

FUNDACJA AMICUS EUROPAE



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA WYZWANIA I REKOMENDACJE

Sławomir Kamiński & Ireneusz Bil

Styczeń 2007



W niniejszej pracy wykorzystano tezy i wnioski, które stanowią dorobek konferencji zorganizowanej przez Fundację Amicus Europae i Fundację Friedricha Eberta pt. „Podejmując wyzwanie. W poszukiwaniu Nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”. Konferencja odbyła się 4 grudnia 2006 roku w Warszawie.

UDZIAŁ W KONFERENCJI WZIEŁI:

Andrzej Majkowski, Prezes Zarządu, Fundacja Amicus Europae
Peter Hengstenberg, Dyrektor, Przedstawicielstwo Fundacji Friedricha Eberta w Polsce

Aleksander Kwaśniewski, Prezydent RP w latach 1995 – 2005

Andrzej Byrt, b. Ambasador RP w Niemczech

Angelica Schwall-Düren, Wiceprzewodnicząca Frakcji SPD w Bundestagu

Adam Daniel Rotfeld, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Paweł Zalewski, Przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP

Hans Dieter Lucas, Ambasador, Specjalny Pełnomocnik ds. Europy Wschodniej, Azji Środkowej i Kaukazu, Federalne MSZ Niemiec

Ireneusz Bil, Szkoła Główna Handlowa; Dyrektor Fundacji Amicus Europae

Heinz Timmermann, Starszy Ekspert, Fundacja Nauka i Polityka, Niemcy

Paweł Wołowski, Kierownik Projektu, Ośrodek Studiów Wschodnich

Nick Mabey, Dyrektor Zarządzający, E3G, Wielka Brytania

Oleksandr Suszko, Dyrektor, Centrum na rzecz Pokoju, Konwersji i Polityki Zagranicznej, Kijów

Artem Malgin, Doradca Rektora i Wicedyrektor Instytutu Badań nad Państwami b.ZSRR, MGIMO, Rosja

KONFERENCJA ZORGANIZOWANA DZIĘKI WSPARCIU:

V I C T O R
P I N C H U K
F O U N D A T I O N



WPROWADZENIE

Wejście Polski i innych państw naszego regionu do Unii Europejskiej (1 maja 2004 roku) oznaczało osiągnięcie ostatniego wielkiego celu polskiej polityki zagranicznej, sformułowanej po przemianach okresu transformacji polityczno – ustrojowej. Dalsza przyszłość naszego kraju zależeć będzie od tego, jak wykorzystamy szanse, jakie stwarza członkostwo w UE oraz jak będziemy współkształtować stosunki Unii z państwami ościennymi.

Dla polskiej polityki zagranicznej decydujące znaczenie będzie mieć przyszły kształt Europy. Unia Europejska stoi bowiem przed szansą budowy stabilnego porządku międzynarodowego i zapewnieniem trwałego rozwoju na całym kontynencie, czyli perspektywami jakich nie miała jeszcze w swojej dotychczasowej historii.

Europa Wschodnia pozostaje najważniejszym wyzwaniem strategicznym dla naszego kraju. To teraz rozstrzyga się przyszłość geopolityczna i cywilizacyjna tego obszaru. Z punktu widzenia Polski, państwa Europy Zachodniej, skupione w ostatnich latach na modernizacji Bliskiego Wschodu oraz państw basenu Morza Śródziemnego, nie poświęcają wystarczającej uwagi problemom Europy Wschodniej uznając, że zasadnicze przemiany zapoczątkowane procesem transformacji ustrojowej z początku lat 90-ych zostały już zakończone. Efektem

takiego podejścia jest brak zrozumienia dla spraw wschodnich, a w efekcie - mała skuteczność dotychczasowej polityki Zachodu w rozwiązywanie problemów Wschodu, tj. deficytu demokracji w życiu politycznym i publicznym w Rosji, autokratycznego systemu sprawowania władzy i łamania praw człowieka na Białorusi, kryzysu naddniestrzańskiego, kryzysów politycznych na Ukrainie, ruchów separatystycznych w Gruzji, itp. Tymczasem zatrzymanie procesów integracji europejskiej i transatlantyckiej na Bugu grozi utrwaleniem niekorzystnych zjawisk i procesów w Europie Wschodniej. Dla Polski oznaczać to będzie pozostawanie w „strefie wysokiego napięcia” i polityczny status „państwa frontowego”, położonego między Wschodem i Zachodem.

Żywotny interes naszego kraju uzasadnia konieczność aktywnego wspierania wszelkich procesów, służących modernizacji europejskiego Wschodu, stworzenia wybranym państwom regionu perspektywy członkostwa w UE i NATO, a także systemu zachęt, który będzie mobilizował naszych sąsiadów do podejmowania wyborów politycznych zgodnych z duchem i wartościami europejskimi. Temu celowi powinna służyć polska polityka wschodnia. Jej efektywność będzie zależała w głównej mierze od tego, ilu i jakich sojuszników uda nam się pozyskać wśród państw całej Unii Europejskiej, oraz na ile uda się zbudowanie wewnątrz Unii lobby krajów myślących podobnie o polityce wschodniej.

Początek 2007 to odpowiedni moment na zainicjowanie takiej dyskusji.

NOWE UWARUNKOWANIA

1 stycznia 2007 roku to data, która będzie znamionować nowe warunki funkcjonowania dla całej Unii Europejskiej. Pojawia się też nowe okoliczności, które wpłyną na wspólną politykę zagraniczną Unii Europejskiej, w tym także na jej relacje z państwami sąsiadującymi.

Tego dnia Unia Europejska powiększy się do 27 państw członkowskich: w jej skład wejdą Rumunia i Bułgaria. Przyjęcie obu krajów do Wspólnoty będzie strategicznym sukcesem projektu europejskiej integracji. Dzięki temu rozszerzeniu zmieni się sytuacja geopolityczna całej Wspólnoty: przedłużona zostanie wspólna granica z Turcją (państwem kandydującym do członkostwa), regionem Bałkanów Zachodnich, a także Ukrainą. Unia uzyska kolejnego sąsiada – Mołdowę, zaś Grecja - dzięki sąsiedztwu z Bułgarią - po raz pierwszy będzie posiadać wspólną granicę lądową z jednym państw należących do Unii. Będzie to rozszerzenie jednocześnie na wschód, jak i na południe Europy. Powiększona Unia Europejska po raz pierwszy uzyska dostęp do Morza Czarnego. W konsekwencji powstaną nowe możliwości dla współpracy oraz realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; pojawią się przed nią w sposób oczywisty także nowe wyzwania.

1 stycznia Niemcy przejmą też od Finlandii na pół roku prezydencję w Unii Europejskiej. Niemcy są największym państwem Unii Europejskiej, jednym z założycieli Wspólnoty, o olbrzymim potencjale politycznym, ekonomicznym i intelektualnym. Jak żaden inny kraj zachodni zdają sobie sprawę, że występują bardzo duże różnice pomiędzy państwami położonymi na wschód od Bugu, co wymusza prowadzenie wobec nich zróżnicowanej polityki. Dlatego właśnie wobec Niemiec oczekiwania i

nadzieje na przyśpieszenie procesu integracyjnego wydają się naturalne i uzasadnione. Niemiecka prezydencja przypada na okres tuż po kolejnym rozszerzeniu, a co więcej – na 50. rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich (25 marca 1957 roku), które stanowiły podwaliny funkcjonowania Wspólnoty.

Kolejnym czynnikiem uzasadniającym przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest przesilenie polityczne, które obserwujemy w ostatnich miesiącach w stosunkach Unii z jej największym sąsiadem, Rosją. Katalizatorem jakościowych zmian w dialogu obu stron stał się przede wszystkim czynnik energetyczny. Nie po raz pierwszy, surowce energetyczne i ich nośniki stają się przyczyną przewartościowań w polityce zagranicznej. Rosnąca zależność Unii i poszczególnych państw członkowskich od dostaw rosyjskich surowców energetycznych zaczęła budzić zaniepokojenie nie tylko specjalistów, ale także polityków europejskich. Po szczycie UE – Rosja w Lahti (październik 2006 r.) stało się jasne, że Rosja nie zamierza wyrazić zgody na powstanie wzajemnych zależności energetycznych z Unią, co miałoby miejsce w przypadku przyjęcia zapisów Traktatu Karty Energetycznej.

Stosunki UE z Białorusią znajdują się w stanie stagnacji, ale wiele danych wskazuje na to, że zbliżają się one do punktu zwrotnego. Zapowiedzią nowego podejścia Unii Europejskiej do tego kraju były ostatnie wybory prezydenckie. Pokazały one rzeczywistą skalę manipulacji i represji władz białoruskich wobec opozycji oraz stały się w efekcie impulsem do wyjścia Unii z politycznego marazmu w polityce wobec tego kraju. Problem sytuacji na Białorusi zogniskował uwagę unijnych instytucji oraz państw członkowskich. Sytuacja w tym kraju stała się problemem dla całej Unii Europejskiej a nie tylko państw ościennych. Przyszłość Białorusi będzie miała znaczenie

dla bezpieczeństwa i stabilności całej Wspólnoty, co oznacza, że Unia musi rozważyć znaczącą modyfikację swojej dotychczasowej polityki.

EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA- STAN OBECNY

Idea realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS; European Neighbourhood Policy - ENP) zrodziła się na przełomie lat 2002 - 2003, gdy państwa członkowskie Unii Europejskiej rozważały utworzenie strategii politycznej ukierunkowanej na państwa - sąsiadów Unii, ze szczególnym uwzględnieniem tych krajów Europy Wschodniej, które po spełnieniu warunków wynikających z zapisów Traktatu o Unii Europejskiej mogły stanąć przed perspektywą otrzymania pełnego członkostwa w tej organizacji. W 2002 r. ogłoszono tzw. Nową Inicjatywę Sąsiedzka (New Neighbours Initiative), zaś w 2003 r. koncepcję Wider Europe; w 2004 roku Komisja opublikowała Strategię Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W dokumencie tym przedstawiono całościową wizję polityki poszerzonej Unii Europejskiej wobec jej bliższych i dalszych sąsiadów. Najnowsze propozycje ewolucyjnego rozwoju EPS Komisja przedstawiła w Komunikacie z 4 grudnia 2006 r.

Celem EPS nie jest doprowadzenie do członkostwa państw sąsiednich w Unii Europejskiej, lecz realizacja współpracy w obszarach, które uznane zostały za potrzebne i wartościowe dla obu stron. Unia Europejska zaoferowała w ten sposób swoim sąsiadom uprzywilejowaną pozycję, opartą i zbudowaną na poszanowaniu wspólnych standardów i wartości, tj. demokracji, praw człowieka,

praworządności, zasad wolnego rynku i zrównoważonego rozwoju. EPS z założenia oferuje bardziej ścisłą integrację polityczną i ekonomiczną, jednak nie prowadzi bezpośrednio do rozpoczęcia rozmów akcesyjnych. Maksimum tego, co Unia oferuje, to - słowami Romano Prodiego – wszystko poza udziałem w instytucjach.

Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje 10 państw basenu Morza Śródziemnego (Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja) oraz 6 państw położonych w Europie Wschodniej (Białoruś, Ukraina, Mołdowa oraz Gruzja, Armenia i Azerbejdżan). Rosję wiąże z Unią Europejską specjalna umowa partnerstwa strategicznego. Polityka wobec tego kraju budowana jest na bazie ustalonych na szczycie w Petersburgu w 2003 roku koncepcji czterech przestrzeni: gospodarczej; wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego oraz badań naukowych i oświaty. Koncepcja ta została uszczegółowiona na szczycie w Londynie w 2005 roku.

Współpraca w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa obejmuje:

- Promocję uznawanych przez UE podstawowych wartości, tj. poszanowanie praw człowieka, demokracji i rządów prawa;
- Prowadzenie dialogu politycznego, możliwość uczestniczenia we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB; Common Foreign and Security Policy – CFSP), zarządzaniu kryzysami, przeciwdziałaniu konfliktom, itp.;
- Realizację reform ekonomicznych, dostosowywanie ustawodawstwa do norm unijnych; EPS przewiduje także możliwość ustanowienia preferencyjnych stosunków handlowych, stopniowe zwiększanie dostępu państw

sąsiedzkich do wewnętrznego rynku UE;

- Współpracę w Obszarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, efektywne zarządzanie granicami, doskonalenie pracy instytucji państwowych pod kątem ich skuteczności i przejrzystości. Może to stworzyć nowe możliwości dla lokalnego ruchu granicznego oraz uelastycznienia systemu wizowego;
- Współpracę w dziedzinie energetyki, transportu, ochrony środowiska, nauki i oświaty.

Kluczowym elementem europejskiej polityki sąsiedztwa są dwustronne Umowy o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA) uzgodnione z każdym krajem partnerskim (z wyjątkiem Białorusi). Konkretnie projekty realizowane są w oparciu o tzw. Plany Działania (Action Plans – AP). Zawierają one plany krótko- i średniookresowych reform politycznych i ekonomicznych, dotyczących ww. dziedzin. Unia Europejska oferuje finansową oraz techniczną pomoc w celu osiągnięcia wytyczonych celów. Proces wprowadzania w życie ustalonych reform jest regularnie monitorowany, a Komisja Europejska przedstawia okresowe raporty o postępie prac. Sukces na polu wdrażania uzgodnionych reform gwarantuje większą integrację z programami i sieciami europejskimi oraz większą pomoc i dostęp do rynku. Plany Działania są wstępnie założone na 3-5 lat, z opcją przedłużenia.

Na tle wcześniejszych instrumentów polityki sąsiedztwa, ustanowienie EPS stworzyło nowe możliwości pogłębienia współpracy pomiędzy Unią Europejską a jej sąsiadami. Formy współpracy są w pełni negocjowane przez obie strony w ramach Planów Działania, które są dokumentami obejmującymi szerokie spektrum zagadnień, ale w sposób konkretny i szczegółowy. Ta kompleksowość podejścia

utrudnia także w pewnym stopniu omijanie w negocjacjach spraw trudnych (demokracja, prawa człowieka). Indywidualne podejście umożliwia odpowiednie zróżnicowanie celów i instrumentów działania wobec każdego z państw, co jest niezbędne z uwagi na zróżnicowanie ich rozwoju politycznego, gospodarczego i społecznego.

Z drugiej strony, zasadniczą słabością EPS jest deficyt instrumentów o oddziaływaniu regionalnym, szczególnie wobec wschodnich sąsiadów. Regionalny wymiar współpracy jest dużo bardziej widoczny w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego, w ramach Partnerstwa Euro - Śródziemnomorskiego (tzw. Procesu Barcelońskiego). Instrumentem polityki regionalnej wobec tego obszaru są m.in. Konferencje Ministrów Spraw Zagranicznych Partnerstwa Euro - Śródziemnomorskiego oraz ministerialne konferencje oraz porozumienia sektorowe (w obszarze handlu, przemysłu, energii). Relacje ze wschodnimi sąsiadami mają natomiast głównie dwustronny charakter, przy czym specjalne miejsce w architekturze stosunków sąsiedzkich zajmuje Rosja. Realizowany jest unijno - rosyjski dialog energetyczny (rozpoczęty w 2000 r. w Paryżu) oraz projekt stworzenia czterech wspólnych przestrzeni.

W świetle powyższych rozważań, EPS w obecnym wydaniu paradoksalnie sprzyja w wielu obszarach utrzymywaniu bądź powstawaniu nowych podziałów. Rosja postrzega w EPS zagrożenie dla jej własnych planów integracyjnych na obszarze b. ZSRR oraz uprzywilejowanych stosunków dwustronnych z poszczególnymi państwami Unii Europejskiej. EPS dla Ukrainy oraz Mołdowy jest substytutem polityki rozszerzenia oraz źródłem frustracji z racji równorzędnego traktowania z państwami regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, kulturowo i cywilizacyjnie znacznie odległymi Europie. Niezrozumiałe

jest także pomijanie tych państw (a także Białorusi) przy dialogu z Rosją w sprawach ich dotyczących, czyli np. tranzycie energii, transporcie, polityce handlowej. Państwa Kaukazu z kolei poszukują przede wszystkim politycznego zainteresowania i wsparcia w procesach transformacji oraz próbach uniezależnienia gospodarczego od Rosji.

EUROPEJSKA POLITYKA SASIEDZTWA A NOWE UWARUNKOWANIA UE Z ROSJĄ, BIAŁORUSIĄ I UKRAINĄ

ROSJA

W ostatnim okresie nastąpiło istotne przesilenie w stosunkach Unii Europejskiej z Rosją. Wzrost gospodarczy, spowodowany poprawą koniunktury na surowce energetyczne, przyczynił się do wzrostu pewności siebie rosyjskich władz oraz umocnienia niekorzystnych tendencji w polityce zagranicznej oraz ściśle powiązanej z nią rosyjskiej polityce energetycznej i handlowej. Rosja prowadzi politykę selektywnej ekspansji gospodarczej, umacniając jednocześnie państwowy monopol energetyczny. Ten kierunek rozwoju Rosji zdecydowanie umocnił się w ostatnim okresie i nie widać perspektyw do odwrócenia tego trendu. Obserwujemy nie tylko brak postępów w rozwoju demokracji, lecz pogłębianie jej fasadyzacji i umowności.

Także na niwie oficjalnego dialogu, szczególnie w stosunkach Rosji z jej sąsiadami z byłego bloku wschodniego, mamy do czynienia ze znacznym regresem. Tymczasem prawdziwym probierzem rzeczywistych kierunków rozwoju Rosji jest jej stosunek do małych państw byłego bloku wschodniego oraz do własnej

przeszłości. Po doświadczeniach ostatnich lat i miesięcy należy skonstatować, że Rosja tego testu nie zdaje. Co gorsza, brakuje przesłanek do twierdzenia, że w najbliższych kilku latach sytuacja ta ulegnie zasadniczej poprawie.

Obecna sytuacja wewnętrzna w Rosji oraz retoryka władz prowadzi do wniosku, że Rosja nie jest zainteresowana podjęciem partnerskiej współpracy z Unią Europejską, szczególnie w jej instytucjonalnym wymiarze. Ewoluuje w kierunku „polityki samej dla siebie”, opartej na rosnących wpływach z eksportu surowców energetycznych i związanych z tym nowych możliwościach. Argumentem na poparcie tego wniosku jest niechęć Rosji do tworzenia wzajemnych zależności ekonomicznych w sektorze energetycznym, które przy braku zgody na płaszczyźnie standardów i wartości mogłyby je chociaż częściowo zrównoważyć. Temu celowi służą z założenia inicjatywy podejmowane przez UE i Rosję w ramach strategicznej współpracy, czyli m.in. dialog energetyczny oraz wspólna przestrzeń gospodarcza.

Odrzucając europejską ofertę współpracy i partnerstwa, Rosja wydaje się dryfować w kierunku polityki w wydaniu chińskim, gdzie silna gospodarka pozwala na zahamowanie postępu procesów demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego. W krótkim okresie może to dać Rosji iluzję powrotu do statusu mocarstwa. Biorąc pod uwagę wyzwania globalizacji i sytuacji demograficznej oraz tendencje rozwojowe w regionach sąsiednich, taka polityka musi prowadzić w długim okresie do powstawania napięć wewnętrznych i frustracji społecznej.

Wobec tak ukierunkowanej polityki Rosji, tradycyjne instrumenty polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej będą miały w krótkim i średnim okresie znikomy wpływ na kierunek jej wewnętrznego rozwoju, przyspieszenie

procesów demokratyzacji oraz przyjęcie zasad partnerskiej współpracy – zasadnicze cele polityki UE wobec Rosji. Przy utrzymujących się wysokich cenach na ropę i gaz, rzeczywista współpraca będzie podejmowana z Unią najprawdopodobniej tylko w tych obszarach, które uznane zostaną za korzystne i nieograniczające manewru rosyjskich władz.

Dlatego warunkiem udzielenia zgody na dalsze pogłębienie relacji z Rosją muszą być konkretne działania władz rosyjskich, nie naruszające *ex largo* interesów Unii Europejskiej oraz państw sąsiadujących - podmiotów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Interesy sąsiadów Unii Europejskiej powinny być wzięte pod uwagę w szczególności w obszarze tranzytu i wykorzystania energii, transportu i handlu. Najważniejszym instrumentem dla takiej polityki będzie renegocjowane Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, a także zasygnalizowany przez stronę niemiecką postulat wprowadzenia w stosunkach z Rosją tzw. porozumień sektorowych.

BIAŁORUŚ

Polityka UE prowadzona wobec Białorusi w ostatnich latach okazała się nieskuteczna. Izolując białoruski reżim, w tym zwłaszcza obecną nomenklaturę średniego szczebla oraz słabo i w sposób niekonsekwentny promując zasady „społeczeństwa obywatelskiego” na Białorusi, doprowadzono do zakonserwowania obecnego układu politycznego w tym kraju. Białoruska opozycja pozostaje słaba i – pomimo ostatnio częstszej obecności na arenie międzynarodowej - wciąż ma bardzo ograniczone możliwości działania. Demokratyczna i przyjazna Białoruś pod rządami A. Łukaszenki – zwłaszcza po doświadczeniach wyniesionych z przebiegu ostatnich

wyborów prezydenckich w tym kraju (19 marca 2006 r.) oraz ubiegłorocznych wydarzeń wokół struktur Związku Polaków na Białorusi (ZPB) – wydaje się obecnie trudna do wyobrażenia.

Niemieckiej prezydencji przyjdzie funkcjonować w newralgicznym momencie, ponieważ najbliższe miesiące mogą okazać się kluczowe zarówno dla Białorusi, jak i polityki unijnej. Na Kremlu coraz wyraźniej zmieniają się nastroje wobec białoruskiego reżimu, a głównym instrumentem nowej strategii jest odcięcie surowcowego i gospodarczego wsparcia, które dotychczas stanowiło podwalinę dla rządów Aleksandra Łukaszenki. Poprzez podniesienie cen gazu ziemnego oraz wprowadzenie zakazu reeksportu rosyjskich produktów naftowych naruszony zostanie gospodarczy fundament całego ustroju, jego stabilność i możliwości funkcjonowania. Stanowi to realne zagrożenie dla obecnych białoruskich władz.

Geneza i tło rosyjsko – białoruskiej rozgrywki są jasne, w przeciwieństwie do jej celów i ostatecznego wyniku. Realny proces integracji obu krajów pozostaje przez ostatnie lata fikcją, a władza na Białorusi przywiązała się już do korzyści płynących z posiadania niepodległego państwa. Nie może więc dziwić narastająca retoryka narodowa w publicznych i nieoficjalnych wypowiedziach oraz deklaracjach władz. Świadomość i poczucie narodowej odrębności zaczyna się na Białorusi upowszechniać.

Procesy te stwarzają nową szansę dla polityki unijnej. Unia Europejska powinna podjąć próbę zredefiniowania celów swojej polityki zagranicznej, prowadzonej wobec Białorusi. Polityka izolowania reżimu w Mińsku nie przyniosła wymiernych efektów i nie osiągnęła zakładanych celów, jakim była demokratyzacja życia w tym kraju i stworzenie warunków dla kształtowania się

społeczeństwa obywatelskiego. W tej sytuacji konieczne jest rozważenie przez Unię nowych form aktywności. Zasadniczym ich celem jest stworzenie białoruskiemu społeczeństwu (jak i w pewnym stopniu białoruskiej nomenklaturze) pozytywnej, alternatywnej wizji stosunków z Unią Europejską i korzyści z nich wynikających. Punktem wyjścia do tej jakościowej zmiany powinna być rezygnacja z dotychczasowej polityki izolowania białoruskich władz, co ogranicza oddziaływanie UE na realne zmiany w tym kraju. Polityka wobec Białorusi nie może być jedynie domeną europejskiej polityki sąsiedztwa w jej technicznym wymiarze, gdyż Białoruś jest przypadkiem specjalnym, wymagającym indywidualnej strategii postępowania. Fundacja *Amicus Europae* proponuje, aby w stosunkach z Białorusią podjąć realizację strategii selektywnego dialogu i współpracy.

Strategia selektywnego dialogu i współpracy.

Wychodząc z założenia, że w przypadku Białorusi mamy do czynienia ze swoistym „oknem możliwości”, postuluje się, aby dotychczasowa polityka została wsparta strategią selektywnego dialogu i współpracy, także przy wykorzystaniu nowych instrumentów EPS. Proponowany, selektywny dialog zakłada rozmowy z przedstawicielami najwyższego kierownictwa białoruskich władz. Jest to tym bardziej zasadne, że władza na Białorusi jest niedemokratyczna i represyjna, ale nie jest krwawa ani zbrodnicza. Prowadząc dialog z państwami niedemokratycznymi, demokratyczna społeczność międzynarodowa ma nadzieję na dokonanie pewnych zmian – poprzez zbliżenie. Temu celowi ma również służyć strategia selektywnego dialogu i współpracy.

Selektywny dialog powinien być prowadzony w obszarach,

które bezpośrednio dotyczą białoruskiego społeczeństwa lub strategicznych interesów Białorusi i Unii Europejskiej - energia, transport, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, bezpieczeństwo atomowe, kultura, nauka, edukacji. Pozwoliłby on na rozwiązanie wielu narastających problemów, w tym swobodnego przepływu osób (poszerzenie strefy Schengen, wizy), migracji itp. Ważnym elementem rozmów byłaby propozycja Komisji Europejskiej dla władz i społeczeństwa białoruskiego, przedstawiona pod koniec listopada br.

Z racji aktualnych uwarunkowań swoich stosunków ze wschodnim sąsiadem, Białoruś wydaje się otwarta na podjęcie takiego dialogu, gdyż może on sprzyjać poszerzeniu jej możliwości działania w obszarze polityki zagranicznej. W długim okresie, selektywny dialog mógłby doprowadzić do negocjacji pomiędzy UE a Mińskiem kompleksowego Porozumienia o Współpracy i Partnerstwie.

Właściwa propozycja dla Białorusi może zostać złożona przez państwa najbardziej zainteresowane demokratycznym i zrównoważonym rozwojem Białorusi – Polskę i Litwę, jej bezpośrednich, unijnych sąsiadów, a także niemiecką prezydencję. Rozpoczęcie zasadniczych rozmów byłoby uwarunkowane gestami dobrej woli ze strony białoruski władz, w tym amnestii dla więźniów politycznych.

UKRAINA

Polityczne przesilenie i zmiana na stanowisku premiera wprowadziły także wiele niepewności w ocenie sytuacji na Ukrainie. Należy odnieść się do tych zmian spokojnie, gdyż

pewna reorientacja polityczna jest częstym zjawiskiem w państwach znajdującym się na podobnym etapie transformacji. Kluczowe jest, aby spoglądać na zbliżenie Ukrainy z UE jako na proces długofalowy. W tym kontekście okresowe zmniejszenie dynamiki procesów transformacji i integracji na Ukrainie nie jawi się jako zagrożenie, lecz jedynie jako wydłużenie okresu potrzebnego do osiągnięcia zakładanych celów. W związku z tym, zasadna może być pewna reorientacja w zakresie doboru instrumentów, obliczonych na stymulowanie współpracy i pobudzanie modernizacji Ukrainy. Do dyspozycji EPS powinno się oddać nowe instrumenty prawne i finansowe sprzyjające konwergencji w zakresie norm i standardów. Mogą one wynikać z rewizji aktualnie obowiązującego indywidualnego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, jak też przyjąć formę porozumienia z kilkoma podmiotami EPS. Rozwiązaniem idącym w tym kierunku jest propozycja niemieckiej prezydencji tzw. porozumień sektorowych.

W długim okresie, UE i Ukraina powinny dążyć do nadania swoim przyszłym stosunkom formuły Porozumienia o Stowarzyszeniu Ukrainy z Unią Europejską, na wzór umów stowarzyszeniowych podpisanych w przeszłości z państwami Europy Środkowej. Umowa ta powinna zawierać zdecydowane potwierdzenie aktualności polityki rozszerzenia oraz możliwości przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej, po spełnieniu odpowiednich wymagań oraz przystosowaniach instytucjonalnych Wspólnoty do rozszerzenia, jednakże bez podawania konkretnych dat i terminów. Będzie to odpowiedni bodziec pobudzający władze i społeczeństwo ukraińskie do kontynuowania wysiłków na rzecz zbliżenia ze strukturami europejskimi.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

W Unii Europejskiej istnieje duże zapotrzebowanie na debatę nt. przyszłych celów i zadań europejskiej polityki sąsiedztwa. Potrzeba zmian w tym zakresie jest duża, gdyż polityka sąsiedztwa w dotychczasowym wydaniu ujawniła wiele słabości – począwszy od rozwiązań instytucjonalnych i procesów decyzyjnych, poprzez strategie, i instrumenty realizacji, a na efektach skończywszy. Również czas na rozpoczęcie tej debaty nie jest przypadkowy, lecz uzależniony od nowych czynników i okoliczności.

Jednak, aby nowa polityka odróżniała się od starej, nie wystarczy sama zmiana nazwy. Fundacja *Amicus Europae* przedstawia poniżej szereg ogólnych wniosków i rekomendacji, których realizacja przyczynić się może do podniesienia efektywności Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej:

Po pierwsze, usprawnienia wymaga mechanizm koordynacji polityki zagranicznej UE. Europejska Polityka Sąsiedztwa od samego początku była tworzona jako pewne rozwiązanie pośrednie pomiędzy polityką rozszerzania a polityką zagraniczną. Dlatego WPZiB realizowana jest przez Radę oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, natomiast EPS przez Komisję Europejską oraz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych UE. Wobec poszerzenia UE do 27 państw oraz wyzwań polityki wschodniej, niezbędne wydaje się instytucjonalne uznanie polityki sąsiedztwa za część wspólnej polityki zagranicznej. Poszerzy to bowiem zakres możliwych do zastosowania środków politycznych, będących dzisiaj do dyspozycji Rady w ramach WPZiB.

Dzisiejszy podział kompetencji pomiędzy Radę a Komisję nie sprzyja spójności i efektywności polityki wschodniej, gdyż w obecnych realiach traktatowych aktywność

dyplomatyczna Unii musi być umiejętnie stymulowana poprzez polityki zagraniczne państw członkowskich. Jest to kolejny argument za przesunięciem kompetencji w zakresie EPS w kierunku Rady i Wysokiego Przedstawiciela. Wywodząc swoje uprawnienia wprost z państw członkowskich, obie instytucje będą mogły sprawniej i szybciej aniżeli Komisja Europejska reagować na pojawiające się wyzwania, doprowadzając do odpowiednich adaptacji w polityce wschodniej UE.

Po drugie, najważniejszym priorytetem w działaniach UE powinna pozostać wspólnotowa solidarność wobec wyzwań zewnętrznych. Nie będzie nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa bez zapewnienia elementarnego czynnika, jakim jest bezwzględny prymat działań wspólnotowych nad działaniami indywidualnymi. Praktyka pokazuje, że dla niektórych „starych” członków Unii Europejskiej ważniejsza jest pokusa przedkładania własnych interesów politycznych i gospodarczych w stosunkach dwustronnych ponad zasadę wspólnotowego solidaryzmu i partnerskiej współpracy. W ostatnim okresie pojawiło się wystarczająco dużo przesłanek zaprzeczających tezie, że uprzywilejowanie stosunków dwustronnych niektórych państw europejskich z Rosją czy USA odbywa się z korzyścią dla projektu umocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz pogłębienia Unii Europejskiej. Przeciwnie, takie posunięcia jak budowa rurociągu północnego raczej pogłębiają podziały w Unii Europejskiej i niweczą ideały wspólnotowej solidarności. Unilateralizm w polityce zagranicznej staje się na obecnym etapie rozwoju integracji nie tylko konfliktogenny, ale wręcz szkodliwy dla jej fundamentów i przyszłościowych celów.

Po trzecie, perspektywiczne rozwiązanie nakładających się kompetencji w obszarze polityki zagranicznej oraz podniesienie jej efektywności i spójności na nowy

jakościowo poziom może nastąpić tylko w drodze przyjęcia nowych rozwiązań traktatowych. Dla Polski jest to kolejny bardzo ważny argument za powrotem do procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Polska powinna poszukiwać wszelkich możliwości wzmocnienia czynnika wspólnotowego w polityce zagranicznej, gdyż sprzyjać to będzie naszym interesom w stosunkach z Rosją i Białorusią, umacniając poczucie europejskiej solidarności i wspólnoty. Jak wskazują ostatnie badania Eurobarometru, także polskie społeczeństwo pozytywnie ocenia szanse i możliwości związane z tym dokumentem.

Po czwarte, należy stale i konsekwentnie dążyć do zmiany postrzegania przez większość państw UE polityki wschodniej przez pryzmat Rosji, umacniając wymiar regionalny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Należy poszukiwać także możliwości realnego połączenia WPS z koncepcją czterech przestrzeni, realizowaną w stosunkach UE-Rosja. W interesie UE leży bowiem działanie na rzecz stworzenia przestrzeni jednolitych standardów i warunków kooperacji na całym obszarze Europy Wschodniej. Już dzisiaj w szeregu obszarów polityka UE wobec Ukrainy czy Białorusi nie może abstrahować od stosunków tych państw z Rosją. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień energii (a także transportu, ochrony zdrowia i żywności). Dlatego Fundacja *Amicus Europae* stawia postulat włączenia państw EPS do dialogu energetycznego UE – Rosja w charakterze obserwatorów, a następnie uczestników. Dialog ten nie może być toczony z pominięciem de facto głównych państw tranzytowych dla nośników energii przesyłanych z Rosji na zachód Europy.

Po piąte, należy stworzyć nowe możliwości dla wsparcia demokracji i procesów transformacji społeczno – gospodarczej w Europie Wschodniej. Nowe instrumenty powinny być odpowiednie do skali wyzwania. Warty rozważenia propozycjami jest stworzenie nowego

programu pomocowego na wzór PHARE lub też powołanie specjalnej Agencji Transformacji finansowanej przez UE, państwa członkowskie oraz międzynarodowe instytucje finansowe. Realizacja tych projektów sprzyjać będzie przeciwstawieniu się nastrojom zniechęcenia i frustracji, jakie mogą pojawić się wraz ze wstrzymaniem procesu rozszerzenia nawet wśród proeuropejsko nastawionych części społeczeństw i ruchów politycznych Europy Wschodniej.

Podstawowym celem Polski musi być zbudowanie odpowiedniej pozycji w strukturze UE i zapewnienie sobie istotnego wpływu na kluczowe decyzje. Pozycję Polski określać będzie nie tyle jej zamożność, co dynamika rozwoju, profesjonalizm i aktywność. W sposób szczególny powinniśmy dążyć do tego, aby UE rozwijała się metodą konsultacji i dyskusji, poszukiwania konsensusu, aby rosnąca liczba państw członkowskich i związane z tym zróżnicowanie interesów nie stały się pretekstem do przekształcenia Unii w rywalizację różnych koalicji i wewnętrznych „bloków”.

Największym zagrożeniem dla polityki wschodniej UE jest bowiem instrumentalne nastawienie do idei europejskiej solidarności i szukanie odpowiedzi na obecne wyzwania w ramach różnych izolacjonizmów i konstrukcji zamkniętych - np. koncepcji Europy dwóch prędkości. Unia Europejska potrzebuje nowych instrumentów politycznych, które zaowocują mechanizmami i platformami współpracy regionalnej, funkcjonującymi w duchu otwartości, porozumienia i partnerstwa. Jest obiecujące, że instrumenty takie już istnieją i funkcjonują, a inne – wynikające np. z projektu Traktatu Konstytucyjnego – są obiektem publicznej debaty. Obiecujące jest również, że w Unii Europejskiej jest duża grupa państw, która chce

aktywnie i konstruktywnie pogłębiać współpracę integracyjną, niezależnie od trudności, koniunkturalnych sporów, narodowych egoizmów i dynamicznych zmian zachodzących w świecie. Cieszy, że także polityka zagraniczna staje się płaszczyzną wspólnotowych działań. W rosnącym stopniu dotyczy to obszaru położonego wschód od Polski.

Dlatego zadaniem polskiej dyplomacji powinna stać się budowa politycznego zaplecza wśród państw UE dla programu aktywnej polityki wschodniej. W krótkim okresie takim zadaniem może być przygotowanie – we współpracy z innymi zainteresowanymi państwami, w tym przede wszystkim Niemcami – propozycji wspólnej inicjatywy wobec Białorusi. W długim okresie powinny być to działania na rzecz uwspólnienia polityki zagranicznej.

1 stycznia 2007 roku Niemcy przejmą na okres pół roku prezydencję w UE. Z racji doświadczenia i potencjału mogą one stać się inspiratorem i katalizatorem długofalowych przemian w polityce zagranicznej UE i jej stosunkach z państwami sąsiednimi, zwłaszcza tymi położonymi na Wschodzie. Tym samym, Niemcy – przy wsparciu Polski i innych państw regionu – mogą przyczynić się do takiej reformy polityki sąsiedztwa, która wpłynie na wzrost efektywności europejskiej polityki i poprawę funkcjonowania całej organizacji, na bazie wspólnych interesów i wartości. W interesie Polski jest wspieranie takich propozycji prezydencji niemieckiej, niezależnie od pojawiających się rozdzźwięków w innych obszarach, w tym związanych z trudną historią relacji obu narodów.

Sławomir Kamiński – niezależny ekspert w dziedzinie bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych.

dr Ireneusz Bil – adiunkt w Szkole Głównej Handlowej i dyrektor Fundacji *Amicus Europae*.

1. Traktaty Rzymskie zostały podpisane w Rzymie 25 marca 1957 roku przez Belgię, Francję, Włochy, Luksemburg, Niemcy i RFN. Powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej - EURATOM. Traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 roku. Zostały zmienione, uzupełnione i znowelizowane przez kolejne porozumienia unijne, tj. Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht, 1992 r.), Traktat Amsterdamski (1997 r.) i Traktat Nicejski (2001 r.).

2. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament On Strengthening The European Neighbourhood Policy. Brussels, 4 December 2006 COM(2006)726 final.

3. AP zostały podpisane z 11 państwami sąsiedzkimi Unii Europejskiej.

4. Jak również fakt zróżnicowania ich położenia geograficznego.

5. Ostatnimi przykładami działań Rosji jest przejęcie udziałów w projekcie Sakhalin-2 oraz szantaż energetyczny wobec Białorusi, który zakończy się najprawdopodobniej przejęciem większości udziałów przez Gazprom w przedsiębiorstwie Bieltransgaz.

6. Zadaniem dla nadchodzących prezydencji w Unii Europejskiej jest wyciągnięcie wniosków z tej sytuacji, przemyślenie wyniku rozmów z Rosją w Dreźnie, Lahti i Helsinkach, analiza genezy embarga nałożonego na polskie produkty mięsne czy też podobnych zapowiedzi wobec całej unijnej produkcji mięsnej.

7. Aktualnie Unia Europejska koncentruje się na działaniach wspierających ruchy obywatelskie i demokratyczne, przy jednoczesnych działaniach nękających wobec najwyższych przedstawicieli władz, odpowiedzialnych za fałszerstwa wyborcze i represje polityczne. Stosuje się m.in. zakazy wjazdu na teren UE, blokady kont osobistych; powstrzymuje się także od kontaktów politycznych na wysokich szczeblach, szczególnie w stosunkach dwustronnych. Prowadzony za to jest dialog w sprawach administracyjnych i technicznych.

Nadrzędną misją Fundacji jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnienie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.