


# DEBATE

FUNDACJI IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa 2011



PRZEKSZTAŁCIĆ  
OBECNOŚĆ W SIŁĘ  
DOŚWIADCZENIA  
SĄSIEDZTWA WSCHODNIEGO

KOMENTARZE I POLEMIKI

ANDRZEJ **BRZEIECKI**

BARTOSZ **CICHOCKI**

ANDRZEJ **SZEPTYCKI**

MARCIN **WOJCIECHOWSKI**



## Wstęp

Nicu Popescu i Andrew Wilson w raporcie *Przekształcić obecność w siłę. Doświadczenia sąsiedztwa wschodniego* podkreślają, że Europa, próbując poradzić sobie z falą rewolucji na Południu, musi wziąć pod uwagę wcześniejsze doświadczenia ze swojego zaangażowania we wschodnim sąsiedztwie UE. Niestety, chociaż dzisiaj Unia jest największym partnerem handlowym dla większości krajów tamtego obszaru, nie łączy się to ze znaczącym wpływem na politykę regionu. UE nie potrafiła bowiem zamienić obecności na tym obszarze w siłę, czyli – jak piszą autorzy raportu – w „zdolność do osiągnięcia celów, ustanawiania priorytetów i określania potrzeb innych”. I dodają: „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”. Unia nie osiągnęła także większości celów w zakresie bezpieczeństwa i demokracji. Co więcej, nie zapobiegła nasilaniu się wielu niekorzystnych tendencji u swych wschodnich sąsiadów.

Niepowodzenia Unii – zdaniem Popescu i Wilsona – są związane z:

– narastaniem tendencji autorytarnych lub *quasi*-autorytarnych w krajach sąsiedztwa wschodniego; tylko Mołdawia jest obecnie bardziej demokratyczna niż pięć lat temu;

– powstaniem wielobiegunowego świata, co pozwala tamtejszym krajom na prowadzenie „neotitoistowskiej” gry równowagi, w której rozgrywają UE przeciwko Rosji, Turcji, a nawet Chinom;

– skierowaniem uwagi samej Unii na kryzys finansowy i reformy instytucjonalne jej samej.

W tej sytuacji UE powinna skuteczniej docierać do tamtejszych społeczeństw, kręgów biznesu i instytucji państwowych. Musi też budować stosunki ze wschodnimi sąsiadami oparte na transakcji – wyraźnie zdefiniować własne interesy i stawiać swoim rozmówcom na Wschodzie twarde warunki w kwestiach takich jak liberalizacja wizowa.

Raport Nicu Popescu i Andrew Wilsona został opublikowany w 2011 roku przez Europejską Radę Spraw Zagranicznych (ECFR – European Council on Foreign Relations). Polski przekład – wydany wspólnie przez Fundację im. Stefana Batorego i ECFR – ukazał się niedługo po ogłoszeniu jego wersji angielskiej.

Poniżej publikujemy teksty polskich autorów dyskutujących z tezami Nicu Popescu i Andrew Wilsona.

Fundacja zorganizowała także 19 lipca 2011 roku dyskusję na temat raportu ECFR. Jej zapis audio jest dostępny na stronie:

<http://www.batory.org.pl/debaty/20110719.htm>.

Andrzej Brzeziecki

## Zachodni konsumpcjonizm i wschodni autorytaryzm

Podejmowanie tematu Europy Wschodniej i postulowanie zwiększenia przez Brukselę aktywności w tym regionie w czasie, gdy cała uwaga skupiona jest na południowych sąsiadach Unii Europejskiej oraz kryzysie w państwach członkowskich, wydaje się zajęciem tyleż szlachetnym, co niemającym przełożenia na rzeczywistość.

Autorzy raportu *Przekształcić obecność w siłę*, Nicu Popescu i Andrew Wilson, skrupulatnie wyliczają wszystkie mocne i słabe strony współpracy Unii Europejskiej z krajami Partnerstwa Wschodniego. Proponują też szereg posunięć mających przekuć „obecność w siłę”. Dobrze jest tekst analityków Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) przeczytać razem z raportem Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz zatytułowanym *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, wydanym w kwietniu 2011 roku przez Ośrodek Studiów Wschodnich. Autorka jeszcze ostrzej ocenia politykę Unii Europejskiej, ale sporą odpowiedzialnością za obecny stan obarcza elity polityczne krajów Europy Wschodniej. Co więcej, Pełczyńska-Nałęcz wręcz postuluje rewizję dotychczasowej polityki UE.

Autorzy obu raportów, ale także wielu innych analityków, polityków i publicystów, uważają, że dalsza integracja Europy i rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód jest czymś pożądanym i stanowi cel, do którego należy dążyć. Kłopot w tym, że nie jest to jedyny uprawniony pogląd. Kłopot to tym większy, że w przeciwieństwie do krajów postkomunistycznych, które do Unii już weszły, w krajach Partnerstwa Wschodniego wcale nie dominuje przekonanie, że integracja z Unią jest jedynym możliwym pozytywnym scenariuszem.

### Co więc w zamian?

W zamian ostatnio modne stają się pojęcia: „zewnątrzna integracja” czy też „członek stowarzyszony” – obydwie brzmią wewnątrznie

sprzecznie, ale nie są pozbawione pewnej logiki. Postępują się nimi zarówno elity krajów Partnerstwa Wschodniego, jak i elity unijne. Być może kryje się pod nimi – zapewne nie do końca zamierzony, ale całkiem atrakcyjny dla wielu – projekt budowy strefy stabilności. Strefa ta może składać się z państw powiązanych z Unią Europejską umowami głównie gospodarczymi, a jednocześnie takich, dla których pełna integracja nigdy nie będzie możliwa. Dziś Unia Europejska najbardziej dynamicznie przebiega do związania krajów Partnerstwa poprzez umowy o poszerzonych strefach wolnego handlu (tam, gdzie to możliwe). Zwolennicy hasła „po pierwsze gospodarka” argumentują, że siłą rzeczy wymusi to w przyszłości przemiany polityczne i ustrojowe w krajach Partnerstwa. Otóż niekoniecznie. Parcie do umowy o poszerzonej strefie wolnego handlu z Ukrainą Wiktora Janukowycza, w sytuacji, gdy ten wsadza do więzień przeciwników politycznych – w nadziei, że potem ten sam Janukowycz będzie demokratyzował kraj – jest albo dowodem głupoty, albo cynizmu unijnych urzędników.

Do niedawna wydawało się bowiem, że kraje Europy Wschodniej generalnie mają dwa wyjścia – demokratyzację i integrację z Unią (to dobre) bądź powrót do zależności wobec Rosji (to złe). Dziś okazuje się, że mimo upływu lat wciąż nie kurczy się pole dla polityki „wielowektorowości”, jak mawiają Ukraińcy, czy też „titoizmu”, o którym piszą Popescu i Wilson. Oni też mają rację – titoizm znów jest modny, choć wydawało się, że to pieśń przeszłości. Nie piszą tylko jednego, że Europa Zachodnia też lubi titoistów i bardzo chętnie widziałaby ich u władzy. Gwarantują oni stabilność i (z wyjątkiem Aleksandra Łukaszenki od 19 grudnia 2010 roku) dobry biznes.

### Budowa strefy stabilności ma wiele zalet

Po pierwsze – patrząc z perspektywy geopolitycznej – takie rozwiązanie nie rozstrzyga definitywnie, czy kraje te wybierają Zachód, czy Rosję. Unia dzięki temu unika konfrontacji z Rosją, zaś elit i społeczeństw krajów Partnerstwa nie stawia przed trudnym dylematem. Titoiści, o których piszą autorzy raportu, są (z wyjątkiem Gruzji) gotowi płacić Rosji i Europie trybut za uznanie ich rządów.

Rosji są gotowi płacić trybut symboliczny, uznając jej dominację w regionie, akceptując istnienie „*russskogo mira*” i baz wojskowych na swych terytoriach (więcej: Armenia uważa istnienie bazy wojskowej w Giumri za ochronę przed Azerbejdżanem). Rosja ciągle oferuje pewne dogodności w zamian za ten „miraż imperium”. Europie zaś gotowi są płacić wymierne – za jakość życia, którą ta oferuje temu, kto ma pieniądze.

Po drugie – gospodarcza integracja, choćby niepełna, poprzez podpisanie umów o poszerzonych strefach wolnego handlu z tymi krajami, które należą do WTO, wpłynie korzystnie na gospodarkę krajów unijnych.

Po trzecie – sankcjonuje zasadę „wolność Tomku w swoim domku”, co jest na rękę elitom finansowym i politycznym krajów Partnerstwa. Dostęp do kredytów i różnorodnych programów jest dla nich z pewnością atrakcyjny. Czy potrzebują czegoś więcej? Nie bardzo. Demokracji nie chcą, z wizami akurat oni nie mają kłopotów. Co więcej, także społeczeństwa krajów Partnerstwa Wschodniego nie są do końca przekonane o tym, że Unia Europejska stanowi cel, do którego należy dążyć i w imię którego należy znosić wyrzeczenia.

Taki obrót spraw zwalnia także Unię z nadmiernej troski o prawa człowieka i demokrację. Zabójstwa polityczne i rozbijanie demonstracji zawsze wywołują oburzenie Unii Europejskiej, ale nie do końca prawidłowy proces wyborczy tutaj zniknięcie z rynku tej czy innej gazety, stacji telewizyjnej lub radiowej jakoś mieszczą się w granicach unijnej tolerancji.

Kraje Europy Wschodniej stworzyły hybrydalny sposób życia – dziki kapitalizm (acz ze sporym systemem ulg) bez demokracji lub z ograniczoną demokracją. Jednym słowem, dominuje w nich hasło: bogaćcie się, nieważne jak. Niższe zarobki kompensowane są choćby szarą strefą, piractwem i przemytem. Zachodni konsumpcjonizm i wschodni autorytaryzm dobrze ze sobą koegzystują.

Popescu i Wilson słusznie odnotowują autorytarne tendencje w krajach Partnerstwa Wschodniego. Problem w tym, że o ile oni są-

dzą, iż jest to zjawisko, któremu należy przeciwdziałać, o tyle trudno powiedzieć, czy tak uważają elity Unii Europejskiej. Klęska pomarańczowej rewolucji na Ukrainie i coraz bardziej autorytarne rządy Micheila Saakaszwilego w Gruzji zdają się dowodzić, że autorytaryzm jest zjawiskiem, z którym należy nauczyć się po prostu żyć. Takie zachowanie nie jest wcale domeną jedynie „cynicznej” starej Europy. Popatrzmy na Polskę – zorganizowanie przez Polskę niedawnego spotkania prezydentów USA i Ukrainy było swoistą legitymizacją zachodzących w tym samym czasie na Ukrainie antydemokratycznych zmian. Zresztą nie był to jedyny przypadek, gdy demokracja schodziła na drugi plan. Z zupełnie innych pobudek poprzedni prezydent kraju, Lech Kaczyński, dążył do ożywienia relacji z autorytarnie rządzonym Azerbejdżanem i przyjaźnił się z prezydentem Gruzji, mimo że ten niszczył tamtejszą demokrację odrodzoną po 2003 roku. Przywódcy Europy Wschodniej nie traktują tych gestów jako zobowiązania, ale jako dowód pobłażania. Nie są też ślepi – jeśli Zachód robi *deal* z Chinami czy Rosją, to po co oni mają się starać?

Z tej perspektywy także Unia Europejska nie musi ani dokonywać rewizji swojej polityki, ani nawet zwiększać swojej obecności, nie mówiąc już o przekuwaniu jej w siłę. Bo po co? Mniej lub bardziej autorytarni przywódcy zagwarantują, że za wschodnią granicą UE będą się rozciągać tereny, które nigdy nie będą stanowić bezpośredniego zagrożenia dla Unii, ale zarazem staną się dobrymi partnerami gospodarczymi. Żonglując odpowiednio regulacjami, Unia Europejska będzie zaś mogła czerpać z tego terytorium w razie potrzeby albo tanią siłę roboczą, albo tanią energię (której wytwarzanie nie będzie obłożone przepisami ekologicznymi), będąc zaś zawsze bogatsza i lepiej rozwinięta, a więc produkująca pożądane towary luksusowe – znajdzie w tych krajach dość bogatych ludzi, by je tam sprzedawać.

A co z faktem, że taki „układ” zostaje zawarty ponad głowami społeczeństw tych krajów? Trudno powiedzieć, by musiało to zaprzętać umysły unijnych komisarzy. To oczywiście pewne, że scenariusz ten jest niekorzystny dla narodów Europy Wschodniej. Czy jednak łatwo

wytłumaczyć, że jest on również niekorzystny dla obywateli Unii Europejskiej? Z pewnością nie, zwłaszcza w czasach, gdy rosną nastroje antyimigranckie i ogólna niechęć do obcych. W interesie mieszkańców Unii Europejskiej jest teraz ratowanie ich dobrobytu, a nie zajmowanie się Ukraińcami, Białorusinami czy Ormianami.

W jaki sposób można zapobiec takiemu rozwojowi sytuacji? Jeśli Unia Europejska naprawdę uważa, że integracja polityczna, a nie tylko gospodarcza, ze Wschodem jest w jej interesie, co – powtarzam – wcale nie musi być dla wszystkich oczywiste, to trzeba nastawić się na długi marsz i, rzeczywiście, dokonać mocnych korekt dotychczasowej polityki.

Europejska Polityka Sąsiedztwa powinna być bardziej selektywna. Partnerstwo Wschodnie powinno być programem bardziej zróżnicowanym, powinno wprost zakładać „różne prędkości” i wzbudzenie konkurencji wśród krajów nim objętych. Przecież kraje Partnerstwa Wschodniego mają też odmienne spojrzenie na UE. Niektóre w ogóle nie zgłaszają zainteresowania członkostwem.

Dlatego kraje takie jak Gruzja, Mołdawia i Ukraina powinny stać się priorytetami, właśnie po to, by społeczeństwa innych państw widziały, co tracą w wyniku własnego niezdecydowania lub z winy ich elit. Tylko w tych trzech krajach bunt społeczny (Gruzja 2003, Ukraina 2004, Mołdawia 2009) doprowadziły do rewizji wyborów lub zmiany władzy – co pokazuje, że tkwi w nich potencjał do zmian.

W Mołdawii – ze względu na wielkość kraju, ale też gotowość elit i społeczeństwa – łatwo osiągnąć wymierne efekty i widoczną poprawę jakości życia jej mieszkańców. Na Ukrainie wciąż istnieje demokratyczny potencjał zdolny do powstrzymania tendencji autorytarnej. Gruzja – jak przyznają autorzy raportu – jest najbardziej instytucjonalnie zaangażowana w transformację. Na tle Armenii i Azerbejdżanu jest też krajem o dużych swobodach obywatelskich. Ponadto utrzymuje dobre stosunki z tymi skłóconymi ze sobą państwami i może stanowić dla nich przykład.

Po pierwsze więc, trzeba skupić się na rozwoju Mołdawii – aby ta była przykładem *success story* Partnerstwa Wschodniego i wzorem do naśladowania dla społeczeństw Ukrainy i Gruzji, by te nie pozwoliły na dalsze staczenie się kraju ku rządowi autorytarnym. Po drugie, należy wzmacniać właśnie tendencje demokratyczne na Ukrainie i w Gruzji, a nie skupiać się tylko na ekonomii. W obecnych bowiem warunkach wszelkie profity i tak trafią w ręce „tych, którzy trzymają władzę”.

Realne, i łatwiej dostrzegalne dzięki geograficznej bliskości, zmiany w tych krajach będą znacznie bardziej atrakcyjne dla społeczeństw Armenii, Azerbejdżanu i Białorusi niż wskazówki z dalekiej Brukseli.

W samej zaś Unii należy rozpocząć dużą akcję tłumaczenia, że Europa Wschodnia – to też Europa. Bo z tym, jak pokazał przykład z dokumentem fundującym Partnerstwo Wschodnie, bywają kłopoty.

**Bartosz Cichocki**

współpraca

Dominik Jankowski, Paweł Świeżak

## Kuć Partnerstwo Wschodnie, póki gorące

Jednoznaczne wskazanie perspektywy członkowskiej pozwoli Partnerstwu Wschodniemu wykorzystać szansę na przekształcenie polityki sąsiedzkiej w rozszerzeniową. W przeciwnym wypadku zaproponowana w 2008 roku przez Polskę i Szwecję inicjatywa ograniczy się do wsparcia rozwojowego, a w podręcznikach historii wspomniana będzie zaledwie jako polityczny gest UE w stosunku do jej wschodnich sąsiadów.

Raport Nicu Popescu i Andrew Wilsona jest przykładem właściwego odczytania sensu przyspieszenia procesów politycznych i społecznych w bezpośrednim otoczeniu Europy na przełomie 2010 i 2011 roku. Autorzy *Przekształcić obecność w siłę. Doświadczenia sąsiedztwa wschodniego* zrozumieli banalną naukę wypływającą z kryzysów na Białorusi, w Tunezji, Egipcie, Jemenie, Libii i Syrii (a wkrótce zapewne z kryzysów sprowokowanych jednostronnymi działaniami Palestyńczyków i azerbejdżańsko-armeńskim sporem o Górski Karabach): koszty przywracania pokoju wielokrotnie przewyższają koszty zapobiegania destabilizacji.

Wezwanie Popescu i Wilsona do podniesienia poziomu ambicji polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej jest cenne podwójnie, bo:

- a. zostało poparte twardymi argumentami,
- b. jest firmowane szyldem rozpoznawalnego w UE ośrodka analitycznego,
- c. pojawiło się o czasie – państwa członkowskie zaczęły dopiero trawić propozycje zmian wspomnianej polityki, przedstawione 25 maja 2011 roku przez Komisję Europejską i wysoką przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton w dokumencie *Nowa odpowiedź na zmieniające się sąsiedztwo*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy. Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign*

Tej pozytywnej oceny ogólnej nie mogą zmienić wątpliwości dotyczące rozłożenia niektórych akcentów w omawianym opracowaniu. Przede wszystkim ze stron *Przekształcić obecność...* zdaje się przebijać niczym nieuzasadniona tęsknota za utraconą na zawsze epoką oświeconych imperiów i cywilizowanych przez nie kolonii. Popescu i Wilson nie byłiby jedy- nymi, których urzekła barwa tamtych czasów – „tabaczkowego skrzydła ćmy”<sup>2</sup>. To tylko do- brze o nich świadczy. Tak czy inaczej, kiedy za Josephem S. Nye’em eksperci Europejskiej Rady Polityki Zagranicznej definiują pożądaną siłę Unii Europejskiej w stosunku do państw sąsiedzkich jako „zdolność do osiągnięcia rezul- tatów, ustalania programu i narzucania, czego chcą inni”, w istocie rysują obraz Brukseli, któ- ra niczym (czwarty z kolei?) Rzym – poprzez swych generał-gubernatorów w delegaturach Komisji Europejskiej – wskazuje ludom za- mieszkującym brzegi Dniepru, Dniestru, zbo- cza Araratu i Puszcze Białowieską, co im czynić wypada, a te z wdzięcznością to wykonują.

Tymczasem relacje UE z europejskimi sąsia- dami opierają się na polityce ekonomicznej (handlowej), która pozostaje w gestii Komisji Europejskiej. Ta nie jest chętna do działania w kategoriach geopolitycznych, gdyż stano- wiłoby to zagrożenie dla reprezentowanego przez nią podejścia wspólnotowego. Na „upo- litycznienie” unijnej polityki sąsiedztwa nie ma także zgody ze strony państw członkowskich, gdyż pociągnęłoby to za sobą zwiększenie roli Komisji Europejskiej. Charakterystyczne zresz- tą, że gdy tylko Popescu i Wilson przechodzą od ogólnych konstatacji o braku unijnej siły do konkretnych rekomendacji, wskazują rozwią- zania czysto techniczne i handlowe: objęcie państw Partnerstwa Wschodniego wspólną strefą powietrzną, redukcją opłat roamingo- wych i prowizji bankowych.

Paradoksalnie eksperci Europejskiej Rady Polityki Zagranicznej pokładają w schumanow- skim modelu „od zbliżenia technologicznego

*Affairs And Security Policy and the European Commission, Bruksela, 25 maja 2011, <ec.europa.eu>.*

<sup>2</sup> Zob. wspomnienie o zmarłym 7 lipca 2011 roku synu ostatniego władcy Austro-Węgier Ottonie von Habsburgu: Wojciech Stanisławski, *Mściciel w marynarce*, „Plus Minus” (dodatek do „Rzeczpospolitej”), 9–10 lipca 2011.

do politycznego” mniej wiary niż eksperci rosyjscy. W reakcji na rozmowy Unii Europejskiej z jej wschodnimi partnerami o utworzeniu pogłębionych stref wolnego handlu Moskwa przyspieszyła zabiegi o wstąpienie Ukrainy do rosyjsko-białorusko-kazachskiej unii celnej. Rosjanie doskonale rozumieją bowiem, że przejście ich sąsiadów na zachodnie standardy techniczne i prawne położy kres projektom odbudowy strefy wyłącznych wpływów na obszarze byłego ZSRR.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że w pomysłach na przekucie unijnej obecności w siłę o krok dalej niż Popescu i Wilson poszli autorzy wspomnianej *Nowej odpowiedzi...* Dokument ten zakłada, że relacje UE z państwami sąsiedztwa zostaną oparte na przyjętej przez obie strony odpowiedzialności oraz podzielanym przez nie zobowiązaniu do przestrzegania uniwersalnych wartości i norm. Działania Unii Europejskiej mają być w większym stopniu oparte na indywidualnym podejściu do poszczególnych państw sąsiedztwa, a wzmocnieniu ma ulec zasada, zgodnie z którą UE udziela swego wsparcia pod pewnymi warunkami. Za główne kryterium oceny uznano tempo reform wewnętrznych, w tym procesu demokratyzacji. Dlatego też wysokość wsparcia finansowego Unii dla państw sąsiedzkich po 2014 roku ma być uzależniona od indywidualnej oceny każdego z sąsiadów w latach 2010–2012. Komisja Europejska i wysoka przedstawiciel Catherine Ashton zrozumieli bowiem – bodaj lepiej niż Popescu i Wilson – że zaskoczenie Europejczyków arabską „wiosną ludów” było pochodną nadmiernego skupienia uwagi na systemie władzy, w tym na aparacie przemocy państwowej, kosztem analizy procesów społeczno-gospodarczych, w szczególności skutków kryzysu gospodarczego na Starym Kontynencie dla jego otoczenia.

*Nowa odpowiedź...* wychodzi także naprzeciw wyrażonemu przez Popescu i Wilsona oczekiwaniu zwiększenia widoczności Unii Europejskiej, postulując podejmowanie wspólnych działań z państwami sąsiedzkimi na forach międzynarodowych oraz szersze wykorzystywanie we wspólnym interesie Unii i państw sąsiedzkich mechanizmów Wspólnej Polityki

Bezpieczeństwa i Obrony (współpraca w sferach nieprolifracji broni masowego rażenia czy zwalczania terroryzmu). Najciekawsze jednak jest to, że w propozycjach Komisji Europejskiej i Catherine Ashton znalazł się zapis pośrednio wskazujący na perspektywę członkowską dla państw Partnerstwa Wschodniego (cele tej inicjatywy przyrównano do wartości zawartych w art. 49 traktatu lizbońskiego)<sup>3</sup>. To dobra wróżba przed planowanym na koniec września 2011 roku szczytem Partnerstwa Wschodniego w Warszawie. Wspólny komunikat z tego spotkania powinien dać silny bodziec do kontynuowania wysiłków transformacyjnych przez europejskich sąsiadów UE. Bez jednoznacznego wskazania perspektywy członkowskiej Partnerstwo Wschodnie nie tylko przegapi szansę na przekształcenie się z polityki sąsiedzkiej w politykę rozszerzeniową, ale z czasem przestanie odgrywać nawet rolę polityki rozwojowej i pozostanie wyłącznie politycznym gestem UE w stosunku do jej wschodnich sąsiadów.

Nie zapominajmy, że wartość procesu integracji europejskiej polega m.in. na tym, że nie jest nieuchronny, nieomylny i nieodwracalny. Dobitnie potwierdziły to przypadki Grecji, ale także czasowe przywrócenia kontroli na granicy z Włochami przez Francję, a na granicy z Niemcami przez Danię. Owszem, przykłady Niemiec i Japonii po drugiej wojnie światowej oraz Korei Południowej dowodzą, że demokrację i wolny rynek można zbudować z zewnątrz – wymaga to jednak kilkudziesięciu lat i wydatków, m.in. na utrzymanie kilkudziesięciotysięcznych kontyngentów wojskowych. Skoro pozwalamy mylić się potomkom Ateńczyków, to czemu mamy odmawiać tego prawa potomkom Kolchidy i Wielkiego Stepu? Tym bardziej że doniesienia Popescu i Wilsona o śmierci rządów prawa i wolności obywatelskich w „koloniach” Partnerstwa Wschodniego są – parafrazując Marka Twaina – mocno przesadzone. Najlepiej świadczy o tym... raport *Przekształcić obecność...* To w nim odnajdujemy przecież tezę

<sup>3</sup> Mowa tam m.in. o tym, że każde państwo europejskie, które szanuje takie wartości, jak godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w UE.

o demokratyzacji społeczeństw arabskich, pozostających niekiedy przez czterdzieści ostatnich lat pod dyktandem jednego człowieka. W tym kontekście tendencje ostatnich pięciu lat na Ukrainie czy w Mołdawii nie powinny o niczym przesądzać.

Z drugiej strony, jeśli arabską „wiosnę ludów” porównywać – jak sugerują Popescu i Wilson – do upadku komunizmu w państwach Europy Środkowej, to trzeba pamiętać, że do władzy w tych państwach po kilku latach wrócili przedstawiciele *anciens régimes*. To w raporcie *Przekształcić obecność...* odnajdujemy wykresy pokazujące wręcz fantastyczne dokonania Gruzji w obszarze dobrego zarządzania i zwalczania korupcji. To Tbilisi oferuje dziś wsparcie polskich misji eksperckich w Tunezji, a nie na odwrót.

Oceniając perspektywy demokracji w państwach sąsiedzkich Unii Europejskiej, warto uwzględnić wymiar bezpieczeństwa. W przypadku państw arabskich nakazuje on zachowanie ostrożności, dyktowanej sygnałami o rosnącej pozycji organizacji ekstremistów islamskich. W przypadku państw Partnerstwa Wschodniego doradza on wyrozumiałość, uzasadnianą przejawami niepokojenia się przez imperium zgoła inne niż austro-węgierskie z utratą kolonii. Jak wynika z lektury *Przekształcić obecność...*, Popescu i Wilson przywiązali się do porównań z Jugosławią doby Josipa Tito<sup>4</sup> na opisanie postępowania państw Partnerstwa Wschodniego, rzekomo wykorzystujących sąsiedztwo UE/NATO i Rosji do uzyskania maksimum korzyści z obu stron. Tymczasem państwa te raczej wiją się jak piskorze, by nie sprowokować jednej strony swoimi zamierzeniami w stosunku do drugiej strony. Stąd np. oficjalna rezygnacja Ukrainy z aspiracji do członkostwa w NATO, by równocześnie zintensyfikować praktyczną współpracę wojskową z państwami Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podobnie rzecz się ma z decyzją Erewania o przedłużeniu umowy o stacjonowaniu rosyjskich sił na terytorium Armenii.

<sup>4</sup> Zob. Andrew Wilson, Nicu Popescu, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Londyn–Warszawa 2010.

Konsekwentna rozbudowa potencjału ofensywnego jednostek rosyjskich rozlokowanych w Abchazji i Osetii Południowej, determinacja, z jaką Moskwa negocjowała z Kijowem przedłużenie obowiązywania umowy o bazowaniu Floty Czarnomorskiej na Krymie, oraz tempo i skala modernizacji sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej (w tym cykliczne ćwiczenia Zapad/Tarcza Związku u granic NATO) każą zastanowić się nad tezą Popescu i Wilsona, że Rosja w relacjach z sąsiadami porzuciła narzędzia *hard power* na rzecz oddziaływania poprzez *soft power*. Najnowszy skandal szpiegowski z osobistym fotografem prezydenta Micheila Saakaszwilego w roli głównej dopełnia obrazu całości. Piętnowana przez ekspertów Europejskiej Rady Polityki Zagranicznej konsolidacja władzy wykonawczej w Gruzji, na Ukrainie i Białorusi jest prostą reakcją na egzystencjalne zagrożenie z zewnątrz.

Okolicznością łagodzącą w „procesie” Popescu i Wilsona są ich uczciwe intencje – przesadnie krytyczny opis sytuacji politycznej i gospodarczej w państwach Partnerstwa Wschodniego służy im do wzmocnienia postulatu zwiększenia ambicji Unii Europejskiej wobec obszaru sąsiedzkiego. Podobnie jest w *Przekształcić obecność...* z analizą charakteru zaangażowania unijnej biurokracji w rozwój Partnerstwa Wschodniego. Popescu i Wilson koncentrują się na wypowiedziach anonimowego urzędnika UE, by skonstatować, że Bruksela „nie ma serca” do wschodnich sąsiadów. A przecież eksperci Europejskiej Rady Polityki Zagranicznej wiedzą doskonale, że o poziomie zaangażowania UE świadczą nie tyle subiektywne emocje, co możliwy do zmierzenia postęp w negocjowaniu poszczególnych porozumień. W przypadku Ukrainy całkowicie realistyczne wydaje się zamknięcie negocjacji o umowie stowarzyszeniowej do końca 2011 roku i podpisanie jej w 2012 roku. Integralną częścią tego dokumentu będzie umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu. Porozumienie UE–Ukraina o ułatwieniach wizowych i readmisji zawarto już w 2007 roku. W listopadzie 2010 roku przyjęto plan działań w kierunku liberalizacji reżimu wizowego. Na początku września br. Komisja Europejska ogłosi ocenę pierwszego etapu wdrażania planu przez Ukrainę. Umowa o Europejskiej Wspólnocie Energetycznej pod-



pisana została z Kijowem w 2010 roku. Opisując w tym duchu stan relacji Unii z kolejnymi państwami Partnerstwa Wschodniego, dojdziemy do bardziej optymistycznych wniosków dotyczących poziomu zaangażowania (i obecności, i siły) Brukseli na Wschodzie. A oprócz wspólnotowej Brukseli są przecież jeszcze stolice narodowe, co Popescu i Wilson w swoim tekście pomijają. Realizacja interesów unijnych państw członkowskich na Wschodzie poprzez relacje bilateralne i z wykorzystaniem narzędzi niedostępnych dla UE (np. fundacji politycznych współpracujących zarówno z administracją publiczną, jak i ngo's) jest niezbędnym elementem oceny obecności i siły zjednoczonej Europy w jej sąsiedztwie. Wystarczy wymienić dwie spośród wielu inicjatyw: konferencję donorów na rzecz Białorusi w Warszawie (luty 2011) i budowę polsko-litewsko-ukraińskiego batalionu.

Sceptyczną ocenę potencjału unijnej polityki sąsiedztwa Wilson i Popescu opierają m.in. na efektywnych, ale merytorycznie bezzasadnych porównaniach statystyk udziału Bangladeszu i UE w międzynarodowych misjach pokojowych. Poza tym, że nienajlepsza kondycja kryzysu naddniestrzańskiego – w przeciwieństwie

do sytuacji w Libanie i wielu państwach afrykańskich – nie grozi wybuchem wojny domowej i ludobójstwem, niedorozwój unijnych misji na obszarze poradzieckim nie jest wynikiem jedynie słabości polityki zarządzania kryzysowego Unii. Jest on powodowany przez dodatkowe dwa czynniki: brak współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa z państwami Partnerstwa Wschodniego (do czego odnosi się jeden z priorytetów polskiej prezydencji 2011) oraz brak relacji w tej dziedzinie z państwami trzecimi, posiadającymi strategiczne interesy na tym obszarze (Rosja, Turcja).

Uwzględnienie szerszego kontekstu międzynarodowego polityki sąsiedztwa UE – nawet jeśli poszczególne fragmenty układanki można interpretować odmiennie – jest jednak kolejnym powodem, dla którego lektura najnowszego, poprzedniego i (oby!) następnych raportów Popescu i Wilsona jest nie tylko obowiązkowa, ale także przyjemna. Podsumowując: z obecnością i siłą Unii Europejskiej w stosunku do państw Partnerstwa Wschodniego nie jest jeszcze tak źle, by nie mogło być lepiej.

*Opinie przedstawione w tekście nie są stanowiskiem Biura, a jedynie autora i współautorów.*

## Andrzej Szeptycki

### Europejska Polityka Sąsiedztwa ma swoją wewnętrzną logikę

Europejską Politykę Sąsiedztwa (ENP) cechują dwie słabości – zbyt niski poziom zaangażowania państw Unii Europejskiej w krajach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (a także południowego i wschodniego brzegu Morza Śródziemnego) oraz niska efektywność działań UE na tym obszarze. Zdaniem Nicu Popescu i Andrew Wilsona ten drugi problem jest przynajmniej po części wynikiem pierwszego. W praktyce sytuacja wydaje się bardziej złożona. Oba te zjawiska są oczywiście powiązane, ale ich wzajemna zależność ma charakter w większym stopniu kompleksowy. Ponadto nie są one całkowicie przypadkowe: można powiedzieć, że Europejska Polityka Sąsiedztwa ma swoją wewnętrzną logikę.

#### Słabość efektów

Pierwsze pytanie, na które trzeba sobie odpowiedzieć, to: czym jest region wschodniego (i południowego) sąsiedztwa z perspektywy Unii Europejskiej? Jeśli spojrzymy na UE jak na rodzące się mocarstwo czy też, ujmując rzecz nieco prowokacyjnie, imperium<sup>1</sup>, kraje sąsiedzkie można postrzegać jako europejskie peryferie, które nie wchodząc w skład centrum systemu, pozostają od niego zależne. Takie stwierdzenie nie budzi zasadniczych oporów w odniesieniu do krajów śródziemnomorskich. Europejska Polityka Sąsiedztwa wpisuje się w ciąg inicjatyw unijnych wobec regionu („5+5”, proces barceloński, unia na rzecz Morza Śródziemnego *etc.*), które niektórzy wprost klasyfikują jako postkolonialne<sup>2</sup>. W przypadku krajów wschodniego sąsiedztwa sytuacja jest mniej jednoznaczna, gdyż Unia Europejska nie ma tradycji zaangażowania w tej części konty-

<sup>1</sup> Termin ten upowszechnił Jan Zielonka (*Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007), choć nadał mu rozumienie nieco inne od tradycyjnego.

<sup>2</sup> Zob. np. Miles Kahler, *Europe and its „Privileged Partners” in Africa and the Middle East*, „Journal of Common Market Studies” 1982, vol. 21, issue 1/2, s. 199–226.

entu. Takimi tradycjami mogą natomiast poszczycić się niektóre nowe państwa członkowskie, w szczególności Polska.

Istota peryferii polega na tym, że rozwijają się one zgodnie z wzorcami narzuconymi przez centrum, jednocześnie pozostając od niego jakościowo różne. W przypadku tradycyjnych imperiów pierwszoplanową rolę środków przymusu odgrywały instrumenty polityczne i militarne; w przypadku nowoczesnych form dominacji liczą się instrumenty prawne i finansowe. To właśnie na nich opiera się w istotnym stopniu mocarstwowość Unii Europejskiej. Kraje Europy Środkowej „musiały” przyjąć unijne standardy, czyli całość *acquis communautaire*, mając na uwadze pomoc finansową ze strony UE oraz, szerzej, perspektywę stabilizacji i dobrobytu, jaką wiązano z członkostwem w UE. W zamian jednak – przynajmniej formalnie – dołączyły do centrum, stały się pełnoprawnymi współuczestnikami europejskiego imperium. Peryferie nie mają tej szansy.

Unia Europejska proponuje krajom sąsiedztwa określone rozwiązania w sferze politycznej (demokracja, prawa człowieka *etc.*) i gospodarczej (częściowa integracja ze wspólnym rynkiem w ramach pogłębionej strefy wolnego handlu), oferując im w zamian mniej lub bardziej wymierne korzyści (ograniczona pomoc finansowa, liberalizacja reżimu wizowego). Nie są to rozwiązania *a priori* złe, niemniej ich autorzy nie doceniają roli lokalnych uwarunkowań, natomiast przywiązują nadmierne znaczenie do doświadczeń europejskich i bieżących interesów Unii. Mówiąc językiem szkoły postkolonialnej, można powiedzieć, że UE stara się narzucić krajom Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego swój wzorzec rozwoju, kierując się przekonaniem o jego uniwersalności i właściwym Europejczykom poczuciem „misji cywilizacyjnej”. Unia Europejska nie dostrzega – czy może stara się nie dostrzegać – ważnych problemów regionu, takich jak wąta tożsamość niektórych krajów sąsiedzkich czy ich zależność od Rosji. Dobrze ilustruje to polityka UE wobec Ukrainy po pomarańczowej rewolucji. Wiktor Juszczenko spotkał się z (umiarkowaną) aprobatą jako demokrata, niemniej stracił w oczach Europy, gdy podjął próbę implementacji polityki *nation-building*, m.in. w oparciu

o dziedzictwo Ukraińskiej Powstańczej Armii. Nie kwestionując licznych błędów „pomarańczowych”, trzeba pamiętać, że do ich porażki przyczyniły się też aktywne działania Rosji. Tych jednak starano się nie dostrzegać, traktując np. kolejne kryzysy gazowe jako „spory handlowe”. Ważną rolę w definiowaniu polityki UE wobec sąsiadów odgrywają natomiast jej własne interesy. Dobrym przykładem jest tu ukraińskie rolnictwo, które – mimo jego znaczenia dla gospodarki tego kraju – zostało tylko w ograniczonym zakresie uwzględnione w porozumieniu na temat strefy wolnego handlu między Ukrainą a UE ze względu na chęć ochrony europejskich producentów. Ktoś powie, że unijna dyplomacja musi brać pod uwagę rodzime interesy – z pewnością tak jest, niemniej warto pamiętać, że politykę racji stanu często trudno pogodzić z efektywną pomocą innym.

Choć UE stara się przekazać (narzucić) sąsiadom swoje standardy, to zarazem podejmuje działania, aby kraje te zachowały charakter peryferii. Nie chodzi tu wyłącznie o odmowę uznania perspektywy członkostwa wybranych krajów wschodniego sąsiedztwa czy o reżim wizowy. Chodzi o nikłą znajomość sąsiadów i brak szerszych działań na rzecz zmiany tego stanu rzeczy. Kraje sąsiedzkie – w przeciwieństwie np. do Turcji – nie są objęte programem Erasmus, dzięki któremu rocznie 200 tysięcy studentów studiuje i pracuje za granicą<sup>3</sup>. Kraje sąsiedztwa nie interesują europejskich wydawców i czytelników. Mieszkaniec Francji czy Niemiec ma do dyspozycji ponad pięciokrotnie więcej publikacji na temat Polski niż na temat Ukrainy (nie wspominam już o innych krajach wschodniego sąsiedztwa). W obu krajach jest dostępnych więcej książek na temat Maroka niż na temat największego europejskiego sąsiada UE<sup>4</sup>. Taka sytuacja sprawia, że kraje Europy Wschodniej są postrzegane w sposób uproszczony, stereotypowy, często przez pryzmat bieżących problemów politycznych i gospodarczo-społecznych. To również zbliża je – z perspektywy europejskiej – do krajów (post)kolonialnych.

<sup>3</sup> Dane za: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc80_en.htm).

<sup>4</sup> Obliczenia własne na podstawie: [www.amazon.de](http://www.amazon.de) i [www.amazon.fr](http://www.amazon.fr). Dane niemieckie obejmują również publikacje obcojęzyczne.

Państwa centrum, czyli w tym przypadku Unia Europejska, nie tylko postrzegają kraje peryferyjne jako biedniejsze, słabsze, gorzej rozwinięte. Istniejący stan rzeczy w jakimś stopniu im odpowiada. Słabość partnerów pozwala ingerować w ich sprawy wewnętrzne, narzucać im korzystne dla siebie rozwiązania (*vide*: asymetryczne rozwiązania w ramach pogłębionej strefy wolnego handlu), ograniczać się do współpracy w wybranych przez centrum dziedzinach. Relatywnie zacofanie i niedorozwój peryferii są w dłuższej perspektywie warunkiem *sine qua non* utrzymania dominującej roli centrum. Tak było w przypadku Stanów Zjednoczonych i ich strefy wpływów w Ameryce Łacińskiej. Tak jest w przypadku Chin i ich „bliskiej zagranicy” (Korea Północna, Birma). Emancypacja peryferii prowadzi do rozpadu imperium ze względu na niedostatek *hard* i *soft power* centrum (blok komunistyczny) lub rodzi konieczność redefinicji stosunków pomiędzy nimi (relacje transatlantyckie). Z perspektywy centrum wygodniejszym partnerem jest łagodny dyktator, stawiający na pragmatyczną, przynoszącą mu korzyści współpracę z potężniejszymi partnerami (Hosni Mubarak), niż reformator, domagający się redefinicji relacji dwustronnych (Mohammad Mosaddegh). Wracając raz jeszcze do przykładu ukraińskiego: Juszczenko, bohater pomarańczowej rewolucji, chyba szczerzy (choć naiwny i nieefektywny) rzecznik integracji Ukrainy z UE, był dla tej ostatniej problemem. Wiktor Janukowycz, pragmatyczny „neotitoista”, mimo oskarżeń o ograniczanie standardów demokratycznych, to człowiek – cytując Margaret Thatcher – z którym można robić biznes.

### Słabość zaangażowania

Powyższa analiza pozwala lepiej zrozumieć niechęć Unii Europejskiej do bardziej zdecydowanego zaangażowania się na obszarze wschodniego sąsiedztwa. W pierwszej kolejności trzeba tu wspomnieć o przyczynach natury ogólnej, zewnętrznych wobec relacji UE z jej europejskimi sąsiadami, takich jak zmęczenie poszerzaniem, długotrwały i żmudny proces reformy instytucjonalnej, międzynarodowy kryzys gospodarczo-finansowy oraz problemy wewnętrzne strefy euro czy wreszcie ostatnio zmiany polityczne w Afryce Północnej.

Z perspektywy niniejszych rozważań ciekawsze i ważniejsze są jednak uwarunkowania odnoszące się bezpośrednio do polityki sąsiedztwa. Z pewnością Unia Europejska, czy przynajmniej niektóre państwa członkowskie, boi się zarzutów o zbyt silne angażowanie się – by nie rzec: o ekspansję – w regionie. Tego typu głosy pojawiały się w Rosji, np. w kwestii Partnerstwa Wschodniego. W tym sensie Popescu i Wilson mają oczywiście rację, że UE łatwiej było prowadzić politykę wobec Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w latach 90., gdyż na tym obszarze właściwie nie miała konkurentów. Niechętnie zbyt silnemu zaangażowaniu na Wschodzie są też państwa Unii, przywiązujące pierwszoplanowe znaczenie do relacji ze śródziemnomorskimi sąsiadami. Oczywiście na płaszczyźnie politycznej takim krajom jak Francja zależy na umocnieniu pozycji UE w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym (wystarczy przypomnieć, że to podczas francuskiej prezydencji zapadła decyzja o tym, że nowe porozumienie Ukraina – UE będzie miało charakter umowy stowarzyszeniowej, a Nicolas Sarkozy aktywnie, choć z niejednoznacznymi efektami, zaangażował się w rozwiązanie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego); niemniej na płaszczyźnie finansowej każda kwota przeznaczona na wschodnich sąsiadów to kwota, którą tracą ci z Południa.

Wreszcie – i tu powracamy do pytania o przyczynę braku efektywności polityki UE na Wschodzie – Unia zdaje się obawiać zmiany *status quo* w regionie czy nawet podjęcia takiej próby. Zdecydowane zaangażowanie Unii Europejskiej w regionie, jeśli przyniosłoby efekty, postawiłoby przed państwami europejskimi szereg wyzwań. Już rewolucje w krajach arabskich, niezależnie od pozytywnego przyjęcia, zrodziły wymierne problemy, takie jak presja migracyjna. Przemiany polityczne w Maghrebie mają jednak z perspektywy UE ograniczone znaczenie, gdyż nikt nie kwestionuje tezy, że są to „sąsiedzi Europy”, a nie „europejscy sąsiedzi”. Tymczasem hi-

potetyczna udana transformacja polityczna i gospodarcza państw Europy Wschodniej i – w jakiejś mierze – Kaukazu Południowego ponownie otworzyłaby pytanie o granice Unii Europejskiej. Ponadto postawiłaby ona państwa UE przed koniecznością bardziej zdecydowanego wsparcia finansowego wschodnich sąsiadów, tak jak to miało miejsce w latach 90. w przypadku krajów Europy Środkowej, czy jednoznacznego przeciwstawienia się ambicjom Rosji w regionie. Wydaje się wątpliwe, by w obecnej sytuacji Unia była w stanie podjąć takiemu zadaniu.

Drugi hipotetyczny scenariusz, bardziej prawdopodobny, a zarazem bardziej pesymistyczny, zakłada, że Unia Europejska zaangażowałaby się na Wschodzie bardziej zdecydowanie politycznie i finansowo, jednak ta inicjatywa nie przyniosłaby efektów. Czegoś takiego doświadczyła Polska po pomarańczowej rewolucji. Nasz kraj jednoznacznie wsparł (przynajmniej deklaracyjnie) nowe władze Ukrainy i ich rzekomo proeuropejskie aspiracje, po czym z każdym rokiem stawało się coraz bardziej jasne, że nadzieje, jakie wiązaliśmy z Ukrainą, okazały się błędne, a „projekt Ukraina” (przywołując tytuł książki Marka Ziótkowskiego) w tej formie nie ma szans na realizację. Z pewnością niewielu polityków chciałoby powtórzyć to doświadczenie, co przynajmniej po części tłumaczy europejską wstrzeźliwość wobec Wschodu.

Podsumowując, można stwierdzić, że słabość zaangażowania UE w regionie wschodniego sąsiedztwa i związana z tym jego nieefektywność wynikają zarówno z korzyści, jakie przynosi peryferyjny charakter państw sąsiedzkich, jak i wyzwań, które przyniosłoby bardziej zdecydowane próby zmiany sytuacji w Europie Wschodniej oraz na Kaukazie Południowym. Imperium europejskie potrzebuje dzikiego pogranicza, które – mimo jedynie ograniczonej kontroli sprawowanej przez centrum – daje przedpole strategiczne i poczucie bezpieczeństwa.

## Marcin Wojciechowski

### Obecność to też siła

Raport *Przekształcić obecność w siłę* zawiera wiele celnych danych i konstatacji charakteryzujących stosunki unijne z sześcioma krajami Partnerstwa Wschodniego. Przede wszystkim zauważa, że Unia jest dla nich – z wyjątkiem Białorusi – znacznie ważniejszym partnerem gospodarczym niż Rosja. To wymierna podstawa (i zarazem uzasadnienie) unijnego zaangażowania w regionie, wśród ekspertów i znawców tematu dobrze znana, ale warta podkreślenia i upowszechnienia.

Obecność Unii Europejskiej w regionie to nie tylko misja cywilizacyjna, ciąg dalszy procesu jednoczenia Europy podzielonej po drugiej wojnie światowej żelazną kurtyną, promowanie wartości europejskich czy zapewnianie sobie stabilnego i przewidywalnego sąsiedztwa. Wszystkie sprawy, które wymieniłem, są ważne, ale wystarczającym powodem uzasadniającym istnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz jej wschodniego ramienia – Partnerstwa Wschodniego – jest zimna kalkulacja gospodarcza. Kraje postradzieckie stają się coraz ważniejszymi rynkami zbytu dla państw unijnych. Z czasem – wraz z dostosowaniem prawodawstwa i zasad rynkowych do standardów unijnych – mogą być także naturalnymi miejscami dla inwestycji i ekspansji przedsiębiorstw unijnych. Warto to podkreślać wobec sceptyków uważających, że Partnerstwo Wschodnie (PW) to rodzaj działalności charytatywnej ze strony UE. To raczej rodzaj dobrze oprocentowanej lokaty terminowej, funduszu inwestycyjnego czy też programu akumulacji kapitału, jeśli zechcemy się posiłkować terminologią bankową.

Autorzy raportu – Nicu Popescu i Andrew Wilson – słusznie odnotowują w ciągu ostatniego roku regres demokracji w krajach PW (z wyjątkiem Mołdawii). Rażą natomiast pewna jednostronność ocen i wrzucanie wszystkich państw do jednego worka, ale o tym napiszę niżej. Celna jest za to diagnoza trzech głównych przyczyn słabej skuteczności polity-

ki unijnej wobec krajów Partnerstwa. To rosnący autorytaryzm w tych krajach, wielobiegowy świat, w którym kraje PW mają więcej możliwości uprawiania polityki zagranicznej, oraz słabe zaangażowanie Unii w Europejską Politykę Sąsiedztwa.

Rozsądne są także praktyczne sugestie, jak zwiększać unijną obecność w regionie. Niewątpliwie ułatwienia wizowe, tańsze połączenia lotnicze, obniżka cen na połączenia telefoniczne i roaming oraz ułatwienia dla studentów z krajów PW na terenie UE to najprostsze, a zarazem długofalowo najbardziej efektywne sposoby promocji Unii w regionie.

Podobnie efektywne wydaje się pogłębianie współpracy ze służbami granicznymi oraz MSW państw Partnerstwa Wschodniego, co jest niezbędne w perspektywie ułatwień wizowych czy całkowitego zniesienia wiz, a co prawdopodobnie w pierwszej kolejności będzie dotyczyło Ukrainy. Taka współpraca jest także nieodzowna w kontekście organizacji wspólnych imprez, jak Euro 2012, czy też usuwania skutków klęsk żywiołowych, np. powodzi, które dość regularnie nawiedzają pogranicze unijno-ukraińskie czy unijno-mołdawskie.

To, co rozczarowuje w raporcie, to dość mechaniczne podejście do wszystkich sześciu krajów Partnerstwa Wschodniego jako całości. Tymczasem można wyróżnić wśród nich trzy państwa – Mołdawię, Ukrainę i Gruzję – które nie kryją europejskich ambicji oraz są bardziej demokratyczne od reszty postradzieckiej Wspólnoty Państw Niepodległych. Pozostałe trzy kraje – Białoruś, Armenia i Azerbejdżan – takich ambicji nie mają, są zdecydowanie autorytarne, a ich elity rządzące nie zamierzają tego zmieniać nawet w sferze retorycznej. Często powtarzany w raporcie motyw „gier neotitowskich” prowadzonych na terenie byłego ZSRR przez tamtejsze elity dotyczy głównie tej ostatniej trójki, która swoje stosunki z Unią, w tym udział w Partnerstwie Wschodnim, traktuje dość instrumentalnie, przede wszystkim jako narzędzie w grach z dawnym hegemonom regionalnym – Rosją. Najlepiej widać to na przykładzie Białorusi, która taką grę uprawia od lat, i chociaż wszyscy sobie zdają z tego sprawę, to Mińsk wciąż odnosi korzyści,

zbliżając się na zmianę raz do Zachodu, raz do Rosji, ze wskazaniem na tę ostatnią.

Jedynym sposobem, aby uniemożliwić partnerom wschodnim „gry neotitowskie” z Unią Europejską, jest konsekwentne stosowanie zasady „więcej pomocy za więcej reform” oraz analogicznej: „mniej za mniej”. Powinno stać się to oficjalną zasadą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zarówno na odcinku wschodnim, jak i południowym. O ile zasada „więcej za więcej” została oficjalnie wpisana do dokumentów unijnych, o tyle reguła „mniej za mniej” może być stosowana jedynie na zasadzie analogii. Na razie widać to tylko w przypadku sankcji wobec Białorusi za tłamszenie demokracji, fałszowanie wyborów i represje wobec tamtejszej opozycji. Pozostaje pytanie, dlaczego Unia nie decyduje się na podobne kroki wobec Armenii czy Azerbejdżanu, które pod względem poziomu demokracji – nawet uwzględniając kaukaską specyfikę – niewiele lub wręcz wcale nie różnią się od Białorusi. Wybiórcze stosowanie zasad wobec państw PW, ale także Rosji będącej dla nich ważnym punktem odniesienia, będzie zaciemniało obraz Unii jako tworzącego jasne kryteria współpracy i stosującego przejrzyste zasady gry. To ważne, bo obraz Unii jako tworzącego kunktatorskiego, nieuczciwego, stosującego podwójne standardy i zasady gry lansuje na terenie państw PW Rosja, która czuje się zagrożona coraz wyraźniejszą obecnością unijną w regionie.

Raport – być może dlatego, że powstawał kilka miesięcy temu – nie odnotowuje postępu w negocjacjach umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską. Mimo obecności innych negatywnych tendencji w tym kraju, takich jak choćby szykany wobec byłej premier Julii Tymoszenko czy też przedłużający się areszt byłego szefa MSW Jurija Łucenki, Kijów znów wyrósł w regionie na lidera współpracy z Unią. To ciekawa tendencja, ujawniająca, że jeśli nie tylko retoryka, ale też realna wola polityczna miejscowych elit zostaną skierowane na współpracę z Unią, to nawet w trudnej rzeczywistości postradzieckiej można osiągnąć sukces. Jeśli do końca roku Ukrainie uda się wynegocjować i podpisać umowę stowarzyszeniową z Unią, to będzie to bardzo ciekawy przypadek do zgłębienia i powielenia w innych

krajach PW. Chyba już dziś można powiedzieć, że po latach zawieszenia i wyczekiwania nowa ekipa rządząca Ukrainą – oraz stojące za nią zaplecze biznesowe – uznała, iż strategiczne zbliżenie z UE jest w jej interesie.

Nie łudźmy się, że ekipa prezydenta Wiktora Janukowycza podjęła taką decyzję z pobudek idealistycznych, jak kilkanaście lat wcześniej kraje Europy Środkowo-Wschodniej, rządzone wtedy w znacznym stopniu przez dawnych dysydentów czy związane z nimi środowiska intelektualne. Ludzie Janukowycza najpewniej uznali, że długofalowo gospodarcze związanie z Unią poprzez zawarcie z nią umowy stowarzyszeniowej po prostu opłaci im się, umocni ich fortuny, umożliwi sprzedaż w różny sposób zdobytych majątków, banków, firm partnerom unijnym według kilkakrotnie większych stawek europejskich. Dziś te aktywa mają niższą wartość ze względu na oderwanie Ukrainy od wspólnego europejskiego rynku. Nawet jeśli taka do bólu pragmatyczna motywacja zbliżenia z UE może razić europejskie standardy etyczne, to warto ją wykorzystać. Przecież w czasach kryzysu gospodarczego to pragmatyzm i obopólny interes powinny stymulować rozwój stosunków. Idealizm i społeczeństwo obywatelskie zaczną kroczyć ścieżką wytyczoną przez kapitał. W końcu jedną z ważnych motywacji poszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 roku, oprócz marzeń o historycznym zjednoczeniu Europy, była chęć dużych firm zachodnich, by poszerzyć rynek, na którym operują. Teraz ta zasada może zadziałać w drugą stronę.

W każdym razie sukces Partnerstwa Wschodniego zależy od tego, czy elity rządzące w objętych nim państwach czują, że są zainteresowane tym projektem. W przynajmniej trzech krajach Partnerstwa Wschodniego – Gruzji, Mołdawii i Azerbejdżanie – zbliżeniem z Europą są zainteresowane społeczeństwa. W tej sprawie nie ufałbym sondażom, które mogą być zawodne, ale pewnym trendom wyborczym, politycznym, kulturowym. To duży sukces unijnej obecności w regionie, że w przynajmniej trzech krajach PW zapanowała autentyczna moda na Europę, a politycy z tych państw nie mogą przejść wobec tego obojętnie. Na razie to często tylko słowa, ale do-

świadczenie Ukrainy pokazuje, że jeśli splecie się z nimi autentyczna wola polityczna, to sprawy zaczynają iść do przodu. Podobny proces widać w Mołdawii, gdzie od dwóch lat rządzą siły proeuropejskie. Ostatnie wybory lokalne w tym kraju pokazują, że postawa rządzących wraz ze wzrostem zainteresowania samej UE może generować wśród społeczeństwa postawy jeszcze bardziej proeuropejskie.

Raport ECFR o Partnerstwie Wschodnim jest dość zachowawczy. To zazwyczaj cnota i zawodowy nawyk analityków, ale nie zaszkodziłaby odrobina optymizmu w spojrzeniu na przynajmniej część krajów regionu. Choć wpadanie w euforię i nadmierny optymizm co do

możliwości PW także są nie na miejscu. Polskie przysłowie mówi: „Gdy się nie ma, co się lubi, to się lubi, co się ma”. Dokładnie tak jest z Partnerstwem Wschodnim. To najlepsze z istniejących dziś narzędzie oddziaływania na sytuację w państwach postradzieckich. I zarazem jedyne z możliwych w obecnych warunkach. Trzeba maksymalnie nasycić je treścią: z jednej strony, zwiększając unijne zaangażowanie, na co zwracają uwagę autorzy raportu; z drugiej – nie mniej ważne jest zainteresowanie projektem wschodnich elit. Nawet za pomocą delikatnego przekupstwa, jakim może być uświadomienie im, że zbliżenie z Europą w dłuższej perspektywie po prostu im się opłaci, także w bardzo dosłownym znaczeniu.

## Noty biograficzne

**Andrzej Brzeziecki** (ur. 1978) – dziennikarz i publicysta. Redaktor naczelny dwumiesięcznika „Nowa Europa Wschodnia”. W latach 2002–2008 redaktor, a obecnie współpracownik „Tygodnika Powszechnego”. Autor książek: *Przed Bogiem. Ze Stanisławem Obirkim rozmawiają Andrzej Brzeziecki i Jarosław Makowski* (Warszawa 2005), *Białoruś – Kartofle i dzinsy* (z Małgorzatą Nocuń, Kraków 2007), *Ograbiony Naród. Rozmowy z intelektualistami białoruskimi* (z Małgorzatą Nocuń, Wrocław 2008), *Lekcje historii PRL w rozmowach* (Warszawa 2009). Członek Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa.

**Bartosz Cichocki** (ur. 1976) – politolog, specjalista ds. bezpieczeństwa międzynarodowego. Pracownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wcześniej pracował w Ośrodku KARTA, Ośrodku Studiów Wschodnich oraz w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Wraz z Leszkiem Pietrzakiem opracował raport BBN poświęcony rosyjskiej propagandzie historycznej w latach 2004–2009 (2009).

**Dominik Jankowski** (ur. 1983) – politolog, specjalista ds. bezpieczeństwa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Pracownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Doktorant Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej. Wcześniej pracował w Sztapie Generalnym Wojska Polskiego oraz w Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Współpracował także z Fundacją „Amicus Europae”.

**Andrzej Szeptycki** (ur. 1977) – politolog, dr. Adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW. Stały współpracownik „Nowej Europy Wschodniej”. Członek Rady Forum Polsko-Ukraińskiego i Rady Programowej Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa. Wiceprezes zarządu Fundacji Rodu Szeptyckich. Autor książek: *Francja czy Europa? Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki* (Warszawa 2005), *Kościół, naród, państwo. Działalność i dziedzictwo Metropolity Andrzeja Szeptyckiego (1865–1944)* (red., Wrocław–Warszawa 2011), a także licznych artykułów i raportów poświęconych polityce zagranicznej Polski, Ukrainy, Francji oraz wybranym aspektom integracji europejskiej.

**Paweł Świeżak** (ur. 1980) – politolog, specjalista ds. państw Partnerstwa Wschodniego. Pracownik Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wcześniej kierował działem wschodnim Portalu Spraw Zagranicznych psz.pl.

**Marcin Wojciechowski** (ur. 1975) – publicysta „Gazety Wyborczej”. Wieloletni korespondent gazety na Ukrainie (1999–2003) i w Rosji (2003–2005). Stały współpracownik „Nowej Europy Wschodniej”. Autor książek: *Pomarańczowymajdan* (Warszawa 2006), *Wołyń 1943–2008. Pojednanie* (red., Warszawa 2008), a także wielu tekstów o krajach byłego ZSRR oraz polskiej i europejskiej polityce w tym regionie.