

Więcej niż sąsiedztwo More than Neighbours

Warszawa, październik 2008

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Pięć tez o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Grzegorz Gromadzki

Cztery lata istnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), choć nie jest to okres przesadnie długi, dają już jednak podstawę do dokonania jej oceny. Unijną polityką sąsiedztwa objętych jest 15 krajów¹ oraz nie mająca statusu państwa Autonomia Palestyńska. Przynależą one do dwóch obszarów: Europy Wschodniej oraz południowych wybrzeży Morza Śródziemnego. Przedstawiciele Komisji Europejskiej wielokrotnie podkreślali pozytywne znaczenie EPS dla pogłębiania relacji z sąsiadami Unii, przypominając podpisane z poszczególnymi krajami Plany Działania i inne dokumenty. Jednak unijna polityka spotykała się również z gorącą krytyką w niektórych krajach sąsiedzkich i wątpliwościami w co najmniej kilku krajach członkowskich. Wydarzenia w Gruzji, kraju objętego EPS, w jeszcze ostrzejszy niż dotąd sposób zmuszają do ponownego zastanowienia się nad tym na ile UE może pozytywnie wpływać na swoje sąsiedztwo, a na ile jest bezsilna wobec działań innych, w tym przypadku Rosji.

Wśród ekspertów coraz żywsza jest dyskusja nad działaniami UE wobec sąsiadów. Ostatnio powstało kilka interesujących analiz dotyczących EPS, francuskiej inicjatywy Unii Śródziemnomorskiej oraz polsko-szwedzkiej propozycji Wschodniego Partnerstwa². Starając

¹ W porządku alfabetycznym są to: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Syria, Tunezja i Ukraina.

² zob. Barbara Lippert, European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects, Fredrich Ebert Stiftung, June 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05426.pdf>; Kerry Longhurst, Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?, *Russie.Nei.Visions* no. 32, IFRI, July 2008, http://www.ifri.org/files/Russie/ifri_longhorst_ENP_ENG_june2008.pdf; Roberto Aliboni et al., Union for the Mediterranean. Building on the Barcelona acquis, ISS Report no. 1, 13 May 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report01.pdf; Michael Emerson, Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean, CEPS Policy brief, No. 155, March 2008, http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1624; Kai-Olaf Lang, Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU, SWP-Aktuell 66, July 2008, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5163.



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

się ocenić EPS można szczegółowo analizować zawartość oraz wykonanie wspomnianych wyżej Planów Działania i porozumień podpisanych przez Unię z poszczególnymi sąsiadami. Zastanawiać się na ile efektywna jest unijna pomoc dla tych krajów. Wydaje się jednak, że nie mniej owocne będzie postawienie kilku, też, niekiedy kontrowersyjnych, które pozwolą lepiej zrozumieć podstawowe problemy i wyzwania stojące przed UE w jej relacjach z krajami objętymi EPS.

Po pierwsze – EPS nie jest jedyną polityką UE wobec sąsiadów. Unia prowadzi co najmniej cztery polityki wobec bezpośredniego sąsiedztwa:

- wobec EFTA/EEA
- politykę rozszerzenia wobec krajów Zachodnich Bałkanów i Turcji
- politykę wobec Rosji
- i w końcu EPS

Aby dobrze zrozumieć EPS trzeba spojrzeć na nią w szerszej perspektywie, w której znajdują swoje miejsce relacje Unii z innymi sąsiadami.

Po drugie – od początku istnienia EPS widoczny jest problem z jej spójnością. Wielokrotnie negowano sens istnienia jednej polityki dla tak różnych obszarów jak południowe wybrzeże Morza Śródziemnego i Europa Wschodnia. Propozycja Unii Śródziemnomorskiej zgłoszona przez Francję w 2007 roku oraz polsko-szwedzka inicjatywa powołania Wschodniego Partnerstwa zaprezentowana w maju 2008 roku są wyrazem coraz bardziej zauważalnej potrzeby rozróżnienia dwóch części składowych EPS – Południa i Wschodu.

Po trzecie – UE w ostatnich czterech latach przedstawiła krajom Europy Wschodniej – przede wszystkim Ukrainie ale także Mołdawii – propozycje, których nie otrzymały kraje Południa. Do nich należy zaliczyć obietnicę wprowadzenia w dłuższej perspektywie czasowej ruchu bezwizowego, zapisaną w umowach o ułatwieniach wizowych oraz propozycję przystąpienia tych dwóch krajów do Wspólnoty Energetycznej, powołanej dla państw Zachodnich Bałkanów. Trudno wyobrazić sobie, aby kraje Południa mogły dostać podobną obietnicę w sprawie

ruchu bezwizowego. Mało prawdopodobne jest także włączanie Południa w unijny rynek elektryczności i gazu co jest celem Wspólnoty Energetycznej. Można więc powiedzieć, że powstał nienazwany pakiet dla Ukrainy i Mołdawii, wyróżniający je wśród państw objętych EPS, o którym nikt oficjalnie nie mówi, a być może nie ma nawet świadomości jego istnienia.

Po czwarte – wewnątrz EPS istnieją właściwie trzy polityki. Podział nie kończy się bowiem na rozróżnieniu Południa i Wschodu. W ramach tego drugiego obszaru wyraźnie widoczne jest rozróżnienie na Ukrainę i Mołdawię z jednej strony i kraje Południowego Kaukazu z drugiej strony. Można więc powiedzieć, że mamy do czynienia z trzema politykami: wobec państw Morza Śródziemnego, wobec Ukrainy, Mołdawii (ewentualnie również Białorusi jeśli doszłoby do demokratyzacji tego kraju) i wobec Południowego Kaukazu.

Po piąte – wiele wskazuje na to, że w przyszłości będziemy świadkami dalszego rozchodzenia się Południa i Wschodu. Niewiadomą pozostaje przyszłość Południowego Kaukazu, który albo pozostanie na marginesie działań UE wobec sąsiadów albo w mniejszym lub większym stopniu dołączy do Ukrainy i Mołdawii. Logika działań UE wskazuje na to, że pojawią się kolejne propozycje dla Ukrainy i Mołdawii jeśli to co leży na stole będzie wypełniane. W naturalny sposób może to doprowadzić do postawienia sprawy ich członkostwa w Unii. W przypadku Południa istnieje groźba „rusyfikacji” relacji z UE czyli powstawania nowych politycznych inicjatyw i instytucji – jak to ma miejsce w przypadku stosunków UE-Rosja, które pozostaną na papierze a będą traktowane jako przejaw pogłębiania relacji Unii z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Można zaryzykować stwierdzenie, że wypełnianie unijnych propozycji przez kraje Europy wschodniej, które UE przedstawia wyłącznie krajom tego obszaru będzie końcem obecnej koncepcji EPS jako wspólnej polityki dla krajów Europy wschodniej i południa M. Śródziemnego.

Teza pierwsza

Rozpatrując EPS należy wyraźnie podkreślić, że nie jest to jedyna polityka UE wobec jej bezpośrednich sąsiadów. W rzeczywistości Unia ma różne podejście do różnych sąsiadów. Można wyróżnić co najmniej cztery polityki wobec bezpośredniego otoczenia. Wydaje się, że ich podstawowymi wyznacznikami jest możliwość przyszłego członkostwa w UE lub jej brak.

Pierwszą polityką jest polityka wobec krajów EFTA (Islandii, Lichtensteinu, Norwegii i Szwajcarii)/EEA (Islandii, Lichtensteinu, Norwegii). Polega ona na daleko idącej integracji bez członkostwa, którego nie chcą kraje należące do EFTA/EEA. Należy podkreślić, że kraje EFTA/EEA mogłyby wejść do UE właściwie „z dnia na dzień”, bowiem są lepiej przygotowane do działania w Unii niż niektóre państwa członkowskie.

Drugą jest polityka rozszerzenia dotycząca przede wszystkim Zachodnich Bałkanów (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Macedonii i Serbii). Należy do niej także Turcja. Jednak w przypadku tego kraju, w przeciwieństwie do państw Zachodnich Bałkanów, wciąż brak jest politycznej decyzji w co najmniej kilku krajach członkowskich co do przyszłej akcesji Turcji do Wspólnoty.

Trzecia jest skierowana wobec Rosji. Odmienne od powyżej wymienionych krajów nie ma mowy o ewentualnym członkostwie. Takie stanowisko jest podzielane zarówno przez UE jak i Rosję, która chce być traktowana jako równorzędny partner Unii, a nie jako kraj starający się integrować z UE. Dlatego też Rosja nie jest zainteresowana w przyjmowaniu unijnych standardów.

I w końcu jest EPS, w której znaleźli się wszyscy pozostali sąsiedzi nie należący do poprzednich kategorii. Do EPS zaliczono kraje, które nie otrzymały perspektywy członkostwa (pierwotnie do EPS miała należeć też Rosja, która jednak nie zgodziła się na to, nie chcąc być traktowana przez Unię na równi z Tunezją czy Mołdawią). Przedstawiciele instytucji unijnych oraz politycy wielu państw członkowskich podkreślają, że EPS nie jest polityką prowadzącą do członkostwa, choć zarazem w przypadku

krajów europejskich objętych EPS nie wyklucza się akcesji do UE w bliżej nieokreślonej przyszłości. Takie sformułowanie jest wyrazem „zmęczenia rozszerzeniem” widocznym obecnie w Unii i tym samym niechęcią do zajęcia przez UE jednoznacznego stanowiska w sprawie ewentualnego członkostwa w UE krajów Europy Wschodniej. W tym kontekście należy rozumieć zniecierpliwienie polityków, przede wszystkim z Ukrainy, wobec EPS, która ich zdaniem jest przeszkodą na drodze do członkostwa. W rzeczywistości EPS, bazująca częściowo na rozwiązaniach przejętych z polityki rozszerzenia, może wspomóc kraje sąsiedzkie w przygotowaniach do wejścia do Unii.

Teza druga

Jednym z podstawowych problemów EPS od samego początku jest spójność grupy państw nią objętych. Różnice między Europą Wschodnią a krajami południowych wybrzeży Morza Śródziemnego są oczywistością. Niezadowolenie z połączenia Wschodu i Południa widoczne jest przede wszystkim we wschodnich krajach objętych EPS, zwłaszcza na Ukrainie i w Mołdawii. Politycy tych krajów stale podkreślają, że przynależą do Europy w przeciwieństwie do Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Ale niezadowolenie z tak szerokiego zasięgu geograficznego EPS jest zauważalne także w krajach Południa Morza Śródziemnego. Wielu polityków z tych krajów woli mieć relacje z Unią ograniczone do własnego regionu, niż przynależać do amorficznej EPS. Nie oznacza to wcale idealizacji przez nich Procesu Barcelońskiego, który często spotyka się z krytyką, ale wiedzą oni, że w jego ramach mogą dyskutować z Unią o sprawach ważnych dla ich regionu, bez egzotycznej z ich punktu widzenia obecności przedstawicieli Armenii czy Mołdawii. Wydaje się, że przedstawiciele instytucji europejskich i państw członkowskich zdają sobie sprawę z tych zasadniczych niedostatków EPS. Dlatego też silny akcent położony został na indywidualizację stosunków z poszczególnymi sąsiadami. Można wręcz powiedzieć, że Unia w ramach EPS preferuje bilateralne relacje z poszczególnymi sąsiadami od działań wielostronnych. Kraje lepiej współpracujące mogą otrzymać więcej niż go-

rzej współdziałające z Unią. Tym samym może dochodzić do znacznych różnic w poziomie relacji UE z poszczególnymi krajami objętymi EPS. Należy jednak podkreślić, że według oficjalnie głoszonych założeń, unijne propozycje dostępne w ramach EPS muszą być wspólne dla wszystkich jej uczestników, niezależnie od ich geograficznego położenia.

Mimo tych wysiłków ze strony Unii coraz bardziej widoczne jest pęknięcie pomiędzy Południem i Wschodem. Coraz więcej zwolenników zdobywa przekonanie, że potrzebne jest ożywienie relacji z sąsiadami z Południa. W jakimś stopniu odpowiedzią na ten postulat jest pomysł prezydenta Sarkozy'ego stworzenia Unii Śródziemnomorskiej. Nowa propozycja z pewnością wynika z braku postępów w Procesie Barcelońskim, ale także jest wyraźną krytyką EPS. Z kolei polsko-szwedzka propozycja Wschodniego Partnerstwa ma prowadzić do pogłębienia relacji z krajami Europy Wschodniej, które wchodzi w skład EPS. Częściowo jest to powrót do koncepcji Nowej Polityki Sąsiedztwa z marca 2002 roku, która była początkiem dyskusji zakończonej powstaniem EPS. Nowa Polityka Sąsiedztwa, której jednym z pomysłodawców była Szwecja, miała dotyczyć tylko nowych, europejskich sąsiadów Unii na wschodzie – Ukrainy, Mołdawii i Białorusi. W tej koncepcji nie było mowy o afrykańskich i azjatyckich państwach leżących nad Morzem Śródziemnym. Polska dyplomacja prezentując Wschodnie Partnerstwo odwoływała się do niemieckich rozważań sprzed kilku lat o „europejskich sąsiadach” tzn. krajach Europy Wschodniej i „sąsiadach Europy” do których zaliczono kraje śródziemnomorskie należące do EPS.

Polityczna decyzja jaka zapadła podczas szczytu UE w Kopenhadze w grudniu 2002 roku o połączeniu Wschodu i Południa w ramach jednej polityki, co doprowadziło do powstania EPS była próbą znalezienia kompromisu wewnątrz UE na temat zaangażowania Unii wobec południowych i wschodnich sąsiadów. Nowa polityka unijna zrodziła się przede wszystkim z obawy krajów członkowskich z południa UE, że po rozszerzeniu 2004 roku wschodni sąsiedzi staną się ważniejsi od południowych. Dzisiaj ten sposób myślenia wydaje się odchodzić

w przeszłość. Zatoczone zostało koło od Procesu Barcelońskiego i Nowej Polityki Sąsiedztwa – dwóch oddzielnych koncepcji dla Południa i Wschodu, poprzez EPS wspólnej dla obu tych obszarów do Unii Śródziemnomorskiej i Wschodniego Partnerstwa. Choć biurokracyjna inercja i niechęć do oficjalnego pożegnania się z EPS w dotychczasowym kształcie z pewnością utrudnią przeprowadzenie radykalnych zmian.

Teza trzecia

Odmienne traktowanie Wschodu i Południa przez Unię było już faktem przed pojawieniem się propozycji Unii Śródziemnomorskiej i Wschodniego Partnerstwa. Można wręcz powiedzieć, że powstał specjalny pakiet dla Ukrainy i Mołdawii (prawdopodobnie obok tych dwóch krajów znalazłaby się również Białoruś jeśli byłaby demokratyczna). Rzecz jasna nigdy nie otrzymał on oficjalnej nazwy, ani też nie został ogłoszony. Składa się on z co najmniej dwóch propozycji, których nie otrzymały kraje Południa przynależące do EPS. Pierwsza z nich dotyczy polityki wizowej. Ukraina i Mołdawia podpisały z Unią porozumienia o ułatwieniach wizowych, w których znalazł się zapis o możliwości wprowadzenia ruchu bezwizowego jako cel długoterminowy. Obok Ukrainy i Mołdawii takie umowy, z podobnym zapisem, zawarły z UE tylko Rosja i państwa Zachodnich Bałkanów. Kraje Południa EPS nie otrzymały takiej perspektywy. Drugą propozycją ze strony Unii dla Ukrainy i Mołdawii jest wejście tych krajów do Wspólnoty Energetycznej, którą UE powołała w październiku 2005 roku dla integracji krajów Zachodnich Bałkanów z tworzącym się wspólnym rynkiem unijnym elektryczności i gazu. Obok Ukrainy i Mołdawii propozycję pełnego członkostwa we Wspólnocie Energetycznej otrzymały tylko Norwegia i Turcja.

Obie kwestie – swoboda podróżowania i energia – mają fundamentalne znaczenie dla relacji UE ze światem zewnętrznym. Unijne propozycje prowadzą nie tylko do pogłębienia współpracy lecz wręcz do stopniowej integracji Ukrainy i Mołdawii z UE. Zwłaszcza w przypadku Wspólnoty Energetycznej mamy do czynienia z integracją a nie ściślejszą współpracą.

Propozycje te wykraczają poza EPS bowiem, jak to już było powyżej powiedziane, nie zostały skierowane do wszystkich krajów objętych tą polityką. Tym samym są zaprzeczeniem podstawowego założenia EPS, polegającego na istnieniu wspólnych możliwości dla wszystkich państw uczestniczących w tej polityce.

Warto zauważyć, że Ukraina i Mołdawia otrzymały takie same propozycje jak kraje, które otrzymały już perspektywę członkostwa – Zachodnie Bałkany (Turcja) lub należą do EFTA – Norwegia. Można więc powiedzieć, że nienazwany pakiet sytuuje Ukrainę i Mołdawię „pomiędzy” pozostałymi krajami EPS a Zachodnimi Bałkanami i krajami EFTA.

Dodatkowo warto wspomnieć o kwestii strefy wolnego handlu. Wprawdzie obietnicę otrzymania strefy dostały zarówno kraje Europy Wschodniej jak i Południa, ale wydaje się, że w pierwszym przypadku jest to o wiele bardziej prawdopodobne czego przykładem jest rozpoczęcie negocjacji w tej sprawie z Ukrainą.

Pojawienie się specjalnych propozycji/pakietu dla Ukrainy i Mołdawii było konsekwencją dwóch spraw: demokratycznych przemian do jakich doszło w tych krajach w ostatnich latach, czego symbolem była pomarańczowa rewolucja oraz znaczenia jakie odgrywają te kraje, zwłaszcza Ukraina, dla polityki zewnętrznej UE w takich dziedzinach jak choćby energia. Zaistnienie nienazwanego pakietu jest dowodem na rozchodzenie się oficjalnej polityki i rzeczywistych działań jakie prowadzi Unia.

Teza czwarta

Problemem EPS jest nie tylko braku spójności między Południem i Wschodem. Istnieje także kwestia miejsca krajów Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja), które nie mieszczą się w żadnej z dwóch powyższych grup. Początkowo nie był przewidziany ich udział w EPS czego dowodem jest komunikat Komisji Europejskiej o Szerzej Europie z marca 2003 roku, w którym te kraje nie są wymienione. W EPS znalazły się przede wszystkim dzięki zmianom jakie zaszły w Gruzji w wyniku rewolucji róż, która miała miejsce w listopadzie 2003 roku. Teoretycznie powinno im być bliżej do takich krajów jak Ukraina i Mołdawia. Tak

jak one są krajami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR. Należą do Rady Europy. Jest jednak rzeczą charakterystyczną, że nie otrzymały propozycji, które dostały Ukraina i Mołdawia w „nienazwanym pakiecie”. Należy jednak zauważyć, że Gruzja otrzymała w grudniu 2007 roku status obserwatora we Wspólnocie Energetycznej, co w przyszłości może ją prowadzić do członkostwa w tej instytucji, oraz podczas nadzwyczajnego szczytu UE 1 września 2008 roku obietnicę wprowadzenia ułatwień wizowych i strefy wolnego handlu w bliżej nieokreślonej przyszłości³.

Z oczywistych względów, przede wszystkim wynikających z geografii, nie są zaliczane do państw Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu objętych EPS. Ze strony UE wciąż brak jest jasnej wizji czy powinny być traktowane na równi z Ukrainą i Mołdawią czy też pozostawać specyficzną „podgrupą” na Wschodzie.

Można więc powiedzieć, że de facto mamy trzy polityki wewnątrz EPS. Jedną wobec państw Morza Śródziemnego, drugą wobec Ukrainy, Mołdawii (ewentualnie również Białorusi po zmianach w tym kraju) i trzecią wobec Południowego Kaukazu.

Teza piąta

Bardzo prawdopodobnym scenariuszem jest dalsze różnicowanie w przyszłości polityki UE wobec Południa i Wschodu (z niewiadomą w przypadku Kaukazu Południowego). Taki rozwój wydarzeń będzie konsekwencją już leżących na stole propozycji dla Ukrainy i Mołdawii, które po ich zrealizowaniu sprawią, że relacje tych dwóch krajów z UE będą na innym poziomie niż relacje z krajami Południa. Dodatkowo odmiennosc wyzwań jakie stoją przed Unią w przypadku Europy Wschodniej z jednej strony i M. Śródziemnego z drugiej strony będzie prowadziła do dalszego różnicowania działań UE wobec tych dwóch obszarów.

W przypadku Południa istnieje realne zagrożenie, że unijne relacje z tym obszarem będą coraz bardziej przypominały negatywną stro-

³ zobacz konkluzje szczytu: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf.

nę stosunków UE z Rosją, polegającą na powstawaniu nowych politycznych inicjatyw, które zamiast prowadzić do lepszej współpracy pozostając na papierze są *de facto* wyrazem kryzysu we wzajemnych relacjach. Powstawanie coraz to nowych pomysłów, podpisywanie następnych dokumentów oraz kolejne spotkania, nieraz na wysokim szczeblu, zastępują bowiem wprowadzanie w życie nowych rozwiązań takich jak przykładowo strefa wolnego handlu, realnie pogłębiających współpracę. Już w tej chwili trwa ożywiona dyskusja jaka będzie w rzeczywistości wartość dodana Unii Śródziemnomorskiej w stosunku do Procesu Barcelońskiego i propozycji wynikających z EPS. Dość często powtarzana jest opinia, że będzie to tylko zmieniona forma zawierająca starą treść. Ze strony UE na pewno potrzeba dużo pragmatyzmu w relacjach z Południem. Konieczne będą rzeczywiste ustępstwa ze strony UE w sprawach handlu, zwłaszcza w sprawie dostępu na unijny rynek produktów rolnych z krajów Południa. Paradoksalnie wymagałoby to zmiany podejścia – większej elastyczności przede wszystkim południowych krajów członkowskich UE, które z jednej strony są najbardziej zainteresowane w dialogu z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, a z drugiej strony najbardziej obawiają się konkurencji Południa w rolnictwie. Pogłębiona współpraca gospodarcza mogłaby choć częściowo polepszyć relacje polityczne z krajami Południa, nie należy jednak liczyć na radykalny przelom w najbliższej dekadzie.

W przypadku Europy Wschodniej ewentualne wypełnienie obecnego pakietu przez Ukrainę i Mołdawię siłą rzeczy będzie prowadziło do dalszych propozycji ze strony UE, jak choćby zaproponowana w raporcie Elmara Broka *European Economic Area Plus*, której powstanie włączyłoby Ukrainę i Mołdawię do wspólnego rynku⁴. Takie działanie ze strony Unii w naturalny sposób skutkować będzie głębszą integracją tych krajów ze Wspólnotą. Prędzej

czy później stanie więc pytanie o członkostwo Ukrainy i Mołdawii w UE. Taki scenariusz będzie jednak możliwy jedynie w przypadku ogromnego zaangażowania tych dwóch krajów w przeprowadzenie głębokich reform wewnętrznych. Unia musi być przygotowana na taki rozwój wydarzeń. Potrzebne będzie większe otwarcie UE na włączanie wschodnich sąsiadów w polityki unijne jak również co najmniej częściowe korzystanie ze wzorców współpracy z krajami EFTA. Z pewnością konieczne będą reformy Unii, nowy kształt instytucji unijnych, bowiem dalsze rozszerzenie na wschód nie oznacza zaistnienia UE-27+ lecz UE-35 a nawet UE-40, ponieważ wcześniej do Unii przystąpi zapewne przynajmniej część państw Zachodnich Bałkanów i krajów EFTA. Oczywiście możliwy jest także inny scenariusz – kraje Europy Wschodniej nie skorzystają z unijnych propozycji i zejną z drogi budowy demokracji. Taki rozwój wydarzeń na pewno byłby niekorzystny dla UE.

Wśród krajów Europy Wschodniej przypadkiem specjalnym jest Białoruś. Obecnie nie korzysta ona z możliwości wynikających z EPS. Nie otrzymała żadnej z propozycji, które Unia zaproponowała Ukrainie i Mołdawii. Przyczyną jest autorytarny reżim Alaksandra Łukaszenki, z którym UE utrzymuje stosunki w bardzo ograniczonym zakresie. Nie sposób przewidzieć czy sytuacja na Białorusi będzie pozostawać w następnych latach taka jak jest obecnie czy też dojdzie tam jednak do demokracji. UE powinna być przygotowana na oba scenariusze.

Przykład Białorusi, z którą Unia ma zamrożone relacje polityczne, pokazuje, że Unia nie może ograniczać swojej polityki do działań wobec władz. Polityka UE musi być prowadzona także wobec społeczeństwa. Ta zasada powinna obowiązywać nie tylko w przypadku „kłopotliwych” państw sąsiedzkich jak Białoruś lecz również w przypadku państw sąsiedzkich dobrze współpracujących z UE. Potrzebne jest wyjście poza tradycyjną dyplomację. Kontakty ze społeczeństwami państw sąsiedzkich nie mogą być tylko dodatkiem do „poważnej” polityki lecz stanowić jeden z podstawowych elementów działań Unii wobec jej sąsiadów.

⁴ European Parliament, Report on the Commission's 2007 enlargement strategy paper (2007/2271 (INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Elmar Brok, 26.06.2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0266&language=EN&mode=XML>.

Wydaje się, że nadal będzie istniał problem z umiejscowieniem krajów Kaukazu Południowego. W przypadku tych krajów pytanie brzmi czy w najbliższych latach nadal pozostaną w takiej nieokreślonej sytuacji w jakiej znajdują się dzisiaj nie należąc zarówno do państw Europy Wschodniej położonych bliżej Unii (Ukraina, Mołdawia) jak i państw sąsiedzkich znad Morza Śródziemnego. Ze strony Unii potrzebna byłaby więc decyzja dotycząca przyszłości krajów Południowego Kaukazu. W kontekście wojskowych działań Rosji w Gruzji, mających na celu polityczne uzależnienie tego kraju, decyzja ta powinna zapaść w bardzo krótkim czasie, bowiem sytuacja w regionie Kaukazu jest dynamiczna i może dojść do rozstrzygnięć, które będzie bardzo trudno zmienić. Wydaje się, że naturalnym rozwiązaniem byłoby dołączenie ich do Ukrainy i Mołdawii, które już otrzymały „nie-nazwany pakiet”. Decyzja szczytu unijnego

o zaproponowaniu Gruzji ułatwień wizowych i strefy wolnego handlu jest pierwszym sygnałem, że Unia może w przyszłości traktować Gruzję na równi z Ukrainą i Mołdawią. Kwestia przyszłości krajów Południowego Kaukazu jest częścią debaty nad ostatecznymi granicami UE, która z pewnością będzie się toczyć najbliższej dekadzie.

Podsumowując można powiedzieć, że wypełnianie unijnych propozycji przez kraje Europy wschodniej, które UE przedstawia (i najprawdopodobniej będzie nadal przedstawiać w przyszłości) wyłącznie krajom tego obszaru będzie końcem obecnej koncepcji EPS jako wspólnej polityki dla wschodnich i południowych sąsiadów. W dłuższej perspektywie czasowej także pomysł prezydenta Sarkozy'ego dotyczący Unii Śródziemnomorskiej oraz polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie będą działać przeciwko EPS w dzisiejszym kształcie.