby pożytek krajom sąsiedztwa, ułatwiając im „europeizację” przyszłych elit oraz, paradoksalnie, łagodząc problem „odpływu mózgow” dzięki umożliwieniu powrotu do kraju najbardziej ambitnym i pracowitym imigrantom, z których wielu jest obecnie skazanych na „ciężki chleb” nielegalnej siły roboczej w państwach członkowskich UE. Bardziej otwarta niż dotąd polityka wizowa przyniesie również Unii korzyści gospodarcze, bo zachęci do przyjazdu pracowników sezonowych, a gdy powróci wzrost gospodarczy — pozwoli zaspokoić popyt na rynku prac krótkoterminowych.

Reforma polityki wizowej wobec krajów sąsiedztwa jest nadal kwestią kontrowersyjną dla wielu państw członkowskich UE, które obawiają się zalania ich granic przez biednych imigrantów. Jednakże obecna restrykcyjna polityka również rodzi problemy: pobudza ona przestępczość, począwszy od handlu żywym towarem i korupcji, po dyskryminację, i paradoksalnie skłania nielegalnych emigrantów do pozostawania bez końca na terytorium Unii. Aby uśmierzyć obawy państw członkowskich, szwedzka prezydencja powinna zainicjować coroczne spotkania ministrów spraw wewnętrznych krajów Partnerstwa Wschodniego w formule „27+6” oraz regularne posiedzenia grup roboczych dotyczące migracji i przestępczości zorganizowanej.

Zamiast dążyć do zbudowania iluzorycznej „twierdzy Europa”, UE powinna zmierzać w kierunku polityki imigracji kontrolowanej, dostosowanej do sytuacji każdego z krajów sąsiedztwa. Ukrainie i Mołdawii powinny zostać zaoferowane „mapy drogowe”, prowadzące do zniesienia wiz dla wszystkich obywateli w połączeniu z bardzo surowymi wymogami reform w zakresie zarządzania granicą i organów ochrony porządku publicznego. Jednocześnie Komisja musi upewnić się, że wszystkie państwa członkowskie w pełni realizują porozumienia o ułatwieniach wizowych, które UE podpisała z tymi dwoma krajami w styczniu 2008 roku. W przypadku państw Kaukazu Południowego i Białorusi Unia powinna utrzymać ułatwienia wizowe dla członków kluczowych grup społecznych, w tym dziennikarzy, przedsiębiorców i studentów.

Jako gest dobrej woli UE może uchylić opłaty wizowe na czas negocjacji ze wszystkimi krajami sąsiedztwa. Należy też podjąć natychmiastowe działania na rzecz poprawy warunków, w jakich są składane wnioski wizowe: istniejące placówki powinny zostać zmodernizowane, docelowo zaś należałoby wprowadzić na obszarze całego sąsiedztwa Wspólne Ośrodki Wizowe, takie jak ten uruchomiony w Kiszyniowie w roku 2007, gdzie obywatele Mołdawii mogą w jednym budynku składać wnioski o przyznanie wiz wjazdowych do różnych państw członkowskich UE.

Unia Europejska powinna też pokazać, że docenia wagę „teatru politycznego”. Na małe kraje, które czują się odizolowane na obrzeżach Europy, już samo zwrócenie na siebie uwagi może wywrzeć ogromny wpływ.

Unia Europejska powinna też pokazać, że docenia wagę „teatru politycznego”. Na małe kraje, które czują się odizolowane na obrzeżach Europy, już samo zwrócenie na siebie uwagi może wywrzeć ogromny wpływ. To, że żaden z przywódców dużych państw członkowskich UE z wyjątkiem Angeli Merkel nie wziął udziału w majowym spotkaniu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, stanowiło bardzo niefortunny początek. Szwedzka prezydencja

powinna rozważyć sposoby nadania nowego impetu inicjatywie PW, w rodzaju szczytu szefów dyplomacji lub „tourneé poświęconego słuchaniu” po wszystkich sześciu krajach sąsiedztwa z udziałem przedstawicieli „trojki” pod szwedzkim przywództwem (kraj sprawujący prezydencję, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz szef Komisji Europejskiej). „Trojka” powinna dążyć do poznania swoistych dla poszczególnych krajów sąsiedztwa obaw związanych z kwestiami bezpieczeństwa narodowego oraz słabych stron ich gospodarek. Posłużyłoby to dostosowaniu wsparcia UE do potrzeb krajów sąsiedztwa i pomogło sformułować odpowiedź Unii na propozycje Miedwiediewa w sferze bezpieczeństwa.

Generalnie ekipa polityki zagranicznej UE oraz prezydenci i premierzy powinni starać się częściej odwiedzać omawiany region, a szczególnie kraje sąsiedztwa dotknięte konfliktami secesjonistycznymi. Aby udoskonalić swą dyplomację publiczną w krajach sąsiedztwa, UE powinna zwiększyć liczbę pracowników tamtejszych przedstawicielstw Komisji Europejskiej, oddelegowując do nich w razie potrzeby urzędników poszczególnych państw członkowskich UE. Państwa te muszą zaś wkładać więcej wysiłku w koordynację komunikatów dwustronnych wysyłanych krajom sąsiedztwa, starając się unikać sytuacji tak niezręcznych, jak ta z kwietnia 2009 roku, kiedy to Silvio Berlusconi wydał w Rzymie kolację na cześć prezydenta Łukaszenki w chwili, gdy inni przywódcy UE dokładali wysiłków, by „odprosić” białoruskiego przywódcę ze szczytu PW w Pradze.

UE powinna również twórczo rozważyć nowe sposoby wspierania wolności środków przekazu w krajach sąsiedztwa. Także w tym przypadku celem nie może być zmuszanie krajów sąsiedztwa do wyboru między Europą a Rosją, tylko zwiększanie potencjału suwerenności tych krajów — poprzez wspieranie rozwoju dynamicznych i zróżnicowanych mediów. W ramach stanowiącego element PW rozwijania społeczeństwa obywatelskiego UE powinna pomóc w utworzeniu regionalnej sieci fundacji wspomagających wolne media oraz „szkoły nowych mediów”, by pobudzić działalność blogerów i internetowych *start-upów*, promować fora internetowe służące umacnianiu społeczności i wymianie idei, a także wesprzeć portale

internetowe, które dokonują przekładów materiałów zachodnich mediów. Powinna też rozważyć udzielenie pomocy finansowej na objęcie Mołdawii i nizinnej części Gruzji dostępem do bezprzewodowego internetu, wzorując się na działaniach Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego w Macedonii przed kilku laty.

Zapobieganie kryzysom politycznym i gospodarczym

Europejska Polityka Sąsiedztwa nie została zaprojektowana z myślą o reagowaniu na awaryjne sytuacje w gospodarce. Od Unii oczekuje się jednak, że pokieruje inicjatywami mającymi na celu wsparcie regionu podczas kryzysu. Kraje, które doświadczają trudności, mogą korzystać z pomocy finansowej MFW, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz państw członkowskich UE. Unijne instytucje i państwa członkowskie muszą weryfikować, czy przyznawane środki są wykorzystywane na poprawę funkcjonowania państwa i stabilizację wschodniego sąsiedztwa. Aby się nie przeciążyć, UE powinna skupić się na tych krajach, gdzie jej polityka będzie najbardziej skuteczna. Azerbejdżan zgromadził rezerwy w okresie koniunktury na ropę naftową, Armenia funkcjonuje w oparciu o rosyjskie wsparcie, Białoruś zaś jest mniej podatna na wpływy polityczne niż jej sąsiedzi. UE powinna zatem skoncentrować się na trzech krajach o najsilniejszej orientacji prozachodniej: Ukrainie, Mołdawii i Gruzji.

Kryzys finansowy uderzył w każdy z tych krajów, a szczególnie w dwa pierwsze, ich problemy mają jednak w równym stopniu charakter gospodarczy, co polityczny. Instytucje w rodzaju MFW zaoferowały kilku państwom pakiety wsparcia finansowego, ale problemy polityczne uniemożliwiły jego dystrybucję. Aby przełamać impas polityczny w krajach sąsiedztwa, UE musi dać swym przedstawicielom swobodę w posługiwaniu się unijnymi narzędziami w sposób bardziej dynamiczny i „polityczny”.

Na Ukrainie istnieje niebezpieczeństwo, że miejscowi politycy, walcząc o ster rządów, zaczną zmierzać prosto w przepaść. Priorytetem UE powinno być w tym kraju mianowanie specjalnego wysłannika — najlepiej bytego

prezydenta lub premiera. Musi on mieć wystarczające uprawnienia, by móc wynegocjować porozumienie między skłóconymi siłami politycznymi kraju i umożliwić przeprowadzenie wymaganych przez MFW reform (reformy bankowości, pozwalającej rozwiązać problem obciążonego deficytem systemu emerytalnego), postępując się jako środkiem nacisku obietnicą pomocy gospodarczej.

Energetyczne struktury tranzytowe Ukrainy, postrzegane przez władze kraju jako jeden z największych atutów utwierdzających suwerenność, stanowią również jedno z najważniejszych źródeł jego słabości.

Pomijając ryzyko niewypłacalności, najważniejszym „punktem wzmożonej presji” na suwerenność Ukrainy jest gaz. Kryzys gazowy w styczniu 2009 roku ukazał, że energetyczne struktury tranzytowe Ukrainy, postrzegane przez władze kraju jako jeden z największych atutów utwierdzających suwerenność, stanowią również jedno z najważniejszych źródeł jego słabości, gdyż pogrążają krajową politykę w korupcji oraz zrażają sąsiadów, którym zależy na tym, by tranzyt gazu przez Ukrainę odbywał się bez przeszkód. Problem polega na tym, że ukraiński system gazociągów na dobrą sprawę nigdy nie był faktycznie pod kontrolą państwa; jego eksploatacją zajmowały się podejrzane spółki pośredniczące w rodzaju RosUkrEnerg. Dobrym sposobem umocnienia rzeczywistej suwerenności Ukrainy byłoby zatem stworzenie w pełni międzynarodowego systemu modernizacji rurociągów, a nawet zarządzania nimi. Aby uniknąć długoterminowego ryzyka podlegania kontroli Gazpromu i nie łudzić się iluzją utworzenia spółki *joint venture* przez Gazprom i przyjaznego partnera zachodnioeuropejskiego, należałoby powołać autentycznie trójstronny system z udziałem UE, Ukrainy i Rosji — jeśli Moskwa chciałaby w nim uczestniczyć. Powinien on operować zgodnie z przejrzystymi regułami, zaakceptowanymi na poziomie międzynarodowym, i obejmować dzielenie się odpowiedzialnością za jego utrzymanie oraz kontrolę, przy czym Ukraina pozostałaby dzierżawcą.

Niedawne zobowiązanie się Unii Europejskiej do sfinansowania modernizacji ukraińskiego systemu rurociągów należy uznać za dobry początek⁶³. Bazując na tym, Unia powinna doprowadzić do mianowania odpowiedniego niezależnego regulatora, pomóc w budowie łączników sieci przesyłowych energii elektrycznej, wesprzeć Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju projektami oszczędzania energii oraz uruchomić lokalny potencjał produkcyjny (Ukraina posiada znaczące zasoby gazu, ale obecny poziom produkcji zaspokaja jej zapotrzebowanie na ten surowiec jedynie w około jednej czwartej).

W Mołdawii, podobnie jak na Ukrainie, źródłem problemów jest splot wzajemnie napędzających się kryzysów: politycznego i gospodarczego. Gwałtowne protesty powyborcze w kwietniu 2009 roku sparaliżowały system polityczny akurat wtedy, gdy kraj potrzebował zdecydowanej reakcji na pogarszanie się sytuacji gospodarczej. Nowe wybory zostaną prawdopodobnie przeprowadzone w drugiej połowie 2009 roku⁶⁴, co może przedłużyć okres beczynności. Moskwa, która okazała władzom w Kiszyniowie „solidarność” podczas niedawnych powyborczych rozpraw z protestującymi, teraz oferuje wsparcie ekonomiczne. Istnieje ryzyko, że takimi działaniami przyczyni się do osuwania Mołdawii ku systemowi autorytarnemu. Unia Europejska musi podjąć działania, które temu zapobiegną. W pierwszej kolejności powinna zaoferować Mołdawii pomoc makroekonomiczną oraz „mapę drogową” prowadzącą do systemu bezwizowego, stawiając przy tym warunek odpolitycznienia przez władze w Kiszyniowie działań policji i zaprzestania represji wobec mediów. Aby zapewnić sobie większą skuteczność, Unia Europejska powinna połączyć stanowisko specjalnego przedstawiciela UE w Mołdawii oraz przewodniczącego delegacji Komisji Europejskiej, co jest określane w unijnym żargonie jako „podwójne umocowanie”. Obecnie Komisja ma prawo stosować bodźce gospodarcze, ale nie jest upoważniona do postępowania

⁶³ Por. http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm.

⁶⁴ Wybory parlamentarne odbyły się. Nie zdołały jednak doprowadzić do wyłonienia trwałej większości. Niepowodzenie wyborów prezydenckich, które odbywały się w dwóch turach — 10 listopada i 7 grudnia 2009 roku — przesądziło o konieczności przeprowadzenia nowych wyborów parlamentarnych w roku 2010 [przyp. od tłum.].

się nimi w celach politycznych, natomiast specjalny przedstawiciel UE, który odgrywa rolę polityczną, nie ma możliwości stosowania bodźców gospodarczych, gdyż należy to do prerogatyw Komisji.

UE miała trudności z wywieraniem wpływu na rząd Saakaszwilego zarówno przed wybuchem wojny w Gruzji w roku 2008, jak i potem. System polityczny w Gruzji staje się coraz mniej stabilny, w miarę jak rząd zawłaszcza coraz więcej uprawnień, a opozycja przejawia coraz mniejsze skłonności do dialogu. Unia Europejska udziela hojnego wsparcia Gruzji za pośrednictwem funduszu powojennej odbudowy, jednak ograniczone możliwości stawiania warunków utrudniają postugiwanie się nim jako narzędziem nacisku. UE powinna obecnie zacząć nalegać na stworzenie jasnych „map drogowych” ku demokratyzacji. Muszą one zostać zaakceptowane zarówno przez rząd, jak i opozycję; powinny kłaść szczególny nacisk na wolność środków przekazu i neutralność polityczną organów ochrony porządku publicznego. Konferencja donatorów w październiku 2008 roku zadeklarowała przekazanie z różnych źródeł — w tym od Komisji Europejskiej i państw członkowskich⁶⁵ — 3,44 mld euro, co uniemożliwi twarde stawianie warunków. UE może jednak zorganizować okrągły stół donatorów, aby wspólnie wyrzucić na władze w Tbilisi naciski na rzecz większej liberalizacji politycznej i zastanowić się, w jaki sposób wykorzystać pomoc jako bodziec.

Unia powinna wreszcie na obszarze całego sąsiedztwa podjąć kroki, by zapobiec sporom wokół wyników wyborów, a jest to jeden z najczęstszych czynników wywołujących kryzysy polityczne. UE musi też zadbać o to, by na czele misji obserwacyjnych stali profesjonalści z OBWE i innych organizacji, nie zaś politycy oddelegowani przez państwa członkowskie, i by misje te współpracowały z miejscowymi organizacjami pozarządowymi, a to w celu uniknięcia zarzutów ze strony Rosji i innych państw, że pozostają na usługach Zachodu. (OBWE musi zarazem zachować czujność wobec Rosji, która może od wewnątrz próbować narazić na szwank neutralność misji). W pierwszej kolejności należy zadbać o to, by oceny wyborów formułowane nazajutrz

⁶⁵ Por. http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm.

po ich zakończeniu były wolne od niejasnych lub relatywistycznych sformułowań (wybory mogą być „zasadniczo wolne” lub świadczyć o „poprawie”, a jednocześnie być nieuczciwe). Większy nacisk należy położyć na długoterminowe misje obserwacyjne OBWE, które oceniają warunki strukturalne — wolność środków przekazu i wykorzystanie „technologii politycznych”. Jeśli wybory są nieuczciwe, to w dniu głosowania jest już za późno na naprawienie większości szkód.

Zapobieganie kryzysom bezpieczeństwa

Podczas gdy UE i Rosja zaczynają zastanawiać się nad możliwościami współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, sprawująca prezydencję Szwecja powinna zwołać spotkanie ministrów spraw zagranicznych w formule „27+6”, aby dać krajom sąsiedztwa szansę udziału w tej dyskusji jeszcze przed szczytem OBWE zaplanowanym na koniec 2009 roku. Dodatkowym atutem takiego rozwiązania byłoby zwrócenie uwagi państw członkowskich UE na obszary, które są postrzegane jako najbardziej narażone na wystąpienie gwałtownej fali przemocy. Hasłem wytyczającym kierunek refleksji powinno być zapobieganie konfliktom, nie zaś zarządzanie konfliktem.

Do najbardziej radykalnych działań Rosji należą próby przyśpieszenia „odbierania suwerenności” wschodniemu sąsiedztwu poprzez przejmowanie kontroli nad jego strategicznymi zasobami w rodzaju infrastruktury przesyłowej nośników energii.

W Gruzji wprowadzono ustawy walki, ale istnieje rzeczywiste ryzyko błędnych ocen, prowokacji i przyszłej destabilizacji. Priorytetem UE jest doprowadzenie do ponownego ustabilizowania sytuacji i uzyskanie pewności, że w przyszłości nie dojdzie do wznowienia działań zbrojnych. Unia powinna jednak pozostać długoterminowo zaangażowana w sprawy regionu: musi utrzymać swą misję obserwacyjną, aby ograniczyć ryzyko ponownego

wybuchu konfliktu, a jednocześnie wywierać nacisk zarówno na Rosjan, jak i Gruzinów, by podjęli twórczą dyskusję w celu ograniczenia napięcia i budowy zaufania. Za wzór powinny służyć wysiłki pokojowe na Cyprze, gdzie obecność sił międzynarodowych przez ponad trzydzieści lat ułatwiała zapobieganie napięciom i umożliwiła postępowanie procesu normalizacji. Przede wszystkim jednak Unia Europejska musi unikać pokusy naśladowania Gruzji w jej polityce izolowania Abchazji i Osetii Południowej, bo ani nie przyczyni się to do rozwiązania konfliktu, ani nie ustabilizuje sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa.

Drugim potencjalnie najgroźniejszym punktem zapalnym po Gruzji jest Krym. Rosja wykorzystuje Flotę Czarnomorską do osłabiania suwerenności Ukrainy — sponsorując prorosyjskie organizacje na półwyspie i czyniąc złowrogie aluzje, że nie wycofa floty nawet po upływie okresu dzierżawy w roku 2017. UE powinna nalegać na dialog z Rosją o prawach jej floty do stacjonowania w ramach szerszej dyskusji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Punktem wyjścia dla tych rozmów może być porozumienie Rosji i Ukrainy z roku 1997, regulujące kwestie funkcjonowania Floty Czarnomorskiej, w którym nie przewidziano podejmowania przez nią aktywności politycznej. Tymczasem zaś Unia Europejska powinna spróbować obniżyć temperaturę na półwyspie, ustanawiając tam przedstawicielstwo Komisji Europejskiej. Przede wszystkim UE musi skoncentrować się na wspieraniu dywersyfikacji miejscowej gospodarki, szczególnie wokół Sewastopola, aby rozproszyć obawy o przyszłość po ewentualnym wycofaniu Floty Czarnomorskiej na obszarze, który jest nadmiernie uzależniony od obecności rosyjskich sił wojskowych i słabo powiązany z resztą ukraińskiej gospodarki.

W Mołdawii zagrożenie stanowi nie wybuch wojny, tylko postępujący autorytaryzm władz: pragnienie utrzymania przez Voronina stanowiska po upływie ustawowych dwóch kadencji doprowadziło go, przy zachęcie ze strony Rosji, do wykorzystania policji, sądownictwa i kontroli nad mediami w celu osłabienia opozycji. Europa powinna potraktować Mołdawię jako poligon doświadczalny, pozwalający ocenić wartość zaproponowanej przez Miedwiediewa nowej architektury bezpieczeństwa, co zasugerowali

w marcu 2009 roku Nicolas Sarkozy i Angela Merkel⁶⁶. Problem Naddniestrza jest łatwiejszy do rozwiązania niż inne „zamrożone konflikty” i stwarza Unii Europejskiej dogodną możliwość przetestowania rzeczywistej woli współpracy ze strony Rosji. Docelowo rosyjskie „siły pokojowe” mogłyby zastąpić wspólny batalion unijno-rosyjski, a większe zaangażowanie wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa powinno przyspieszyć wynegocjowanie rozwiązania konfliktu.

W przypadku Górskiego Karabachu Unia Europejska — mimo że Francja pełni funkcję mediatora w obrębie struktur OBWE — nie odegrała w ostatnich latach znaczącej roli, głównie dlatego, że ani Armenia, ani Azerbejdżan nie wystąpiły z prośbą o działania UE. Jest mało prawdopodobne, by Unii udało się znaleźć furtkę umożliwiającą jej podjęcie działań z własnej inicjatywy. Powinna zatem pozostać gotowa do wystąpienia sił pokojowych i udzielenia pomocy gospodarczej, jeśli tylko zostanie o to poproszona. Do tego czasu musi wspierać działania Francji w ramach OBWE i podtrzymywać trwający dialog turecko-armeński dotyczący otwarcia wspólnej granicy.

Wnioski

W ciągu ostatniego roku wydarzenia w Europie Wschodniej zakłócały wszystkie ważniejsze okresy wakacyjne i świąteczne w UE. W sierpniu 2008 roku doszło do wybuchu wojny rosyjsko-gruzińskiej. W styczniu 2009 roku wyjątkowo mroźna zima dla wielu stała się jeszcze mroźniejsza na skutek rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego. Potem często zapomniana Mołdawia sprawiła Europie wielkanocną niespodziankę gwałtownymi demonstracjami i brutalną rozprawą z opozycją, mediami, organizacjami pozarządowymi oraz niektórymi demonstrantami.

Te kryzysy nie stanowią odosobnionych incydentów i nie są bynajmniej przypadkowe. Państwa wschodniego sąsiedztwa są słabe, a niektóre mogą

⁶⁶ We wspólnym artykule *La sécurité, notre mission commune*, w: „Le Monde”, 05.03.2009, stwierdzili oni, iż „jest możliwe szybkie znalezienie rozwiązania (...) kwestii Naddniestrza”.

jeszcze osłabnąć. Rewolucje, do których doszło w tych krajach w 1991 roku, miały charakter narodowy, a nie społeczny. Dawne elity władzy ocalały — podobnie jak korupcja oraz oparta na cynizmie i manipulacji kultura polityczna, która pogłębia słabość państwa, a nawet na niej żeruje. Rosja uważa kraje sąsiedztwa za własne podwórko i na krótką metę zareagowała na kryzys gospodarczy nasileniem działań w regionie. Do najbardziej radykalnych należą próby przyspieszenia „odbierania suwerenności” wschodniemu sąsiedztwu poprzez przejmowanie kontroli nad jego strategicznymi zasobami w rodzaju infrastruktury przesyłowej nośników energii. Wschodnioeuropejskie elity polityczne ze swej strony zareagowały na obecny kryzys, podnosząc stawkę w prowadzonej przez siebie grze równoważenia wpływów „*a là Tito*”. Robią to jednak nie tyle dlatego, że są wystarczająco silne, by grać na dwa fronty, ile z uwagi na to, że potrzebują wsparcia zarówno Rosji, jak i Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo Unii Europejskiej, jej dobrobyt i stan jej relacji z Rosją są ściśle powiązane z pomyślnością krajów wschodniego sąsiedztwa. Spójna, zaangażowana i celowa polityka sąsiedzka nie będzie ze strony Unii Europejskiej przejawem szlachetnego altruizmu, tylko zgodnej z wyznawanymi przez nią zasadami, dalekowzrocznej troski o własne interesy. Jeśli Unia w dalszym ciągu będzie bagatelizować znaczenie tego regionu, może spodziewać się konsekwencji już w najbliższych latach.

Podziękowania

Szczególne wyrazy wdzięczności za wielki wkład pracy w powstanie niniejszego raportu należą się naszemu asystentowi naukowemu Stanisławowi Secieru. Raport ten zyskał na wiarygodności za sprawą danych i analiz, których dostarczyli nam eksperci z sześciu krajów wschodniego sąsiedztwa — Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Zbadali oni stosunki polityczne i gospodarcze swego ojczystego kraju z Unią Europejską. Dziękujemy zatem Tewanowi Pogosjanowi, Tabibowi Husejnowowi, Władowi Lupanowi, Ołeksandrowi Suszce, Witalowi Silickiemu i Arczilowi Gegeszidzemu. Mimo że wykorzystaliśmy przekazane przez nich dane, odpowiedzialność za wnioski i analizy zaprezentowane w niniejszym szkicu ponoszą wyłącznie jego autorzy.

Spośród ekspertów Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) szczególnie zobowiązani jesteśmy: Tomowi Nuttallowi, Markowi Leonardowi, Robowi Blackhurstowi, Ulrike Guérot, Thomasowi Klauowi, Albie Lamberti, Katherine Parkes, Vanessie Stevens, Wesseli Czernewej, José Ignacio Torrealance oraz Nickowi Witneyowi.

Chcielibyśmy również podziękować licznym kolegom, którzy dzielili się z nami swą wiedzą i opiniami, a także nie szczędzili nam czasu w okresie, gdy pracowaliśmy nad tym raportem. Na naszą wdzięczność zastąpiły zwłaszcza: Lala Abasowa, Arzu Abdułajewa, Leila Alijewa, Farda Asadow, Anders Aslund, Ron Asmus, George Balan, Arcadie Barbarosie,

Paulo Barroso-Simoes, Paolo Berizzi, Jean-Yves Berthault, John Beyer, Carolyn Brown, Zbigniew Brzeziński, Sean Carroll, Iwlian Chaindrawa, Patrick Child, Victor Chirila, Elene Chosztaria, Viorel Cibotaru, Bruno Coppieters, Wadim Cymburskij, Dato Czoczia, Dawid Darcziaszwili, Remi Duflot, Murat Dżojew, Olof Ehrenkrona, Per Eklund, Michael Emerson, Steven Everts, Bjorn Fagerberg, Mark Fawcett, Wasyl Filipczuk, Patricia Flor, Jelena Gniedina, Giorgi Gogia, Ryan Grist, Iulian Groza, Carl Hallergard, Hilde Hardeman, Carl Hartzell, Parujr Howhannisjan, Rasad Husejnli, Temuri Jakobasywili, Kestutis Jankauskas, Aleksandros Jannis, Mindaugas Kacerauskis, Rolandas Kačinskas, Iwajto Kalfin, Kaupo Kand, Denis Keefe, Allison Kerr, John Kjaer, Gerald Knaus, Modest Kolerow, Simon Kordonskij, Daniel Koštoval, Daniel Kunin, Batu Kutelia, Angus Lapsley, Miloš Lexa, Kadri Liik, Masza Lipman, Vlad Lupan, Dov Lynch, Fiodor Łukjanow, Alistair MacDonald, Ilgar Mammadow, Siergiej Markow, Constantin Matache, Raduta Matache, Marianne Mikko, Hugues Mingarelli, Misza Mirzeiszwili, Kálmán Mizsei, Daniela Moraru, Igor Munteanu, Rasim Musabajew, Tofig Musajew, Eldar Namazow, Oazu Nantoi, Weselin Nikołajew, Gia Nodia, Alar Olljum, John O'Rourke, Valeriu Ostalep, Rasa Ostrauskaite, Šimon Pánek, Zygimantas Pavilionis, Gleb Pawłowski, Olaf Poeschke, Tomáš Pojar, Andriej Popow, Jelena Prochorowa, Kristi Raik, Eugen Revenco, Alex Rondos, Micheil Saakaszwili, George Saghin, Dmitrij Sanakojew, Stefan Schleuning, Jürgen Schmidt, Jiři Schneider, Peter Semneby, Keith Shannon, Jeremy Shapiro, Javier Solana, Vasilii Sova, Ion Stavila, Lina Sucilaite, Pirkka Tapiola, Richard Tibbels, Dmitrij Trienin, Calin Ionut Ungur, Vygaudas Ušackas, Tomáš Valášek, Radu Vrabie, Alan Waddams, Grigol Wasjadze, Michael Webb, Fredrik Wesslau, Gunnar Wiegand i Paata Zakareiszwili.

Pragnęlibyśmy wreszcie podziękować członkom ECFR, którzy zechcieli skomentować niniejszy raport, co uczynili: Pavol Demeš, Heather Grabbe, Pierre Hassner, Annette Heuser, Jaakko Iloniemi, Iwan Krastew, Kalypso Nicolaidis, Mabel van Oranje, Šimon Pánek, Albert Rohan, Aleksander Smolar, Michael Stürmer i Andre Wilkens.

O autorach

Nicu Popescu (ur. 1981) — *Policy Fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych. Specjalizuje się w krajach wschodniego sąsiedztwa UE i Rosji, obronił doktorat w dziedzinie stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Budapeszcie. W latach 2005–07 był *Research Fellow* w Centrum Badań nad Polityką Europejską (Centre for European Policy Studies) w Brukseli, a przedtem m.in. *Visiting Fellow* w Instytucie UE ds. Studiów nad Bezpieczeństwem (EU Institute for Security Studies) w Paryżu.

Andrew Wilson (ur. 1961) — *Senior Policy Fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych. W przeszłości był wykładowcą katedry studiów ukraińskich w School of Slavonic and East European Studies w Londynie. Opublikował wiele prac na temat polityki europejskiego sąsiedztwa, a szczególnie Rosji, Ukrainy i Białorusi, oraz studiów porównawczych dotyczących polityki demokratyzacji w państwach poradzieckich, ze szczególnym uwzględnieniem szkodliwego wpływu „technologii politycznych” na te przemiany.

European Council on Foreign Relations

European Council on Foreign Relations (Europejska Rada Spraw Zagranicznych — ECFR) została powołana 2 października 2007 roku. Jej celem ma być promowanie spójnej i bardziej aktywnej europejskiej polityki zagranicznej, wyrażającej wspólne wartości i interesy zjednoczonej Europy.

Wśród pięćdziesięciu założycieli Rady znaleźli się byli premierzy, prezydenci, komisarze europejscy, byli i obecni ministrowie oraz parlamentarzyści, a także intelektualiści i postacie ze świata kultury z 27 państw członkowskich. Wśród nich byli m.in.: Martti Ahtisaari, Giuliano Amato, Emma Bonino, Jean-Luc Dehaene, Joschka Fischer, Timothy Garton Ash, Bronisław Geremek, Mart Laar, Chris Patten, Dominique Strauss-Kahn, a także producent muzyczny Brian Eno, architekt Rem Koolhaas, pisarz Elif Shafak oraz filantrop George Soros.

Zarządowi European Council on Foreign Relations przewodniczą: Martti Ahtisaari, były prezydent Finlandii, Joschka Fischer, były minister spraw zagranicznych Niemiec, oraz Mabel von Oranje, działaczka na rzecz praw człowieka i dyrektor ds. rzecznictwa międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Otwartego (Open Society Institute). W zarządzie są także: Emma Bonino, Timothy Garton Ash, Diego Hidalgo, Ivan Krastev, Mark Leonard, Andrew Puddephatt, Aleksander Smolar i George Soros.

