

# Otwarta Europa Open Europe

Warszawa, marzec 2012

analiza

Fundacji Batorego

policy paper

Batory Foundation

## Partnerstwo Wschodnie i duńska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem

**Peter Munk Jensen**

starszy analityk, Danish Institute for International Studies

### Wprowadzenie

Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) narodziła się w 2004 roku w następstwie rewolucji w krajach Europy Wschodniej, rozpadu imperium radzieckiego oraz procesu rozszerzania UE na wschód. Był to czas optymistycznych prognoz i wzrostu gospodarczego.

W 2008 i 2009 roku na bazie ENP powstały Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, Partnerstwo Wschodnie oraz Synergia Czarnomorska. Jednak od tamtego czasu klimat polityczny i gospodarczy w Unii Europejskiej zmienił się diametralnie: nastąpił światowy kryzys ekonomiczny, narasta zmęczenie rozszerzaniem UE, instytucja Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (EEAS) są ostro krytykowane, a unijne *perpetuum mobile* – najpierw zmiany w postaci traktatu z Lizbony, a obecnie traktat fiskalny – sprawiają, że uwaga UE zwrócona jest do wewnątrz. Jedynym wyjątkiem była Arabska Wiosna w 2011 roku, ale wówczas uwaga polityczna skierowana była prawie wyłącznie na południowych sąsiadów UE.

W 2009 roku wciąż panował optymizm i wiele spodziewano się po szczycie inauguracyjnym inicjatywy Partnerstwa Wschodniego w Pradze. Duże oczekiwania miały szczególnie kraje partnerskie ze Wschodu i niektóre państwa członkowskie.

Mimo że – ku niezadowoleniu niektórych partnerów (Ukrainy, Mołdawii, Gruzji) – nie złożono wyraźnej obietnicy przyznania krajom PW perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej, Partnerstwo Wschodnie zapewniło osobne, „wschodnie” ramy instytucjonalne dla rozwoju relacji między UE a krajami partnerskimi oraz środki na wzmocnienie współpracy.

Gdy spogląda się na to, co udało się osiągnąć przez dwa lata istnienia PW, w zależności od nastawienia można widzieć szklanę do połowy pełną lub w połowie pustą.



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

### Szklanka w połowie pełna:

- Utworzono oddzielne ramy instytucjonalne oraz przeznaczono środki na współpracę UE z krajami partnerskimi z Europy Wschodniej.
- Negocjacje z Ukrainą w sprawie umowy stowarzyszeniowej (AA) obejmującej kompleksową i pogłębioną strefę wolnego handlu (DCFTA) zostały zakończone, ale UE wstrzymuje się z jej podpisaniem do czasu wyjaśnienia sprawy byłej premier Julii Tymoszenko.
- Rozpoczęto negocjacje w sprawie nowych umów stowarzyszeniowych z Mołdawią, Azerbejdżanem, Armenią i Gruzją.
- Zaplanowano rozpoczęcie negocjacji w sprawie DCFTA z Mołdawią i Gruzją.
- Civil Society Forum ugruntowało swoją pozycję i rozpoczęło działalność, czego skutkiem jest uruchomienie licznych programów.
- Na wsparcie dla krajów partnerskich przeznaczono kolejne środki, co w sumie oznacza do roku 2014 pomoc w wysokości ok. 1,8 mld euro.
- Odbyła się pierwsza sesja Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest składającego się z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów krajów PW.
- Powstał kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego (CIB) obejmujący działania w zakresie administracji publicznej, państwa prawa i zbliżania przepisów do wymogów UE.
- Uruchomiono pięć sztandarowych projektów dotyczących: zintegrowanego zarządzania granicami, MŚP, wydajności energetycznej, ochrony środowiska i ochrony ludności.
- Na Ukrainie i w Mołdawii wdrażane są plany działania w sprawie liberalizacji systemu wizowego, docelowo zmierzające do całkowitego zniesienia wiz. Wdrażane są również umowy z Gruzją o ułatwieniach wizowych i readmisji.
- Ukraina i Mołdawia dołączyły do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej.

### Szklanka w połowie pusta:

- Reformy polityczne i gospodarcze nie były wprowadzane z prędkością, wytrwałością i konsekwencją, jakiej można by sobie życzyć. Ogólnie rzecz biorąc, obszar PW nie stał się w ciągu ostatnich dwóch lat bardziej stabilny czy bardziej demokratyczny.

- Wręcz przeciwnie – kraje partnerskie, zwłaszcza Białoruś, padały ofiarą kryzysu gospodarczego czy politycznego.
- Zasady dobrego zarządzania, wolności mediów i państwa prawa wciąż są naruszane, a korupcja utrzymuje się na niepokojąco wysokim poziomie.
- Zamrożone konflikty w regionie pozostają zamrożone bez widocznych postępów w procesie ich rozwiązania.
- Szczyt PW w Warszawie rozczarował kraje partnerskie, które liczyły na więcej niż na zmianę sformułowania dotyczącego liberalizacji wizowej z określenia „jako cel długoterminowy” na „we właściwym czasie”.
- W deklaracji ze szczytu brak również bezpośredniego odniesienia do artykułu 49 traktatu lizbońskiego dotyczącego ubiegania się o członkostwo w Unii<sup>1</sup>.

Uzasadnione wydaje się określenie, że oficjalne stanowisko UE polega na utrzymaniu relacji z partnerami wschodnimi przy jednoczesnym trzymaniu ich na dystans. Unia stara się, by nie oddalili się od Europy za bardzo, ale nie chce również widzieć ich jako państw członkowskich. Obecnie UE koncentruje się na problemach wewnętrznych: opanowaniu kryzysów finansowych, przygotowaniu paktu fiskalnego, spogląda również na południe, w kierunku państw Arabskiej Wiosny. Chwilowo bardzo mało jest (lub w ogóle brak) energii i woli politycznej, by skierować uwagę na wschód.

W takich to problematycznych i nieco ponurych warunkach duńska prezydencja w Radzie UE będzie musiała kontynuować działania w ramach Partnerstwa Wschodniego.

### Partnerstwo Wschodnie w duńskiej polityce zagranicznej i europejskiej

Dania przywiązuje wielką wagę do upowszechniania stabilizacji oraz demokracji w Europie Wschodniej i na Kaukazie. Jako jeden z orędowników rozszerzenia UE po upadku muru berlińskiego Dania znalazła się również

<sup>1</sup> *Asserting the EU's Mission in the Neighborhood: Ten Recommendations for an Effective Eastern Partnership*, Kerry Longhurst, Beata Wojna, Warszawa, wrzesień 2011, <http://www.pism.pl/files/?id plik=8420>.

wśród inicjatorów Europejskiego Programu Sąsiedztwa, proponując w 2002 roku inicjatywę „Nowi Sąsiedzi”.

Przez wiele lat Dania prowadziła dość ambitne programy współpracy dwustronnej służące wspieraniu wdrażania bardzo potrzebnych reform w krajach partnerskich z Europy Wschodniej. Środki finansowe przeznaczone na program Dwustronnej Pomocy Sąsiedzkiej (obejmującej również Turcję, Bałkany oraz Rosję) sięgają 30 mln euro rocznie w ramach obecnej strategii na lata 2008–2012, co daje w sumie w przybliżeniu 150 mln euro. Suma ta potencjalnie przeznaczona jest na wszystkie 15 krajów objętych programem. Dystrybucja regionalna przedstawia się następująco: Bałkany 35%, kraje Partnerstwa Wschodniego 40%, strategie regionalne 20% i inne (Turcja, Rosja) 5%. Dystrybucja środków z podziałem na sektory wygląda tak: 40% na rozwój gospodarczy, 30% na demokrację, prawa człowieka i społeczeństwo obywatelskie oraz 30% na reformy sektora publicznego etc<sup>2</sup>. Trwają prace nad przygotowaniem nowej strategii programu Dwustronnej Pomocy Sąsiedzkiej na lata 2013–2017.

Jednak ani inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, ani poszczególne kraje partnerskie nie były w Danii nigdy tematem szerszej debaty publicznej. Nie dyskutowano o nich w parlamencie. Nie poruszano owej kwestii w prasie. Badacze również nieszczególnie interesowali się tym tematem. Nie licząc relacji z rewolucji w Gruzji i na Ukrainie, doniesień o represjach na Białorusi oraz o wojnie w Gruzji, duńskie media nie przejawiały szczególnego zainteresowania związkami Danii, UE czy w ogóle państw zachodnich z krajami partnerskimi na wschodzie Europy.

Po upadku muru berlińskiego Dania była gorącą orędowniczką rozszerzenia Unii Europejskiej. Jednak obszar na wschód od obecnych granic zewnętrznych UE nigdy nie wzbudził równie dużego zainteresowania duńskiej polityki zagranicznej. Działo się tak po części z powodu niewiedzy o regionie, znacznej odległości i braku tradycyjnych więzi, m.in. handlowych, z krajami Partnerstwa Wschodniego.

W ostatnich latach debata polityczna i publiczna w kwestii duńskiej polityki zagranicznej koncentrowała się głównie na wojnie w Iraku i Afganistanie oraz ostatnio na misji NATO w Libii, a także – w nieco mniejszym stopniu – na UE, Bliskim Wschodzie i USA.

Poprzedni liberalny rząd przez 10 lat sprawowania władzy kierował się w tej kwestii dość wyraźną „polityką wartości” polegającą na aktywnym udziale Danii w interwencjach zbrojnych na rzecz demokracji i wolności, często w roli sprzymierzeńca z USA. Były premier Anders Fogh Rasmussen twierdził, iż Dania ma moralny obowiązek stawać po stronie uciskanych oraz aktywnie wspierać dążenia demokratyczne i wolnościowe. Dania popierała zatem gorąco rewolucje na Ukrainie i w Gruzji.

Nowy centrolewicowy rząd, który objął władzę w październiku 2011 roku, prawdopodobnie zmniejszy udział Danii w interwencjach zbrojnych, ale z pewnością całkowicie z nich nie zrezygnuje; będzie też zapewne chciał angażować duńskie wojsko w tradycyjne misje pokojowe, takie jak walka z piractwem. Znaczne cięcia w budżecie obronności również wskazują na zmniejszenie misji duńskiej armii za granicą. Można oczekiwać, że więcej nacisku będzie się kłaść na promowanie demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka za pomocą cywilnych środków, na walkę ze zmianami klimatycznymi oraz ekologiczny zrównoważony rozwój, a także na wsparcie służb cywilnych, w tym mediację, dialog i dyplomację.

Na konferencji prasowej w Kopenhadze w marcu 2011 roku Lene Espersen, była duńska minister spraw zagranicznych, dała wgląd w stanowisko Danii wobec Partnerstwa Wschodniego<sup>3</sup>. Choć od tamtego czasu zmieniły się władze w kraju, to polityka nowego rządu w tej kwestii raczej pozostanie niezmienną.

W oświadczeniu na konferencji prasowej minister Espersen podkreśliła, że nie wolno zapomnieć o Wschodzie kosztem Południa: „UE ma wizję *rzeczywistej* stabilności opartej na prawdziwych wartościach demokratycznych i dobrobycie *wszystkich* jej sąsiadów”.

<sup>2</sup> Strategia Duńskiego Programu Sąsiedztwa 2008–2012, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Danii.

<sup>3</sup> Raport Danish Institute for International Studies, 2011:10, „The EU’s Eastern Neighbors”.

Minister mówiła jasno, że „trwała stabilność musi zostać zbudowana na głęboko zakorzenionych wartościach demokratycznych, poszanowaniu praw człowieka, sprawiedliwości społecznej i zasadach państwa prawa. Unii Europejskiej bardzo zależy, aby wartości te zaszczerpić i rozwijać w krajach sąsiednich. Dzięki temu również nasze kraje rodzime stają się bardziej stabilne”.

Zgodziła się ona również ze słusznością stosowania zasady „więcej za więcej”, podkreślając, iż unijne środki powinny być w pierwszej kolejności przyznawane w zależności od osiągnięć i spełniania warunków, a nie położenia geograficznego. Łatwiejsze do zmierzania reformy demokratyczne, gospodarcze i sądownicze oparte na jasno określonych kryteriach politycznych i gospodarczych powinny przekładać się na więcej przyznawanych przez UE pieniędzy oraz lepszy dostęp do rynku.

Unijny „instrument dobrego rządzenia” (*EU's Governance Facility*) powinien zostać wzmocniony. Żeby zaś możliwa stała się większa elastyczność w przyznawaniu funduszy w zależności od osiągnięć partnerów, UE musi przygotować się na stawianie ostrzejszych warunków na podstawie corocznych raportów ewaluacyjnych na temat postępów każdego z krajów ENP.

Powinno się jednocześnie zmaksymalizować wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich działań na rzecz rozwoju demokracji oraz wzmocnić działalność związaną z kompleksowym programem rozwoju instytucjonalnego.

Minister Espersen wspomniała również, że jednym z kluczowych punktów duńskich programów pomocy dwustronnej dla krajów sąsiedzkich jest wspieranie rozwoju gospodarczego w celu zwiększania wzrostu gospodarczego i poprawy warunków zatrudnienia. Konkretnie i stosunkowo niewielkie zastrzyki finansowe znakomicie stymulują poparcie dla zmian wśród społeczeństwa i przyspieszają wprowadzanie koniecznych reform.

### Partnerstwo Wschodnie w programie trio Polska–Dania–Cypr oraz programie duńskiej prezydencji

W programie trio Polska–Dania–Cypr nie ma wzmianki o Partnerstwie Wschodnim wprost,

a jedynie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa:

„W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE będzie w dalszym ciągu rozwijać i umacniać swoje stosunki z krajami położonymi na wschód i na południe od Unii, aby przyczyniać się do stabilności i dobrobytu tych regionów. W związku z tym kontynuowana będzie także realizacja zmienionej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”.

Program duńskiej prezydencji w Radzie UE również odnosi się do PW jako części ENP:

„W czasie trwania duńskiej prezydencji wspierane będą aktywnie kontakty z sąsiadami UE. (...) Ponadto wdrażana będzie zmieniona Europejska Polityka Sąsiedztwa. Podjęte zostaną dalsze prace mające na celu zwiększenie elastyczności, nagradzanie za osiągnięcia oraz poprawę spójności w działaniach UE prowadzonych w południowym i wschodnim sąsiedztwie Unii. W świetle wydarzeń, które miały miejsce w krajach południowego sąsiedztwa UE, duńska prezydencja przyzna pierwszeństwo m.in. dyskusjom dotyczącym dodatkowych ułatwień handlowych i migracji w ramach zmienionego globalnego podejścia do kwestii migracji”.

Oba programy proponują bardziej „codzienne” potraktowanie PW, w odróżnieniu od niezwykle wysokiego statusu, jaki inicjatywa ta miała w programie polskiej prezydencji.

Zamiast na rozwijanie nowych instrumentów nacisk zostanie położony na konkretne kroki zmierzające do poprawy relacji. Można spodziewać się również kontynuacji lub nawet zwiększenia nacisku na poszanowanie praw człowieka. Zagadnienie to znajduje się bardzo wysoko na liście zadań nowego rządu Danii, który planuje m.in. powołanie specjalnego ambasadora praw człowieka.

### Wybrane kluczowe wyzwania dla Partnerstwa Wschodniego podczas duńskiej prezydencji oraz duńskie stanowisko wobec nich

Wśród wyzwań dla duńskiej prezydencji w Radzie UE w ciągu najbliższych sześciu miesięcy znajdują się:

## Umowa stowarzyszeniowa oraz DCFTA z Ukrainą

Dania popiera zakończenie negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej zawierającej DCFTA między UE a Ukrainą, dlatego bardzo ucieszyłaby się, gdyby zobaczyła Ukrainę zintegrowaną z Unią Europejską na tyle, na ile to tylko możliwe, m.in. dzięki przybliżaniu jej do gospodarczego *acquis* Unii.

To stanowisko jest jednak zależne od politycznego stanowiska UE wobec Ukrainy. Unia nie może pozwolić na ignorowanie zasad państwa demokratycznego i rządów prawa. Zależy od tego jej wiarygodność na arenie międzynarodowej.

Dlatego umowa nie może zostać parafowana dopóty, dopóki nie wyjaśni się sprawa Julii Tymoszenko. Mało prawdopodobne jest, by zanim to nastąpi, UE zajmowała się sprawą umowy stowarzyszeniowej i DCFTA. Temat sytuacji na Ukrainie zostanie jednak prawdopodobnie poruszony na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych PW w Brukseli zaplanowanym na maj lub czerwiec 2012 roku.

Duńska prezydencja, wraz z Wysoką Przedstawiciel, EEAS, Komisją i Parlamentem Europejskim, będzie się bacznie przyglądać rozwojowi wydarzeń na Ukrainie. Konieczne okażą się konsultacje polityczne oraz drobiazowa analiza.

Jednocześnie Dania będzie się starała nie dopuścić do tego, by Ukraina oddaliła się za bardzo od UE. Należy więc podtrzymywać kontakty Ukraina–UE i rozwijać je wszędzie tam, gdzie jest to możliwe.

Komisja Europejska rozpoczęła właśnie negocjacje w sprawie DCFTA z Mołdawią i Gruzją. Zamrożenie kontaktów z Ukrainą kieruje uwagę UE na postęp odnotowany w tych dwóch krajach. Dalsze rozwijanie kontaktów z nimi podczas duńskiej prezydencji ma pokazać wszystkim krajom partnerskim, iż współpraca z Unią daje wymierne rezultaty.

Jewgienij Szewczuk, nowo wybrany prezydent Naddniestrza, które oddzieliło się od Mołdawii, obiecał poprawę więzi biznesowych i transportu z resztą Mołdawii oraz Ukrainą. Może

to wskazywać na bardziej pojednawczą postawę we wznowionych niedawno negocjacjach w sprawie rozwiązania konfliktu. Oficjalne negocjacje w ramach OBWE zostaną wznowione w Irlandii. Nie wydaje się jednak, aby w obecnych warunkach możliwe było rychłe rozwiązanie sporu.

## Mapa drogowa

Komisja Europejska nadzoruje wdrażanie tzw. mapy drogowej z uwzględnieniem celów i użyciem środków oraz instrumentów dostępnych w ramach Partnerstwa Wschodniego w czasie pozostałym do szczytu planowanego na drugą połowę 2013 roku.

Komisja będzie odgrywać rolę przewodnią w monitorowaniu postępów i doradzaniu krajom partnerskim we wdrażaniu mapy drogowej, ale rola duńskiej prezydencji może być równie ważna ze względu na kierowanie uwagi politycznej UE na rozwój sytuacji.

Bez postępów w polityce na Ukrainie najpewniej nie uda się zrobić kroku w przód w sprawie DCFTA w czasie trwania duńskiej prezydencji. Do zadań prezydencji będzie należało m.in. utrzymanie kontaktów na linii UE–Ukraina. W obliczu rosyjskiej propozycji utworzenia Wspólnoty Euroazjatyckiej może się to dla duńskiej prezydencji okazać jednym z najtrudniejszych zadań z zakresu polityki zagranicznej.

## Białoruś

Tak samo jak reszta Unii Europejskiej Dania z niepokojem przygląda się sytuacji na Białorusi. Rząd duński prowadzi dwutorowe działania polegające na: 1) stosowaniu sankcji, które w razie konieczności mogą zostać zastrzone, oraz 2) wzmożonej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Duńska prezydencja w Radzie UE w bliskiej współpracy z Wysoką Przedstawiciel i Europejską Służbą Działań Zewnętrznych będzie bacznie monitorować i oceniać rozwój wydarzeń na Białorusi oraz zdecyduje o ewentualnej konieczności podjęcia odpowiednich kroków, w tym dalszych sankcji.

Drzwi do zwiększonej współpracy z UE pozostają dla Białorusi otwarte, o ile kraj ten zdecy-

duje się zmienić obrany obecnie kierunek polityki. Unia już zaproponowała Białorusi podpisanie umowy o ułatwieniach wizowych mającej na celu poprawę kontaktów międzyludzkich, a w czasie polskiej prezydencji przygotowano na szczyt Partnerstwa Wschodniego we wrześniu 2011 roku specjalny pakiet modernizacyjny. Białoruś jednak nie wzięła udziału w szczycie i od tamtego czasu nie odnotowano żadnego postępu.

### Liberalizacja wizowa

Dla Danii ważne są zwiększenie mobilności i poprawa kontaktów międzyludzkich. Stanowią one podstawy lepszego porozumienia między mieszkańcami UE i krajów partnerskich.

W krótkiej perspektywie Dania chce skoncentrować się na ułatwieniach wizowych. Celem długoterminowym jest całkowite zniesienie wiz. Jednak pełna liberalizacja wizowa miałaby poważne konsekwencje zarówno dla UE, jak i jej partnerów. Należy brać pod uwagę obawy, jakie ta wizja wywołuje w wielu państwach członkowskich.

Dania wraz z innymi członkami Unii Europejskiej opowiada się za polityką unijną polegającą na dążeniu do liberalizacji wizowej dla pojedynczych krajów partnerskich, przy czym każdy z przypadków miałby być rozpatrywany indywidualnie, o ile zostaną spełnione warunki odpowiednio kontrolowanej i bezpiecznej mobilności.

Tymczasem UE powinna poszukiwać innych możliwości zwiększania wymiany oraz rozwijania programów stypendialnych dla studentów i naukowców. W interesie Unii Europejskiej leży szeroko zakrojona promocja podobnych inicjatyw. Powinna być ona realizowana w bliższej współpracy z programami dwustronnymi państw członkowskich.

### Europejski Fundusz na rzecz Demokracji oraz promowanie demokracji

Możliwe, że podczas trwania duńskiej prezydencji w Radzie UE zostanie utworzony Europejski Fundusz na rzecz Demokracji. Mógłby się on okazać bardzo użytecznym narzędziem wspierania i promowania demokra-

cji poprzez wspomaganie oddolnych inicjatyw społecznych i organizacji pozarządowych we wschodnich krajach partnerskich.

Choć wiele państw członkowskich nie jest przekonanych co do wartości dodanej, jaką stanowiłby fundusz, a co więcej – obawiają się one zdublowania instytucji i biurokratyzacji, to grupa robocza działająca poza strukturami unijnymi prawdopodobnie zostanie w czasie duńskiej prezydencji powołana w celu zbadania możliwości stworzenia niezależnego, międzynarodowego funduszu. Dania najpewniej weźmie udział w obradach owej grupy roboczej i być może zdecyduje się również zasilić fundusz finansowo.

Ogólne zadanie duńskiej prezydencji będzie polegało na określeniu, w jaki sposób poszerzać i wzmacniać zasięg działań UE na rzecz wspierania dążeń demokratycznych na Wschodzie Europy. Trudność polega na dotarciu nie tylko do oficjalnych władz krajów partnerskich, lecz także do podmiotów pozarządowych, i na przyczynianiu się w ten sposób do budowania oraz rozwoju trwałych demokracji na Wschodzie. Zasady „więcej za więcej” i „mniej za mniej” będą mogły zostać zweryfikowane.

### Spotkanie ministrów spraw zagranicznych Partnerstwa Wschodniego

W czasie trwania duńskiej prezydencji, prawdopodobnie w maju lub czerwcu 2012 roku, ministrowie spraw zagranicznych krajów PW spotkają się z unijnymi ministrami w Brukseli. Na spotkaniu zostanie ustalony zarys dalszych działań oparty na nowej mapie drogowej, a więc omówione zostaną też najistotniejsze cele zaplanowane na najbliższe lata. Można spodziewać się, że mowa będzie również o Ukrainie, Białorusi oraz negocjacjach w sprawie DCFTA z Mołdawią i Gruzją.

### Budżet

Podczas duńskiej prezydencji odbędą się ustalenia dotyczące wyznaczenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Dania będzie miała za zadanie włączyć się w te prace i przygotować drogę do przyjęcia wariantu uwzględnającego budżet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który będzie kompromisem między krajami

domagającymi się redystrybucji środków na Południe oraz tymi, które opowiadają się za zachowaniem *status quo* lub przekierowaniem środków raczej na Wschód. Ostateczna decyzja w tej sprawie zapewne nie zapadnie w czasie trwania duńskiej prezydencji.

Widać zatem, że choć Partnerstwo Wschodnie nie figuruje wyraźnie w planach duńskiej prezydencji, to tak czy inaczej inicjatywa PW będzie wywierać wpływ na politykę w tym okresie.

### Różnice i podobieństwa między stanowiskami polskiej i duńskiej prezydencji względem Partnerstwa Wschodniego

#### Różnice

Dania popierała utworzenie Partnerstwa Wschodniego, ale to nie ona była inicjatorką czy siłą napędową inicjatywy, jak miało to miejsce w przypadku Polski i Szwecji.

W odróżnieniu od Polski Dania nie optuje za przekierowaniem środków wsparcia z południowego sąsiedztwa UE na Wschód ani nawet za utrzymaniem *status quo* w tym zakresie. Jest natomiast otwarta na pomysł kierowania środków z nadchodzącego wieloletniego budżetu unijnego ze Wschodu na Południe w oparciu o zasadę „więcej za więcej”.

Polska uczyniła PW jednym z priorytetów swojej prezydencji w Radzie UE, zorganizowała zarówno szczyt w Warszawie, jak i kilka spotkań ministrów poszczególnych resortów. Dania zaplanowała organizację tylko jednego podobnego wydarzenia – spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Brukseli.

Polska przyjęła bardzo aktywną i widoczną rolę względem PW. Zdaniem Danii to Europejska Służba Działań Zewnętrznych wraz z Komisją powinny kierować działaniami w tym zakresie w pierwszej połowie 2012 roku, a rola duńskiej prezydencji ma być raczej pomocnicza.

W odróżnieniu od Polski Dania nie popiera proponowania wschodnim partnerom perspektywy członkostwa w UE. Wręcz przeciwnie, Dania czynnie się tej idei sprzeciwia.

### Podobieństwa

Dania zgadza się z koniecznością zbudowania instytucjonalnego partnerstwa z krajami sąsiedzkimi na Wschodzie w celu upowszechnienia demokracji oraz wdrażania reform gospodarczych i politycznych w regionie.

### Podstawowe wyzwania dla Partnerstwa Wschodniego

Globalny kryzys finansowy, uwaga Unii Europejskiej skierowana wciąż na problemy wewnętrzne, w tym negocjacje w sprawie „Euro paktu”, zmęczenie rozszerzaniem UE, skoncentrowanie na Arabskiej Wiośnie oraz brak postępu we wprowadzaniu reform politycznych i gospodarczych w większości wschodnich krajów partnerskich, gdzie wciąż panują na wpół autorytarne i mocno skorumpowane reżimy – to wszystko sprawia, że utrzymanie Partnerstwa Wschodniego w centrum uwagi politycznej UE wymaga nie lada wysiłku. Jeszcze bardziej niepokoją pojawiające się w Unii tendencje do zapatrzania tylko w siebie i protekcjonizmu. W państwach członkowskich brakuje woli politycznej do realnego otwarcia się na ludzi i wartości płynące z sąsiedztwa.

Nawet przy współpracy i wsparciu Wysokiej Przedstawicielki oraz KE już samo utrzymanie *status quo* będzie dla duńskiej prezydencji trudnym zadaniem, nie mówiąc o utorowaniu drogi do poczynienia postępów w takich dziedzinach jak handel, kwestie wizowe, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, budowanie instytucji czy promowanie demokracji w regionie.

Poza wymienionymi powyżej istnieją również podstawowe wyzwania dla prezydencji duńskiej i kolejnych. Wymagają one dokładniejszego omówienia.

### Stabilność versus zmiany

*Jak pogodzić ogólne dążenie UE to zapewnienia stabilności w regionie z wymogami wprowadzania reform, które z dużym prawdopodobieństwem zatrząsą obecnymi reżimami w państwach i doprowadzą do destabilizacji, przynajmniej w krótkiej perspektywie?*

Unia Europejska będzie oczywiście nalegała na poszanowanie podstawowych wartości demokratycznych, zasad państwa prawa i praw czło-

wieka jako na nieodzowny warunek udzielania wsparcia i współpracy. Jeśli jednak naciski ze strony Unii okażą się zbyt silne, to istnieje ryzyko zniechęcenia do UE obecnych władz w krajach partnerskich lub spowodowania destabilizacji w przypadku, gdy roszczenia do władzy panującego reżimu zostaną zakwestionowane. Jak wypośrodkować stanowisko i z jednej strony nie sprzeniewierzyć się fundamentalnym wartościom, a z drugiej – utrzymać stabilność w regionie?

Część odpowiedzi na to pytanie stanowi fakt, iż trwała stabilność jest możliwa tylko w przypadku pomyślnego wprowadzenia reform gospodarczych i politycznych. Unia nie może iść na ustępstwa w kwestii swych fundamentalnych wartości i musi przygotować się na tymczasowe skutki negatywne, takie jak sankcje, zamrożenie stosunków, zmniejszenie wsparcia lub destabilizacja przybierająca formę społecznych czy politycznych niepokojów w krajach partnerskich.

#### **Nowa retoryka, nowe środki, nowe ramy instytucjonalne?**

*Jak zachęcić kraje partnerskie do zaakceptowania żądań Unii Europejskiej w kwestii dostosowania się do *acquis communautaire* bez dawania im perspektywy członkostwa w UE?*

Unia Europejska nie zmienia retoryki i środków prowadzenia polityki rozszerzenia i nie oferuje wschodnim partnerom perspektywy członkostwa. Jak ujął to Romano Prodi: „wszystko prócz instytucji” albo też „rozszerzenie w wersji *light*”. Odczuwalne obecnie zmęczenie rozszerzaniem UE może utrzymać się przez lata, nie mówiąc już o liczbie państw, które w kolejce do akcesji stoją przed krajami Partnerstwa Wschodniego. Nie jest też pewne, w jakim stopniu, jeżeli w ogóle, perspektywa członkostwa w UE stanowi dla krajów PW motywację. Nie wszystkie kraje partnerskie wydają się uznawać Unię za centrum świata. Trzy główne czynniki motywacyjne – pieniądze, dostęp do rynku i mobilność (*money, market access, mobility*) – są, owszem, atrakcyjne, ale oferowane przez Unię „trzy M” to trochę za mało. A w czasach poważnych oszczędności wewnątrz samej Unii trudno będzie zwiększyć nakład środków na ENP.

Ponadto UE zaczyna przejawiać tendencje do zapatrzenia w siebie i protekcyjizmu w dziedzinach rolnictwa, przemysłu chemicznego i stalowego. Brakuje woli otwarcia się na ludzi i towary z sąsiedztwa. *Summa summarum*: Unia nie spełnia potrzeb i oczekiwań krajów partnerskich.

Odpowiedzią może być indywidualizacja podejścia do partnerów. W miejsce uniwersalnego modelu UE powinna zapewne opracować model współpracy dostosowany do konkretnego kraju, jego potrzeb, możliwości i dążeń.

Obecnie UE kontaktuje się ze wszystkimi sześcioma krajami PW w ramach tej samej instytucji. Jest to klasyczny i sprawdzony instrument polityki unijnej. Jednak wspólne dla wszystkich rozwiązanie niekoniecznie służy interesom wszystkich krajów partnerskich. Być może dla niektórych z nich korzystniejsza byłaby dopasowana do konkretnych potrzeb i sytuacji współpraca dwustronna z UE? A może wspólny instrument służy bardziej interesom Unii niż krajów Partnerstwa Wschodniego?

Wymaganie od państw, które jasno wyraziły wolę dążenia do członkostwa w UE, takich jak Ukraina, Mołdawia i Gruzja, przyjęcia unijnego *acquis communautaire* byłoby sensowne i sprawiedliwe, jeżeli otrzymałyby w zamian jasno wyrażoną obietnicę perspektywy członkostwa. Z kolei dla Azerbejdżanu, Armenii i chyba przede wszystkim Białorusi bardziej stosowne mogłyby okazać się inne środki i cele zmierzające do „europeizacji”. Perspektywa udziału w rynku wewnętrznym jest zbyt odległa, by mogła stanowić prawdziwą zachętę.

Być może UE nie powinna mieć tak wysokich wymagań wobec krajów partnerskich. Pomiędzy krajami PW istnieją nierozwiązane konflikty, część z nich pod względem gospodarki i polityki pozostaje daleko w tyle za UE. Niektóre, jeśli nie większość, to państwa słabe, rządzone przez skorumpowane, niedemokratyczne władze zainteresowane głównie własnym interesem i przetrwaniem.

Gdy weźmie się pod uwagę rzeczywistą sytuację polityczną i gospodarczą w krajach Partnerstwa Wschodniego, poziom korup-



cji, brak poszanowania zasad państwa prawa oraz praw człowieka, warto się zastanowić, czy może być w ogóle mowa o jakiegokolwiek „wspólnocie wartości” między owymi państwami a Unią Europejską. Czy przepaść pomiędzy normami UE a rzeczywistą sytuacją w krajach PW nie jest przypadkiem zbyt duża? A jeśli tak – to jak Unia powinna zareagować?

Jeżeli UE nie jest obecnie gotowa przyznać Ukrainie, Mołdawii i Gruzji perspektywy członkostwa, to mogłaby rozzejrzeć się za alternatywną formą stowarzyszenia, np. w postaci „wschodniego obszaru gospodarczego” lub zintegrowania owych krajów z istniejącym EOG do czasu, aż UE będzie mogła rozważyć przyznanie im członkostwa. Może też zostać opracowana zupełnie inna, trzecia droga.

Cokolwiek się stanie, we własnym interesie krajów Partnerstwa Wschodniego leży wprowadzenie reform gospodarczych i politycznych, które zapewnią wzrost, poprawę stabilności, demokracji i dobrobytu, niezależnie od otrzymania (lub nie) perspektywy członkostwa w UE.

### Warunki

*Czy UE może sprawić, by stawianie warunków krajom Partnerstwa Wschodniego przyniosło żądane skutki, a jeżeli tak – to w jaki sposób?*

Podstawowa zasada w kontaktach ze wschodnimi partnerami dotyczy warunków, na jakich opierają się słynne reguły „więcej za więcej”, „mniej za mniej” czy klasyczna metoda „kija i marchewki”. Wszyscy zdają się być zgodni co do słuszności takiego podejścia, jednak wprowadzenie zasady w życie okazuje się o wiele trudniejsze.

Kristi Raik przekonuje, że stawianie warunków ma sens tylko w przypadku, gdy partner jest pozytywnie nastawiony do pomysłu reformowania. Gdy tak nie jest – pojawiają się problemy<sup>4</sup>.

Na problemy z demokracją na Białorusi Unia Europejska odpowiedziała sankcjami. Na sytuację, w jakiej znalazła się była premier Ukrainy

Julia Tymoszenko, Unia zareagowała wstrzymaniem podpisu umowy stowarzyszeniowej. UE wystosowała również deklaracje w sprawie brutalnego tłumienia demonstracji w Armenii i Azerbejdżanie. To wszystko dowodzi, że Unia Europejska reaguje na pogorszenie się sytuacji w krajach PW.

Wciąż jednak czekamy na pozytywne rezultaty zastosowania zasady „mniej za mniej”. Mogą się one jeszcze pojawić lub nie, ale póki co nie ma mowy o widocznych i wymiernych pozytywnych skutkach tej polityki.

Unia będzie musiała starać się uniknąć izolowania krajów, które nie spełniają jej oczekiwań i wymagań. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że rozluźnianie więzi czy ograniczanie kontaktów z partnerami Unii wcale nie doprowadzi do zwiększenia jej wpływu na te kraje. Bardziej prawdopodobny zdaje się rezultat wręcz odwrotny. Zwłaszcza jeśli państwa te nie mają do stracenia choćby perspektywy członkostwa!

Częściowo problem może zostać rozwiązany dzięki rezygnacji ze stawiania warunków jako głównej zasady rządzącej relacjami Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego i dzięki uczynieniu ich tylko jedną z wielu reguł obowiązujących w takich kontaktach.

Warunki muszą być konkretne i oparte na jasno określonych kryteriach (tzw. benchmarkach), a nie na położeniu geograficznym, limitach, powiązaniach historycznych i politycznych oraz krajowych preferencjach. Benchmarki nie mają służyć podporządkowaniu partnerów, ale stanowić wskazówki i przedstawiać oczekiwania UE.

### Inne podmioty we wschodnim sąsiedztwie

*W jaki sposób uwzględnić działające w regionie podmioty międzynarodowe i jak się do nich odnosić?*

W regionie czynnie działają m.in. Rosja, Chiny, Turcja, Iran i w nieco mniejszym stopniu USA. Słynne stało się już powiedzenie: „Rosja składa propozycje nie do odrzucenia, a Unia Europejska – propozycje nie do zrozumienia”. UE musi zrozumieć, że w regionie toczą się

<sup>4</sup> Kristi Raik, *Small carrots, little influence: The neighborhood is testing the EU's new foreign policy*, 27 maja 2011 roku.

zmagania o wpływy geopolityczne, i dostosować swoje stanowisko do tej sytuacji.

Mimo posiadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i swoistego „ministra spraw zagranicznych Unii” w osobie Wysokiej Przedstawiciel Unia Europejska zupełnie nie ma doświadczenia w działalności na Wschodzie. Dotyczy to również przedłużających się konfliktów. Choć niedawna ewaluacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przeprowadzona przez KE dostrzegła zwiększoną rolę UE w procesie łagodzenia owych konfliktów, to nie wydaje się, aby w najbliższym czasie miało dojść do ich szczęśliwego rozwiązania. Powodem jest brak woli politycznej, jednomyślności wewnątrz UE i zdolności Unii w tym zakresie.

Odpowiedzią może być opracowanie przez Unię wspólnego, zharmonizowanego podejścia do bezpieczeństwa w krajach PW. Kolejnymi krokami mogłyby stać się: oferowanie pomocy w mediacjach, mechanizmy cywilnego zarządzania kryzysowego i zapewne zaangażowanie sił pokojowych.

## Rekomendacje

- Zamiast uniwersalnego modelu i wspólnych ram instytucjonalnych UE mogłaby opracowywać indywidualne modele współpracy dostosowane do konkretnego kraju, jego potrzeb, możliwości i dążeń.
- Unia nie może iść na ustępstwa w kwestii fundamentalnych wartości i musi przygotować się na tymczasowe skutki negatywne, takie jak sankcje, zamrożenie stosunków, zmniejszenie wsparcia i destabilizacja przybierająca formę społecznych czy politycznych niepokojów w krajach partnerskich.
- Warunki stawiane krajom partnerskim muszą być konkretne i oparte na jasno określonych benchmarkach, a nie na położeniu geograficznym, limitach, więziach historycznych i politycznych oraz krajowych preferencjach.
- UE powinna opracować wspólne podejście do bezpieczeństwa w krajach PW i w kolejnym kroku zaproponować pomoc w mediacjach, mechanizmy cywilnego zarządzania kryzysowego i być może zaangażowanie sił pokojowych w rozwiązywanie przedłużają-

cych się konfliktów w krajach Partnerstwa Wschodniego.

## Wnioski

Kolejny ruch należy do krajów Partnerstwa Wschodniego. Piłka znajduje się po ich stronie boiska i to one muszą zademonstrować prawdziwe zainteresowanie oraz chęć podążania drogą reform gospodarczych i politycznych, a także budowania trwałej demokracji, oczywiście przy wsparciu w ramach PW. Jeżeli tego dokonają, będą mogły ubiegać się o zwiększenie pomocy i zaangażowania UE, choć akurat nakłady finansowe w najbliższych latach raczej się zmniejszą, niż zwiększą.

Z powodu panującej obecnie w Unii Europejskiej atmosfery politycznej i gospodarczej kraje PW przypuszczalnie nie otrzymają perspektywy członkostwa w krótkiej i średniej perspektywie. Jednak poprzez swoje działania mogą sprawić, że drzwi te pozostaną dla nich otwarte, wzmocnią też swoją pozycję w dłuższej perspektywie i być może uda im się osiągnąć utworzenie „wschodniego obszaru gospodarczego” lub włączenie do istniejącego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Jeśli uwzględni się „konkurujące” o uwagę i fundusze unijne południowe sąsiedztwo UE, można powiedzieć, że we własnym interesie krajów PW leży podążanie drogą reform i demokracji. W ten sposób poprą one konkretnymi działaniami głosy obecnych wewnątrz Unii rzeczników swojej sprawy i wówczas następny ruch będzie należał do UE.

W perspektywie dalszego rozwoju inicjatywy Partnerstwa Wschodniego stawka okazuje się bardzo wysoka. W krajach partnerskich mieszczą się teraz zawiązki strategicznych interesów UE, zatem Unia nie może pozwolić sobie na utratę Wschodu. Na UE i jej wszystkich partnerach ciąży wspólna odpowiedzialność, więc muszą oni podjąć wspólny wysiłek, aby do tego nie doszło.

Kopenhaga, styczeń 2012