



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu



Przekształcić obecność w siłę

Doświadczenie
sąsiedztwa
wschodniego

Nicu Popescu
Andrew Wilson



Przekształcić obecność w siłę

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Fundacja im. Stefana Batorego

Londyn–Warszawa 2011

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR) nie prezentuje jednolitego stanowiska. Opracowanie to, podobnie jak inne jej publikacje, wyraża opinie autorów.

Podziękowania

Autorzy dziękują Benowi Judah i Janie Kobzovej za udział w przygotowaniu tego opracowania.

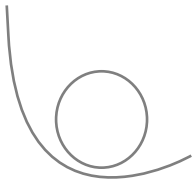


FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



Nicu Popescu
Andrew Wilson

Przekształcić obecność w siłę Doświadczenia sąsiedztwa wschodniego



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

35 Old Queen Street
London SW1H 9JA
United Kingdom
tel. +44 (020) 7 227 6860
london@ecfr.eu
www.ecfr.eu

Tłumaczenie: **Sergiusz Kowalski**

Opracowanie redakcyjne: **Izabella Sariusz-Skąpska**

Konsultacja: **Grzegorz Gromadzki**

Korekta: **Joanna Liczner**

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego: **Marta Kusztra**

Projekt graficzny: **Teresa Oleszczuk**

Tytuł oryginału: *Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood*

Skład elektroniczny: TYRSA Sp. z o.o.

© Copyright by texts Europejska Rada Spraw Zagranicznych
© Copyright by polish translation Fundacja im. Stefana Batorego

ISBN 978-83-62338-06-1

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie
Warszawa 2011

Spis treści

Streszczenie	7
Wstęp	8
Wyraźniejsza obecność UE...	10
... która nie przekłada się na siłę	12
Mocne reżimy i słabe państwa	16
Wielobiegunowe otoczenie	20
Europejska Polityka Sąsiedztwa, czyli „zrób to sam”	23
Wzrost miękkiej siły	26
Więcej „transakcyjnych relacji”	29
O autorach	31

Streszczenie

Od zainaugurowania w 2003 roku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP¹) Unia Europejska stała się najważniejszym partnerem handlowym większości krajów regionu. Inicjuje rozmowy o stowarzyszeniu i wolnym handlu, prowadzi operacje zarządzania kryzysowego, negocjuje ułatwienia wizowe i umowy o ruchu bezwizowym. Jednak nie zdołała przekształcić obecności w siłę. Wyraźniejsze zaangażowanie UE w krajach sąsiedztwa wschodniego nie łączy się z większym wpływem na politykę regionu. Wszystkie jego kraje oprócz Mołdawii są dziś mniej demokratyczne niż przed pięcioma laty.

Za porażką UE, która nie umiała przekształcić obecności we wschodnim sąsiedztwie w siłę, kryją się trzy strukturalne tendencje: rosnący autorytaryzm i *quasi*-autorytaryzm większości krajów regionu, wielobiegunowy świat, w którym kraje sąsiedztwa wschodniego mogą prowadzić „neotitołowskie” gry, balansując między zewnętrznymi aktorami, i nikłe zaangażowanie Unii w ENP. UE powinna dbać o zaistnienie w przestrzeni publicznej, docierać do społeczeństw, kręgów biznesu i instytucji państwowych. Nie powinna jednak polegać wyłącznie na miękkiej sile. Musi budować stosunki ze wschodnimi sąsiadami oparte na transakcji – zdefiniować własne interesy, mniej dyplomatycznie traktować rozmówców i stawiać twarde warunki w kwestiach takich jak liberalizacja wizowa.

¹ W nawiasach podajemy powszechnie przyjęte angielskie skróty (red.).

Wstęp

Od zainauguowania w 2003 roku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) Unia Europejska wyraźniej niż kiedykolwiek zaznacza swoją obecność i angażuje się w sprawy wschodnich sąsiadów. Stała się najważniejszym partnerem handlowym większości krajów regionu. Inicjuje rozmowy o stowarzyszeniu i wolnym handlu, prowadzi operacje zarządzania kryzysowego, negocjuje ułatwienia wizowe i umowy o ruchu bezwizowym. Jednak nie zdołała przekształcić obecności w siłę. Nie osiągnęła większości celów w zakresie bezpieczeństwa i demokracji, co więcej, nie zapobiegła nasilaniu się wielu niekorzystnych tendencji. Wszystkie kraje regionu oprócz Mołdawii są dziś mniej demokratyczne niż przed pięcioma laty. Podczas gdy południowe sąsiedztwo UE przechodzi demokratyczną transformację, szczególnie ważne staje się wyciągnięcie wniosków z porażki, jaką zakończyły się próby utrwalenia porewolucyjnej demokracji w takich krajach sąsiedztwa wschodniego, jak Gruzja i Ukraina.

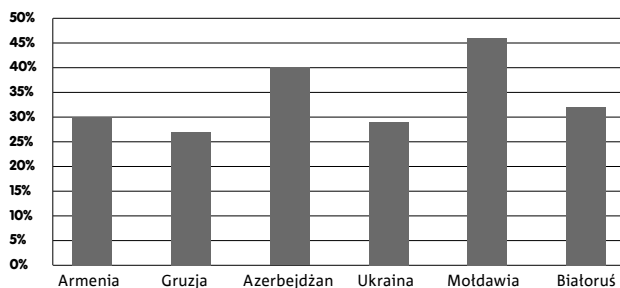
Uwagę wielu krajów członkowskich zaprzęta rewolucja w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, podczas gdy jednocześnie sytuacja na Wschodzie Europy może ulec dalszemu pogorszeniu. Rewolucja obaliła dyktatury w Tunezji i Egipcie i zagraża innym reżimom Południa, natomiast Wschód zdaje się podążać w przeciwną stronę, utrwalając autorytarne rządy. Południowe sąsiedztwo UE przypomina dziś wschodnie z czasów rewolucji lat 2003–2005, sąsiedztwo wschodnie zaś przywodzi coraz bardziej na myśl

Południe sprzed paru lat – grupę państw gospodarczo ściśle związanych z Europą, politycznie zaś scentralizowanych i niezdolnych sprostać konkurencji, ale konsekwentnie ignorujących Unię Europejską w kluczowych obszarach polityki i bezpieczeństwa. Aby zapobiec kontynuacji tego trendu, Unia musi włożyć więcej wysiłku w politykę wschodnioeuropejską i przekształcić obecność w siłę.

Wyraźniejsza obecność UE...

Od 2004 roku zaznacza się wyraźniejsza obecność Unii Europejskiej na obszarze sąsiedztwa wschodniego, obejmującego Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Unia prześcignęła Rosję w wymianie handlowej ze wszystkimi (oprócz Białorusi) krajami Partnerstwa Wschodniego (EaP) i zmierza do budowy pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA) z większością sąsiadów.

Diagram 1: Udział UE w handlu zagranicznym krajów EaP



Źródło: Komisja Europejska.

Unia angażuje się coraz intensywniej w zarządzanie konfliktami na terenie sąsiedztwa wschodniego. Pełniła funkcję mediatora w rozmowach władz Mołdawii z secesjonistami z Naddniestrza, wysłała 120-osobową Misję Pomocy Granicznej (EUBAM) na ukraińsko-mołdawskie pogranicze, 200-osobową misję obserwacyjną do Gruzji, a także pośredniczy w genewskich rozmowach między Rosją, Gruzją i secesjonistami z Abchazji i Osetii Południowej. Oznacza to, że w misjach zarządzania kryzysowego na Wschodzie uczestniczy więcej personelu UE niż gdziekolwiek poza Bałkanami.

Przy rządach Armenii i Mołdawii afiliowano ponad dwudziestu unijnych doradców wysokiego szczebla, którzy współpracują z miejscowymi instytucjami, wspierając reformy, a Zespół Wsparcia Granicznego szkolił gruzińskich pograniczników. Od zainaugurowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unia i kraje członkowskie umocniły dyplomatyczną obecność w regionie. Zwiększono z dwóch do sześciu liczbę unijnych delegatur, UE jest więc teraz reprezentowana we wszystkich krajach sąsiedztwa wschodniego, zwiększono też personel misji.

Nastąpił postęp w zakresie umów zawieranych z krajami regionu. Unia Europejska negocjuje układy stowarzyszeniowe z Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Rozpoczęto rozmowy o ruchu bezwizowym z Ukrainą i Mołdawią, a z Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem Unia chce zawrzeć umowy o ułatwieniach wizowych. Może przyjść kolej na Białoruś. Przeznaczone na potrzeby sąsiedztwa wschodniego i południowego fundusze UE wzrosły z 8,4 mld euro w latach 2000–2006 do 11,2 mld przewidywanych na lata 2007–2013, co stanowi 32-procentowy wzrost. UE oferowała dużo marchewki i niemal nie używała kija (oprócz zakazu wjazdu dla białoruskich przywódców i zamrożenia ich kont). Podejście to przyniosło pewne sukcesy. Osiągnięto postęp w przezwyciężaniu oporów i sceptycyzmu części krajów członkowskich, które nie chciały powiększać budżetu sąsiedztwa wschodniego ani komplikować sobie stosunków z Rosją. Mimo iż polityka sąsiedztwa odnotowywała sukcesy, nie rekompensowały one negatywnych tendencji w regionie.

... która nie przekłada się na siłę

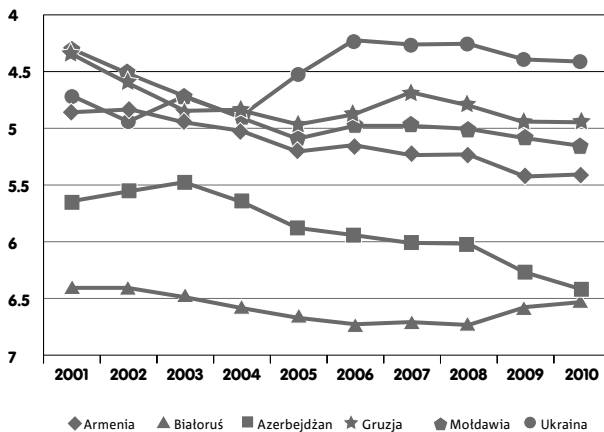
Siła nie sprowadza się do rozdysponowania środków na danym obszarze i do zwiększania udziału w handlu zagranicznym. Jest to przede wszystkim zdolność do osiągnięcia celów, ustanawiania priorytetów i określania potrzeb innych¹. Siła UE na Wschodzie oznaczałaby rosnącą zdolność Brukseli do mobilizowania sąsiadów na rzecz demokracji i reform, a także mocniejsze wspieranie w tym regionie unijnych interesów i wartości. Jednak wpływ Unii na reformy przeprowadzane przez jej wschodnich sąsiadów, sposób budowania demokracji czy na ich politykę zagraniczną i rozwiązywanie regionalnych konfliktów był w najlepszym razie marginalny. Innymi słowy, obecność nie zamieniła się automatycznie w siłę. Mimo iż rośnie zainteresowanie UE wschodnimi sąsiadami i jej zaangażowanie, jej polityczne wpływy w regionie pozostawały w najlepszym razie niezmienione.

Jednocześnie w ostatnich latach prawie wszyscy wschodni sąsiedzi UE zaczęli dryfować w złym kierunku. Azerbejdżan wprowadził dożywotnią prezydenturę, w 2008 roku Armenia zadbała o zmianę warty w iście putinowskim stylu, co spowodowało starcia, w których zginęło co najmniej dziesięć ofiar, a Gruzja przeszła proces postępującej centralizacji władzy i w 2008 roku wojnę z Rosją. W latach 2005–2010 przywódcy ukraińskiej pomarańczowej rewolucji zaprzepaścili wcześniejsze zdobycze, a wybrany

¹ Por. np. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004.

na prezydenta w 2010 roku Wiktor Janukowycz przystąpił niezwłocznie do niebezpiecznej ustrojowej centralizacji. Po wyborach w grudniu 2010 roku Białoruś zakończyła dwuletnie zbliżenie z UE brutalną rozprawą z opozycją. Jak dotąd jedynym wyjątkiem jest Mołdawia, chociaż jej system polityczny wymaga dalszej stabilizacji i rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu. Ale jest to mały kraj, niezdolny zmieniać reguł gry w regionie.

Diagram 2: Wskaźnik demokracji 2001–2010

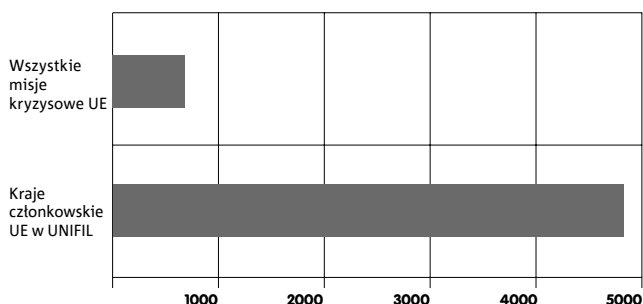


Źródło: Freedom House Nations in Transit.

Skromne osiągnięcia polityczne Unii Europejskiej pozostają daleko w tyle za potrzebami regionu. Unijne delegatury są małe (często liczą dwóch–trzech dyplomatów) i nastawiają się przede wszystkim na wsparcie techniczne oraz projekty rozwojowe, a nie na kwestie polityki i bezpieczeństwa. UE angażuje się intensywniej w rozwiązywanie konfliktów u wschodnich sąsiadów, jednak liczba osób w terenie pozostaje znikoma. Przykładowo łączny personel EUBAM na pograniczu mołdawsko-ukraińskim i misji obserwacyjnej w Gruzji to nic w porównaniu do 4827 osób, które kraje członkowskie UE oddały do

dyspozycji misji pokojowej ONZ w Libanie². Bangladesz ma liczniejszy personel pokojowy w Libanie niż cała UE w całym wschodnim sąsiedztwie.

Diagram 3: Personel misji zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej w porównaniu do udziału krajów członkowskich UE w misji pokojowej ONZ w Libanie (UNIFIL)



Źródło: Rada Europejska i ONZ.

Jeszcze większy kłopot UE wynika stąd, że w tym, co kiedyś miało być wielką marchewką, sąsiedztwo widzi coraz częściej kij. W oczach krajów takich jak Gruzja i Ukraina pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu (DCFTA) to biurokratyczne obciążenie i mało doraźnych korzyści. Nawet niektórzy europejscy politycy zmieniają zdanie na temat DCFTA. Ten projekt „nie daje żadnych doraźnych korzyści, a jest kosztowny” – mówi jeden z nich. „To już żadna marchewka”³. Nie ma więc postępów w negocjacjach o wolnym handlu z Gruzją, bo gra ona na zwłokę, a rozmowy z Ukrainą stoją w miejscu od paru lat wskutek protekcyjnych odruchów obu stron. Rozmowy z Mołdawią jeszcze się nie zaczęły wskutek zwłoki UE.

² Por. strona UNIFIL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/index.shtml>.

³ Wywiad z politykiem UE, Bruksela, luty 2010.

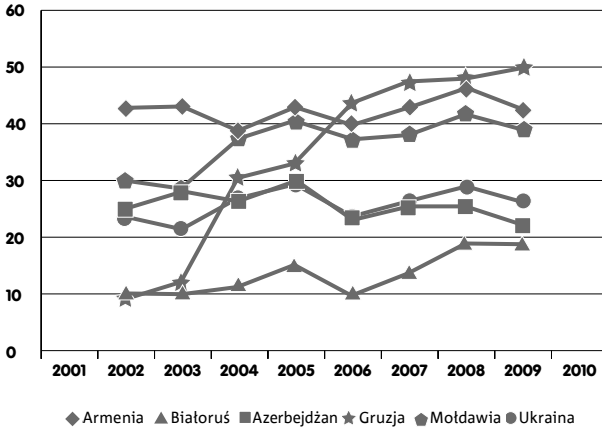
Za porażką Unii, która nie umiała przekształcić obecności we wschodnim sąsiedztwie w siłę, kryją się trzy strukturalne trendy. Pierwszy jest regionalny – to autorytarne i na pół autorytarne rządy w większości tych krajów. Drugi jest globalny – to wielobiegunowy świat, w którym kraje sąsiedztwa wschodniego mogą prowadzić „neotitoistowskie” gry, balansując między zewnętrznymi aktorami. Trzeci jest wewnętrzny – to koncentracja UE najpierw na reformach instytucjonalnych, a potem na zarządzaniu kryzysem gospodarczym.

Mocne reżimy i słabe państwa

Zmiennym kolejom „kolorowych rewolucji” i kontrrewolucji minionej dekady w krajach wschodniego sąsiedztwa towarzyszy generalna tendencja do przejmowania państwa i utrwalania autorytaryzmu zamiast politycznej i ekonomicznej wolności. Elity większości krajów wschodniego sąsiedztwa wolą stabilizację od transformacji – zamiast wzmacniać instytucje państwa, wolą zamrozić *status quo* jedynie częściowych reform, łącząc m.in. oligarchiczne sieci z urzędową korupcją. Elity korzystają więc z przejęcia państwa (m.in. z wirtualnej prywatyzacji instytucji państwowych, wykorzystywanych do prywatnych celów), społeczeństwa zaś ponoszą koszty. W rezultacie większość krajów wschodniego sąsiedztwa utknęła gdzieś między dyktaturą a demokracją, między gospodarką nakazowo-rozdziałczą a wolnym rynkiem.

Proces konsolidacji polityki wewnętrznej drastycznie zmniejszył obszar wpływów Unii Europejskiej. Problem często polega nie na tym, że Unia nie dość daje sąsiadom, tylko że autorytarna konsolidacja coraz bardziej utrudnia inicjowanie zmian oraz promowanie unijnych interesów i wartości. Kraje sąsiedztwa są dziś znacznie mniej podatne na wpływy UE niż Europa Środkowa czy Bałkany. Jak pisaliśmy w raporcie ECFR z 2009 roku, unijne postępowanie regionu wyznaczała perspektywa „rozszerzeniowa”, nastawiona na eksportowanie *acquis communautaire* i pomoc w transformacji, dziś zaś

Diagram 4: Wskaźnik zarządzania 2002–2008

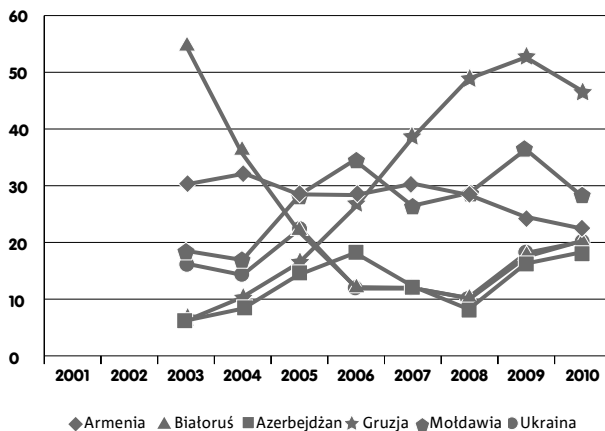


Źródło: Bank Światowy.

mamy coraz częściej do czynienia z rzeczywistością posttransformacyjną¹. Tendencja ta umocniła się po 2009 roku, zwłaszcza kiedy na Ukrainie doszedł do władzy Janukowycz, a władze Białorusi stłumiły protesty w grudniu 2010 roku, rezygnując ze zbliżenia z UE. Eksport unijnych norm ma na celu budowę coraz bardziej otwartego społeczeństwa, podczas gdy unijni wschodni sąsiedzi coraz bardziej się zamykają.

¹ Nicu Popescu, Andrew Wilson, *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, London 2009, polski przekład: *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010.

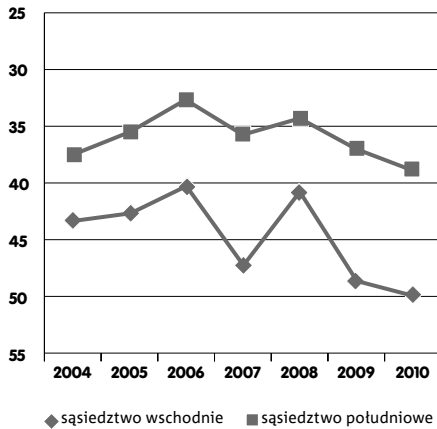
Diagram 5: Korupcja w sąsiedztwie wschodnim 2003–2010



Źródło: Transparency International.

Pod pewnymi względami wschodnie sąsiedztwo wygląda dziś coraz bardziej jak sąsiedztwo południowe, w kształcie przed rewolucją 2011 roku. UE nie ma do czynienia z dynamicznymi państwami poszukującymi europejskich rozwiązań, tylko z utrwalającym się autorytaryzmem. Gdy bierze się pod uwagę większość transformacyjnych wskaźników – jak demokracja, wolność prasy, korupcja i koszty biznesu – wschodnie sąsiedztwo nadal wypada znacznie lepiej niż sąsiedztwo południowe, jednak wielu krajom regionu grozi stagnacja, zatrzymanie się w pół drogi, co przez dekady powstrzymywało reformy w śródziemnomorskim sąsiedztwie Unii. Jak dotąd tylko Mołdawia nie idzie drogą politycznej centralizacji. Gruzja pozostaje niewątpliwie liderem instytucjonalnych reform, lecz jej życie polityczne jest nadmiernie spolaryzowane i skoncentrowane wokół osoby prezydenta.

Diagram 6: Wolność prasy w sąsiedztwie wschodnim i południowym 2004–2010



Źródło: Reporterzy bez Granic, World Press Freedom Index 2010.

Wielobiegunowe otoczenie

Drugi trend, który w istotnym stopniu nadwyrężył unijny *modus operandi* polityki zagranicznej, to wielobiegunowe otoczenie, w którym przyszło działać sąsiedztwu wschodniemu. UE, która w latach 90. miała praktyczny monopol na wpływy w Europie Środkowej i na Bałkanach, teraz musi konkurować w sąsiedztwie wschodnim z Rosją, Turcją, Iranem oraz w coraz większym stopniu z Chinami. Pozwala to krajom sąsiedztwa wschodniego rozgrywać „neotitoistowską” grę o zasoby, umacniać lokalne elity i usprawiedliwiać odwlekanie reform.

Stany Zjednoczone mniej interesują się regionem niż kiedykolwiek dotąd. Skupiają się na rosnącej potędze chińskiej, na Afganistanie i Iranie, oczekując, że z własnym sąsiedztwem UE poradzi sobie sama. Administracja prezydenta Baracka Obamy, dla której liczyła się przede wszystkim „priorytetyzacja”, nie postrzega dziś Europy Wschodniej i Kaukazu jako elementu szerszych globalnych rozwiązań ani szerszego globalnego problemu. *Désintéressement* USA powinno wymusić na Unii Europejskiej większe zaangażowanie, ale tak się nie stało. Zarazem bezwarunkowy styl chińskiej obecności otwiera lokalnym elitom szersze pole manewru. Wszystkie te trendy wzmacniają się, wzajemnie oddziałując na wypadkową efektywność UE.

Niektórzy wschodnioeuropejscy przywódcy martwią się odwrotem Waszyngtonu, większość jednak cieszy się awansem Chin, ich zdaniem poszerzającym pole manewru w polityce zagranicznej i zmniejszającym

ekonomiczną zależność od Rosji oraz, w mniejszym stopniu, od UE, co pozwoli na uniknięcie politycznego uzależnienia od Zachodu. Chiny oferują przede wszystkim konkretne porozumienia i kredyty handlowe (przykładowo: chińskie wsparcie dla Białorusi wydaje się mniejsze, niż chciałby je widzieć prezydent Aleksander Łukaszenka). Pekin jest więc ważniejszy jako podmiot międzynarodowej polityki, choć często wygląda jak niepewna trzecia noga chybocącego się stolika.

Tymczasem Rosja zmodyfikowała w minionych trzech latach swoją politykę regionalną. Wojna z Gruzją w sierpniu 2008 roku miała wymusić postuch na sąsiadach, a zamiast tego ich przestraszyła. Dlatego w relacjach z „bliską zagranicą” Moskwa przeszła od twardej siły do miękkiej. Globalny kryzys gospodarczy wymusił też na Rosji politykę selektywnego zaangażowania, ograniczając (m.in. w kwestiach bezpieczeństwa) pole manewru krajów sąsiedztwa wschodniego, a zarazem celowo je rozszerzającą w innych obszarach (Moskwa daje np. elitom tych krajów zielone światło na praktyki biznesowe, do których UE nigdy by nie dopuściła).

Doprowadziło to do powstania kruchych, wysoce spersonalizowanych reżimów, w które wpisana jest niestabilność – problematyczni przywódcy albo okopują się, jak Łukaszenka na Białorusi, albo kolejne wybory wytaniają kolejnych przywódców i kolejne problemy, jak na „po-pomarańczowej” Ukrainie lat 2005–2010. Jednak w odróżnieniu od pierwotnego titoizmu w powojennej Jugosławii, nowy wschodnioeuropejski „titoizm” przysłuży się przede wszystkim miejscowym elitom. Powojenna Jugosławia była względnie zamożna w odróżnieniu od czerpiących zwykle skąpe zyski neotitoistów. Co więcej, szerokie pole manewru, jakim cieszą się neotitoistowskie reżimy, skłania je do swoistego awanturnictwa. Łatwo przeszarżować, jak w przypadku ukraińskiego i białoruskiego szantażu energetycznego. Oczwistym zagrożeniem jest przelanie się do UE „lokalnych” problemów.

Neotitoizm przeciwdziała wreszcie tradycyjnej strategii Unii Europejskiej, czyli strategii warunkowego zaangażowania. Mówiąc brutalnie, neotitoiści „biorą kasę i w nogi” – jak się w sąsiedztwie obecnie żartuje: „polityków nie można kupić, można ich tylko wypożyczyć”. Pod tym względem neo-

titoizm różni się od oryginału. Titoizm produkował nowych potencjalnych sojuszników Zachodu, umacniał związki z Zachodem, m.in. przez bezwizową wymianę z Jugosławią, popularyzował Zachód w tym kraju. Natomiast neotitoizm w Europie Wschodniej i na Kaukazie kwestionuje całą unijną politykę wschodnią. Trudniej realizować klasyczny schumanowski model „od zbliżenia technicznego do politycznego” w przypadku krajów uprawiających wahadłową politykę.

Europejska Polityka Sąsiedztwa, czyli „zrób to sam”

Trzecim powodem słabości ENP jest słabe zaangażowanie Unii w jej wschodnim sąsiedztwie. Jak powiedział doświadczony unijny dyplomata: „nasi partnerzy mniej interesują się ENP niż my, a my nie interesujemy się nią zanadto”¹. Inny unijny urzędnik nazywa ENP bękartem UE – namiastką rozszerzenia, a nie narzędziem realizowania w sąsiedztwie unijnych interesów. Mimo więc imponującej skali swej obecności na Wschodzie Unia traktowała ENP niefrasobliwie, zostawiając wolną rękę krajom sąsiedztwa wschodniego – oczekując od nich, że będą tę politykę realizowały same, we własnym tempie, jakby sama UE niezbyt interesowała się wynikiem.

Dobrym przykładem ENP w stylu „zrób to sam” jest zapowiedziane przez UE utworzenie do 2010 roku wspólnej z sąsiadami strefy powietrznej. Jak dotąd tylko Gruzja wynegocjowała porozumienie o liberalizacji transportu powietrznego, podczas gdy inne kraje sąsiedztwa wschodniego, m.in. Ukraina, zostały dziś wyprzedzone w rozmowach przez sąsiadów południowych, jak Maroko i przedrewolucyjna Tunezja².

Główną przyczyną braku zaangażowania było to, że od inauguracji ENP w 2003 roku UE skupiła się najpierw na własnych instytucjonalnych refor-

¹ Wywiad z unijnym politykiem, Bruksela, luty 2011.

² Komunikat Komisji – *Common Aviation Area with the Neighbouring Countries by 2010: Progress Report*, 1 października 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0596:EN:NOT>.

mach, a potem – niemal zaraz po ich zakończeniu – na zwalczaniu skutków kryzysu gospodarczego i kryzysu strefy euro. Polityka zagraniczna zeszła na drugi plan. Co więcej, dla wielu krajów członkowskich priorytetem w tym zakresie stały się inne kwestie, jak wojna w Afganistanie i Iraku czy umacniające się Chiny. Źródłem apatii i poczucia znużenia był też brak jakiegokolwiek pozytywnej dynamiki samego sąsiedztwa wschodniego, zwłaszcza po krótkim rozbłysku nadziei, jaki przyniosły „kolorowe rewolucje” lat 2003–2004. W rezultacie polityka zagraniczna Unii tylko w niewielkim stopniu poświęcona była sąsiedztwu wschodniemu – przykładowo: większość europejskich przywódców zignorowała pierwszy szczyt EaP w maju 2009 roku. Po rewolucjach w Egipcie i Tunezji niemal pewne jest przesunięcie na Południe całej energii, jaką dysponuje w tym zakresie UE.

Dodatkowym powodem braku zaangażowania jest sposób działania UE. Siła, jaką dysponuje Unia na obszarze sąsiedztwa, wynika nie tyle z jej polityki zagranicznej jako takiej, ile z umiejętności mobilizacji w innych obszarach europejskiej integracji – od finansowania po handel – pozwalającej osiągać cele polityczne. Ale z powodu niskiej pozycji gospodarczej wszystkich oprócz Ukrainy krajów sąsiedztwa wschodniego większość polityków UE nie widziała specjalnych powodów, by poświęcać im czas, angażować personel i energię polityczną. O ile np. dyplomaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych za godny uwagi cel polityki zagranicznej mogli uznać wolny handel z Armenią czy Mołdawią, o tyle więcej sensu w oczach zajmujących się handlem polityków i urzędników miało inwestowanie czasu i energii w negocjacje na ten temat z Koreą Południową. Powodem nikłych postępów rozmów o wolnym handlu z sąsiadami UE nie był czyjkolwiek poważny opór, tylko brak dostatecznego zainteresowania.

Jednak zabrakło spójnej polityki nawet tam, gdzie – jak w przypadku rozwiązywania konfliktów – w grę wchodzi wizerunek i publiczna widoczność Unii Europejskiej. Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego polityką UE wobec konfliktów w obszarze poradzieckim kierowała Rada Europejska, nie była więc ona nawet formalnie elementem ENP, którą koordynowała Komisja Europejska. Jednak głównym źródłem trudności była niechęć kluczowych

krajów członkowskich do odegrania zasadniczej roli w rozwiązywaniu konfliktów na obszarze sąsiedztwa wschodniego – przede wszystkim ze strachu przed zadrażnieniami i komplikacjami w stosunkach z Rosją. Wojna gruzińsko-rosyjska 2008 roku nie wybuchła z winy UE, jednak w wielu przypadkach to Unia nie przeciwdziałała szykującym się konfliktom zbrojnym. Przykładowo: w 2005 roku odmówiła przejęcia od OBWE zamkniętej przez Rosję misji monitoringu granic w Gruzji, co otworzyło drogę do destabilizacji i narastania napięć. Często też UE próbowała kompensować pieniędzmi brak jasnej strategii politycznej. Zamiast opracować funkcjonalne strategie polityki i bezpieczeństwa, nader często starała się kupować wpływy, oferując ograniczoną pomoc, co tylko umacniało wizerunek Unii jako „dojnej krowy”.

UE działała tak, jak gdyby miękka siła mogła zastępować, a nie uzupełniać siłę twardą. Liczyła na to, że kraje sąsiedztwa wschodniego postuchają jej i będą się do niej upodobniać nie dlatego, że coś oferuje, tylko dlatego, że jest atrakcyjna. Jednak sama miękka siła, na której polegała Unia, nie odwróciła dominujących tam trendów – zwłaszcza że mało entuzjastyczne zaangażowanie we wschodnim sąsiedztwie zmniejszyło wyraźnie miękka siłę, jaką dysponowała w regionie. UE traci na znaczeniu w oczach zarówno elit, jak i opinii publicznej. Przykładowo: na Ukrainie poparcie dla integracji z Unią Europejską spadło z 65 proc. w 2002 roku do ok. 40 proc. pod koniec roku 2008³. Wszelkie strategie wzmocnienia notowań Unii we wschodnim sąsiedztwie powinny więc polegać na wzmocnieniu zarówno jej miękkiej, jak i twardej siły.

³ Razumkov Centre, *Czy Ukraina powinna wejść do UE*, sondaż socjologiczny 2002–2008, http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387.

Wzrost miękkiej siły

Od zainauguowania ENP w 2003 roku Unia Europejska znacząco wzmocniła swoją obecność na obszarze sąsiedztwa wschodniego poprzez zwiększającą się pomoc, rozmowy stowarzyszeniowe, rosnące obroty handlowe i misje zarządzania kryzysowego. Jednak nie umiała przekształcić obecności w siłę pozwalającą zmieniać otoczenie wedle własnych poglądów. Od uruchomienia Partnerstwa Wschodniego (EaP) w 2009 roku postępową degradacją demokracji w sąsiedztwie wschodnim, „kolorowe rewolucje” przyniosły ograniczone rezultaty w Gruzji i nie dały żadnych na Ukrainie, obniżyły się też wskaźniki wolności mediów i wzrosła korupcja. Dziś UE brakuje partnerów, którzy mogliby promować jej politykę, spadła też jej atrakcyjność w regionie. Krótko mówiąc, Unii grozi polityczna marginalizacja.

Nie oznacza to jednak, że Unia powinna zredukować swą obecność w tym obszarze. Powinna dbać o publiczne zaprezentowanie się i docierać do społeczeństw, biznesu i instytucji państwowych. Taka obecność nie przekłada się natychmiastowo i automatycznie na siłę, ale pomaga UE zjednywać sobie przyjaciół, rozszerzać wpływy i publiczną widoczność oraz zająć pozycję umożliwiającą skuteczniejsze działanie w razie zmiany sytuacji w krajach sąsiedztwa i w samej Unii. Krótko mówiąc, obecność zwiększy jej miękką siłę. Jednocześnie Unia Europejska powinna wyraźniej bronić swoich interesów w regionie, budować na krótszą metę siłę poprzez bardziej zdecydowaną politykę, wyznaczanie jasnych, nieprzekraczalnych

linii i dbanie o ich przestrzeganie, wreszcie inwestowanie w sąsiedztwo większego politycznego kapitału.

Priorytetem UE winno być wypełnienie złożonych obietnic, a zwłaszcza rezygnacja z nadmiernego protekcjonizmu w rozmowach handlowych i przyspieszenie negocjacji wizowych. Nazbyt często grupy robocze w Brukseli blokowały, opóźniały bądź „rozwadniały” obietnice złożone na najwyższym szczeblu. Sumienniejsze wywiązywanie się z obietnic ułatwi Unii domaganie się z większą pewnością tego samego od drugiej strony, która też nie zawsze dotrzymuje słowa.

Unia Europejska musi też więcej inwestować w autoreklamę, a nawet populistyczną politykę w sąsiedztwie, imitującą to, czego Komisja Europejska próbuje czasem wewnątrz UE. A nade wszystko powinna przywiązywać większą polityczną wagę do liberalizacji transportu powietrznego. Ścislejsza integracja komunikacji powietrznej między Unią a krajami sąsiedztwa sprzyja turystyce, przedsiębiorczości i więziom rodzinnym. UE może objąć wschodnich sąsiadów unijnym pułapem opłat za *roaming*, obniżyć koszty korzystania przez przyjezdnych z bankomatów i zachęcić sąsiednie kraje do przyłączenia się do unijnych zakazów palenia w miejscach publicznych. Inicjatywy te miałyby na celu budowanie miękkiej siły UE jako instrumentu służącego do ominięcia antyreformatorskich elit i inwestowania w programy przynoszące odczuwalne korzyści obywatelom tak Unii, jak i krajów sąsiedztwa.

Podobnie Unia winna przemawiać w regionie głosem unijnej przedsiębiorczości, powołując Izby Handlowe UE, które prowadziłyby skoordynowany lobbing wobec rządów krajów sąsiedztwa, mający na celu usprawnienie zarządzania i poprawę klimatu dla biznesu, co odpowiadałoby standardom Unii i zmniejszyło korupcję. Należy też zintensyfikować stosunki między unijnymi ambasadami a miejscowymi stowarzyszeniami biznesowymi. Studentom z EaP kraje członkowskie UE winny zaoferować taki sam status jak własnym, co zmniejszyłoby ponoszone przez nich koszty studiów na terenie Unii.

Unia powinna też zainwestować więcej w trwałe instytucjonalne partnerstwo z kluczowymi urzędami krajów sąsiedztwa wschodniego, m.in. MSW. Należą one często do najbardziej skorumpowanych, zamkniętych i antyreformatorskich instytucji regionu, ale właśnie dlatego tak ważne jest nawiązanie z nimi kontaktów. UE powinna zapewnić wszechstronną pomoc w zakresie poprawy kontroli granicznej i utrzymania porządku w regionie, wykorzystując swe szerokie doświadczenia w Bałkanach Zachodnich oraz w ramach misji EUBAM na pograniczu ukraińsko-mołdawskim. UE powinna stworzyć w regionie mini-EUBAM-y czynnie współpracujące ze strażą graniczną i policją. Kraje UE winny też rozważyć powołanie wspólnych patroli granicznych i wspólnych posterunków graniczno-celnych, zwłaszcza we współpracy z Ukrainą i Mołdawią.

W czasach kryzysu mało prawdopodobne jest przekazanie przez kraje UE znacznych nowych zasobów krajom Partnerstwa Wschodniego. Oznacza to konieczność sporej poprawy ich wykorzystania ze strony UE i lepszej koordynacji działań. Finansowaniem bilateralnym powinny zająć się ogólnoeuropejskie konsorcja, które ułatwią koordynację pomocy rozwojowej. Trzeba też przemyśleć od nowa, jak, a zwłaszcza na co UE wydaje pieniądze. Pomoc finansowa Unii winna skupić się na najszybciej reformujących się krajach sąsiedztwa lub krajach, które większość pomocy przeznaczają na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. UE powinna też przekierować na kraje sąsiedztwa pomoc, którą oferuje teraz państwom takim jak Chiny, Rosja czy Indie. Te szybko rozwijające się wielkie mocarstwa stać na finansowanie przedsięwzięć, takich jak szybka kolej czy programy nuklearne i kosmiczne, na które nie może sobie pozwolić większość krajów Unii. UE nie kupi sobie w tych państwach żadnych wpływów za paręset milionów euro, które miałyby duże znaczenie dla jej sąsiadów.

Więcej „transakcyjnych relacji”

Wspierając w ten sposób reformy we wschodnim sąsiedztwie, Unia Europejska nie powinna zakładać z góry, że jest bardziej atrakcyjna od innych zagranicznych aktorów sceny politycznej, z którymi musi teraz konkurować o wpływy. Powinna zatem podjąć próbę zbudowania ze wschodnimi sąsiadami „transakcyjnych relacji”. Komisja Europejska wypracowała tzw. polityczną matrycę – listę wzajemnych oczekiwań, w ramach której reformom u sąsiadów odpowiada określona reakcja UE (głównie pomoc). To dobry początek, ale należy rozszerzyć tę inicjatywę o kwestie polityczne i problematykę bezpieczeństwa. Podejście takie zwiększy przewidywalność w stosunkach wzajemnych i zacieśni związki między ofertą Unii a postępami u jej sąsiadów. Stworzenie politycznej matrycy stosunków z Rosją, obejmującej niektóre problemy sąsiedztwa, m.in. konflikty w Mołdawii i Gruzji, może usprawnić politykę i myślenie UE.

Następnym krokiem Unii po zdefiniowaniu swoich interesów byłoby mniej dyplomatyczne traktowanie rozmówców – nawet najlepszych partnerów w regionie. Mogłoby to im pomóc, bo trudna przyjaźń w relacjach prywatnych sprzyja zwalczaniu antyreformatorskich lobbies we władzach tych krajów.

Unia winna np. zająć twarde, ale uczciwe stanowisko w rozmowach wizowych, co dałoby jej do ręki skuteczny instrument promowania w sąsiedztwie własnych interesów. Przekładać się to może na poprawę działania służb

granicznych i reformę organów ochrony porządku w regionie. W interesie UE leży wypracowanie innych metod usprawnienia kontroli migracji poprzez lepszą współpracę z sąsiadami, podniesienie ich sprawności w zarządzaniu przepływem ludności i przejęcie przez te kraje części kosztów kontroli migracji. W interesie Unii leżą: wprowadzenie u wszystkich sąsiadów paszportów biometrycznych, zorganizowanie dobrze działających służb granicznych, celnych i policyjnych, wreszcie współpraca z takimi agencjami UE, jak Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX). Instrumenty te usprawnią unijną kontrolę przepływu ludności.

UE musi więc żądać stanowczo spełnienia przez sąsiednie kraje warunków dopuszczających zniesienie wiz. Winna przygotować się do zniesienia wiz dla Ukrainy oraz Mołdawii (i Rosji), które z kolei musiałyby ponieść część kosztów kontroli ruchu ludności w poszerzonej Europie, wzorując swoją politykę i instytucje na unijnych. Kiedy jeden z tych krajów spełni kryteria Unii, jego przykład podziała na inne, które skupią się na przyspieszeniu reform. UE odniesie korzyści ze wzrostu liczby turystów, umocnienia więzi biznesowych i rodzinnych, zastąpienia nielegalnej imigracji migracją cykliczną (przyjazd, wyjazd, ponowny przyjazd) i nade wszystko przekształcenia się sąsiadów w wiarygodnych partnerów, panujących nad ruchem ludności. Ostatecznie wiza Schengen przestaną być potrzebne, bo zastąpią je inne, skuteczniejsze metody kontrolowania ruchu ludności, oparte w znacznym stopniu na współpracy sąsiadów UE.

Unia Europejska nie powinna oczekiwać wielu szybkich i łatwych sukcesów w krajach sąsiedztwa wschodniego. Trzech strukturalnych tendencji ograniczających jej wpływy w regionie nie da się zniwelować z dnia na dzień. Jak jednak dowodzą niedawne rewolucje w sąsiedztwie południowym, wystarczy parę tygodni, by upadły na pozór najtrwalsze reżimy. UE powinna więc uznać obecne realia, w większym stopniu kierować się interesami i umieć wykorzystać nadarzające się w przyszłości okazy.

O autorach

Nicu Popescu (ur. 1981) – *Policy Fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR). Specjalizuje się w krajach wschodniego sąsiedztwa UE i Rosji, obronił doktorat w dziedzinie stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Budapeszcie. W latach 2005–2007 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. W 2010 roku był doradcą do spraw polityki zagranicznej premiera Mołdawii.

Andrew Wilson (ur. 1961) – *Senior Policy Fellow* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR). Wykładowca ukrainistyki w Ukrainian Studies at the School of Slavonic and East European Studies (SSEES) przy londyńskim University College. Był pracownikiem naukowym London School of Economics oraz w Cambridge. Jest autorem wielu prac poświęconych Ukrainie i Europie Wschodniej, wśród nich: *The Ukrainians: Unexpected Nation* (2000), *Ukraine's Orange Revolution* (2005), *Virtual Politics: Faking democracy in the Post-Soviet World* (2005).

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (European Council on Foreign Relations – 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 dwudziestu siedmiu państw członkowskich, 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, laureat Pokojowej Nagrody Nobla), 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, Karin Forseke, Timothy Garton Ash, Iwan Krastew, Andrew Puddephatt, Aleksander Smolar i Javier Solana.

Publikacje Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych i Fundacji im. Stefana Batorego

Mark Leonard, Nicu Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja* (2008) – publikacja będąca próbą oceny polityki Unii Europejskiej wobec Rosji: jej atutów, możliwości i ograniczeń. Autorzy pokazują różnice interesów i postaw poszczególnych krajów członkowskich wobec wschodniego sąsiada Wspólnoty oraz ich wpływ na kształt wspólnej polityki wschodniej UE.

Nicu Popescu, Andrew Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów* (2010) – publikacja będąca próbą analizy polityki Unii Europejskiej i Rosji wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Autorzy porównują formy, narzędzia i skuteczność obu stron oraz przedstawiają propozycje zmian w działaniach UE.

Iwan Krastew, Mark Leonard, *Widmo wielobiegunowej Europy* (2011) – publikacja poświęcona polityce zagranicznej Unii Europejskiej i jej relacjom z Rosją i Turcją. Zdaniem autorów Europie grozi rozpad na sfery wpływów, natomiast Stany Zjednoczone nie chcą już angażować się w wewnętrzne problemy bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. W tej sytuacji potrzebny jest „trialog” głównych aktorów sceny – UE, Rosji i Turcji – na temat nowej architektury bezpieczeństwa w Europie.

