

*Andrzej Harasimowicz**

Europejska polityka sąsiedztwa – pechowa pierwsza dekada

„Dobry sąsiad za najlepszego brata lub przyjaciela obstoi”
Józef Lompa, *Przysłowia i mowy potoczne ludu polskiego w Szlązku*,
Bochnia 1858.

Wprowadzenie

Po dziesięciu latach działania europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) wśród polityków i analityków przeważa tonacja krytycznego niepokoju: „ta polityka słabo działa, czas na zasadnicze zmiany!”¹.

Także stosunek europejskiej opinii publicznej zarówno do samej potrzeby, jak i skali zaangażowania Unii Europejskiej w burzliwych regionach Północnej Afryki, Bliskiego Wschodu, Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu zmienił się, stał się bardziej izolacjonistyczny, pełen obaw. Poczucie triumfu demokracji z lat 90. XX w. wyparowało. Zastąpiło je zmęczenie rozszerzeniem, napięcia na rynkach pracy i w strefie euro. Niechęć wzbudziła fala terroryzmu islamskiego, która w wielu państwach członkowskich wzbudziła postawy ksenofobiczne, nawet nacjonalistycz-

* Prof. dr hab. **Andrzej Harasimowicz** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Por. np.: S. Lehne, *Time to Reset The European Neighborhood Policy*, February 2014. Autor, ceniony analityk, uważa, że EPS wymaga gruntownej rewizji, gdyż zawiera luki koncepcyjne i wdrażana jest niespójnie. Zaleca bardziej zindywidualizowane podejście do państw i problemów regionalnych, większą elastyczność w działaniu UE oraz większą rolę ESDZ, ale także państw członkowskich, wzmocnienie przywództwa politycznego, bardziej wyszukaną promocję wartości demokratycznych; <http://carnegieeurope.eu/publications/>. Polski punkt widzenia patrz m.in.: O. Barbarska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia UE: porażka czy sukces?*, Warszawa 2014; A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie, 2009–2014*, ISP PAN, Warszawa 2014; P. Żurawski vel Grajewski, *Polska polityka wschodnia 1989–2015 – wymiar narodowy i unijny* (tekst w druku, udostępniony przez Autora w formie elektronicznej).

ne. Silnie ujawniły się obawy przed niekontrolowanym, masowym napływem obcych. Państwa członkowskie zmarnowały lata na jałowych debatach o wspólnej polityce migracyjnej i azylowej. W atmosferze kryzysu eurosceptycy i przeciwnicy UE zyskali wpływ we wszystkich niemal państwach członkowskich, także w tych założycielskich. Klimat polityczny w UE wokół EPS i Partnerstwa Wschodniego pogarszał się, a po napłynięciu ponadmilionowej fali uchodźców (2013–2015) zaczął grozić podziałami wewnątrz Unii i to w tak drażliwym punkcie, jakim są zawsze granice i swoboda przepływu ludzi. System Schengen, jeden z filarów konstrukcji europejskiej, został podminowany.

W dodatku, jedność UE w polityce wschodniej – już chwiejna po wojnie Rosji z Gruzją w 2008 r. – została poddana nowej próbie po agresji Rosji na Krymie i wschodzie Ukrainy. Debata nt. sankcji wobec Rosji ujawniła w UE podziały w ocenie polityki Kremla. Część państw członkowskich (m.in. Włochy, Hiszpania, Austria i większość Grupy Wyszehradzkiej) uważała sankcje za bezproduktywne, trujące atmosferę polityczną i biznes. Podobnie nadwyrężona została jedność Grupy Wyszehradzkiej, gdy większość jej członków optowała za zniesieniem lub złagodzeniem sankcji wobec Rosji, co dla Polski zwłaszcza było sporym rozczarowaniem.

Moment krytyczny dla EPS i rodzącego się PW nastąpił w 2008 r., po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, gdy Rosja, odrywając od Gruzji dwa regiony, dała militarny znak, że zmiany granic na terytorium postradzieckim są możliwe, że *status quo* przestało istnieć. W marcu 2014 r. Rosja anektowała Krym – parę dni po ogłoszeniu przez Kreml aneksji premier rządu Ukrainy podpisywał w Brukseli (21.03.2014) polityczną część umowy o stowarzyszeniu. UE wprowadziła sankcje ekonomiczne – Rosja odpowiedziała embargiem handlowym i przyspieszyła tworzenie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Pat w relacjach z UE jest na rękę Rosji – jest przedłużeniem stanu niepewności i otwiera pole do kolejnych manewrów.

Z kolei filar śródziemnomorski EPS załamał się po tzw. arabskiej wiosnie 2011 r., kiedy kluczowe państwa regionu (Egipt, Syria, Libia, Irak – choć ten nie jest formalnie objęty przez EPS) pogrążyły się w zamieszkach i wojnach, a na całym obszarze zapanował strach, a często przemoc i terror.

W ciągu 10 lat obszar, widziany w planach EPS z 2004 r. jako „krąg przyjaciół” (ang. *ring of friends*), zmienił się w obszar wojen, religijnego fundamentalizmu, masowych migracji – cierpienie i strach zastąpiły nadzieję. Trudno sobie wyobrazić gorszy scenariusz dla realizacji demokratycznych i wolnorynkowych celów EPS – ich realizacja stała się trudna, często niemożliwa, przynajmniej na jakiś czas.

Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód i południe w latach 2004–2007 stworzyło nową sytuację strategiczną dla Europy próbującej jedno-

czyć się w skali kontynentu. Ramy strategiczne dla tego przedsięwzięcia stworzyła pierwsza Europejska Strategia Bezpieczeństwa, przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2003 r.: „Integracja państw przystępujących zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również przybliża UE do niespokojnych regionów. Naszym zadaniem jest promować stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od Unii Europejskiej i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami mogą nas łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy”².

Gdzie są polityczne i geograficzne granice Europy? Pytanie to, jeszcze do niedawna teoretyczne, stało się nagle praktyczne. Projekt europejskiej polityki sąsiedztwa z 2004 r., będący próbą odpowiedzi na te wyzwania, był w ramach UE kompromisem między „południem”, reprezentowanym głównie przez Francję, Włochy, Hiszpanię i Grecję, a „wschodem”, reprezentowanym głównie przez Niemcy, Szwecję, Polskę. Zakładał on możliwość połączenia polityki śródziemnomorskiej UE (tzw. proces barceloński, 1995) z nowo powstałym sąsiedztwem wschodnim UE, rozciągającym się po rozszerzeniu 2004 i 2007 r. od Bałtyku po Morze Czarne. Unia, uznając dobrą rolę Komisji Europejskiej w dotychczasowych rozszerzeniach, powierzyła jej koordynację polityki sąsiedztwa.

Obszar 16 państw objętych przez EPS rozciąga się od Maroka, przez całą Afrykę Północną, po Bliski Wschód, Europę Południowo-Wschodnią aż po góry południowego Kaukazu na granicy z Iranem (Maroko, Algieria, Libia, Tunezja, Egipt, Jordania, Izrael, Autonomia Palestyńska, Liban, Syria, Mołdawia, Ukraina, Białoruś, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan). Jest rozległy terytorialnie, liczy przeszło 7 mln km² i jest zamieszkały przez ok. 300 mln ludzi. Południowe i wschodnie sąsiedztwo Europy – rozciągające się od słupów Herkulesa, poprzez Ziemię Świętą, aż po ziemię złotego runa – jest jednym z najpiękniejszych, a zarazem najbardziej niestabilnych i zapalnych regionów świata – jest częścią „światowego łuku niestabilności”³. Tu spotykają się trzy kontynenty i cywilizacje, trzy wielkie religie monoteistyczne (judaizm, chrześcijaństwo, islam) – mało tolerancyjne i wewnętrznie podzielone, zwalczające się nawzajem mimo wspólnych korzeni. Tu przecinają się interesy mocarstw, w tym wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ. Tu biegną główne szlaki handlowe i przesyłu energii, przemysłowe, migracyjne i uchodźcze. Tu także znajdują się trzy „rygle” światowego systemu bezpieczeństwa: Cieśnina Gibraltarska, Bosfor i Dardanele oraz

² *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Rada Europejska, Bruksela, 12 grudnia 2003 r.

³ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1999, s. 53.

Kanał Sueski. Tu ziarna wojny mają wielu siewców. Zamiar pokojowej stabilizacji tego obszaru to jedno z najważniejszych zadań polityki zewnętrznej UE. EPS i PW stają się trudniejsze w realizacji, ale tym ważniejsze stanowią wyzwanie!

W artykule podjęto próbę wstępnego bilansu pierwszej dekady działania EPS, ze szczególnym uwzględnieniem Partnerstwa Wschodniego utworzonego w 2009 r. w ramach EPS, obejmującego Mołdawię, Ukrainę, Białoruś, Gruzję, Armenię, i Azerbejdżan. Autor jest zwolennikiem EPS i PW – to filar bezpieczeństwa Europy. To przekonanie nie zwalnia jednak z obowiązku krytycznego podejścia do analizowanej polityki i wskazania głównych czynników przesądzających o funkcjonowaniu EPS i PW, a w tym przypadku o ich niskiej skuteczności. Dla całości obrazu należy jednak podkreślić, że wszystkie plany wsparcia reform demokratycznych i wolnorynkowych w regionie EPS przyszło wykonywać w cieniu wojen, w warunkach gwałtownej destabilizacji politycznej i gospodarczej. Podstawowe parametry stabilności i bezpieczeństwa zostały gwałtownie zmienione w ciągu pierwszych 10 lat działania EPS.

Można wskazać na kilka czynników, które osłabiły skuteczność EPS i PW:

- 1) czynnik biurokratyczny: w przypadku rozdźwięku między dużymi państwami UE Komisja, przygotowując duży projekt, znajduje się w trudnej sytuacji i jest zmuszona do poszukiwania kompromisu i uzgadniania koncesji, by znaleźć wspólny mianownik (*lowest common denominator*)⁴. W tym przypadku KE miała nadzieję, że brak jedności w sprawie EPS da się nadrobić przez zastosowanie sprawdzonych metod działania i sprawne zarządzanie;
- 2) czynnik polityczny wewnętrzny: silne podziały transatlantyckie (NATO), zwłaszcza między USA a Francją i Niemcami na tle wojny w Iraku w 2003 r., przechodzące także wewnątrz UE, wypadły w okresie planowania EPS. To nasiliło nie tylko tzw. podziały i zakłócenia międzyinstytucjonalne, lecz także spowodowało jed-

⁴ Szerzej o tym patrz: A. Huff, *The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood*, UEISS, Occasional Paper May 2011; <http://www.iss.europa.eu>: “However, inter-institutional divisions have played a critical role in reducing the effectiveness of even these lowest-common-denominator policies. The Council and the Commission have each promoted their own, separate policies: the former supposedly ‘political’, the latter ‘technocratic’, with little or no overlap between the two. This artificial and counter-productive divide between political and non-political instruments has, in effect, ensured that the ENP’s and EaP’s political profiles have been kept too low for serious engagement in conflict resolution, while the highly politicised CSDP has been stigmatised and paralysed by its symbolic status”.

nostronność analizy i w rezultacie pozbawiło cały projekt wymiaru strategicznego;

- 3) czynnik polityczny zewnętrzny: aktywne przeciwdziałanie Rosji na froncie politycznym, wojskowym, gospodarczym i propagandowym.

Słabości własne projektu EPS

Komisja, maskując brak jedności w UE, przyjęła zbyt optymistyczne założenia, planując EPS w latach 2003–2004. KE kierowała się doświadczeniem ze skutecznego przeprowadzenia w latach 1989–2004 procesu stowarzyszenia i akcesji państw Europy Środkowej i nadbałtyckich – jak widać, nawet najlepsze doświadczenia mogą zawieść w odmiennych warunkach. O ile Europa Środkowa miała ogromne szczęście geopolityczne, kiedy w atmosferze upadku ZSRR (komunizmu), triumfującej demokracji transatlantyckiej, dobrej koniunktury gospodarczej mogła i chciała dokonać demokratycznej transformacji, unikając większych problemów granicznych, o tyle EPS trafiła na drastyczną zmianę klimatu politycznego, kryzys finansowy i niemal wszystkie możliwe plagi ludzkości: wojny, terroryzm, nienawistne spory etniczno-religijne i graniczne.

W rezultacie, przyjęte przez KE założenia wyjściowe dla EPS okazały się niewydajne, o co trudno winić szczególnie KE, bo rozwój sytuacji zaskoczył wszystkich. Po pierwsze, powołano się na wspólnotę wartości, z nadzieją, że będzie ona wystarczającym politycznym motorem działania obu stron. Po drugie, kierując się doświadczeniem rozszerzenia 2004, KE uznała, że „zasada warunkowości” – więcej reformujesz, większą pomoc dostajesz – będzie skutecznie napędzać lub wymuszać reformy demokratyczne i wolnorynkowe proponowane w EPS.

Jednak „wspólnota wartości”, jako fundament współpracy, szybko ujawniła słabe strony⁵. Władze państw adresatów EPS, w większości autorytarne, zorientowały się przy negocjowaniu tzw. planów działania, że proponowane w EPS reformy są nie tylko techniczno-modernizacyjne – na co miały nadzieję, licząc na wariant modernizacji bez westernizacji – lecz także, w istocie, są polityczne (demokratyczna i wolnorynkowa transformacja) i mogą zagrażać ich monopolowi władzy, toteż podjęły grę na czas, osłabiając tym samą zasadę „warunkowości”.

⁵ Zwracano już na to uwagę wkrótce po ogłoszeniu EPS, np.: A. Harasimowicz, *The European Neighbourhood Policy of the EU after Enlargement 2004: Empire with a Human Face?* w: *Après Enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, red. W. Sadurski et al., Florence 2006.

W istocie przywoływana „wspólnota wartości” okazała się gładkim dyplomatycznym postulatem na tle oczywistych różnic między stronami w praktycznym pojmowaniu wartości, takich np. jak równość, wolność, i nie mogła stać się dobrą płaszczyzną współpracy demokracji parlamentarnych UE z autokratycznymi (w większości) sąsiadami. Najpierw spowodowała ona osłabienie jakości dialogu politycznego oraz tempa i zakresu reform, a po 2010 r. dosłownie spłonęła w ogniu wojen, fali przemocy, terroru i kłamliwej propagandy, a w większości państw adresatów EPS nastąpił wzrost tendencji antydemokratycznych, nawet skrajnych, szowinistycznych⁶.

Także zasada warunkowości – dobrze sprawdzona w Europie Środkowej – nie zadziałała równie skutecznie w przypadku EPS – PW. Warunkowość (ang. *conditionality*) jest szeroko stosowanym narzędziem wpływu przez organizacje i instytucje międzynarodowe. W przypadku Unii Europejskiej podstawowym czynnikiem różnicującym skuteczność warunkowości jest połączona z nią perspektywa członkostwa w UE. Przedstawienie przez Unię perspektywy rozszerzenia można uznać za najskuteczniejsze do tej pory narzędzie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Tyle, że polityka warunkowości UE oddziałuje tylko na państwa, które obierają jasny kierunek „na Europę”. Jest to więc zależność dwustronna, w której UE staje się obiektem aspiracji, dostarcza narzędzi do ich realizacji i oddziałuje dyscyplinująco na dany kraj, ale źródła zmian na poziomie krajowym są w największym stopniu endogenne. Kluczowa w tym układzie okazuje się być proreformatorska i promodernizacyjna postawa krajowych elit politycznych. Oba te czynniki nie mają miejsca w przypadku całej grupy państw EPS, w tym i Partnerstwa Wschodniego. UE nie oferuje członkostwa, a dla państw tego regionu kierunek „na Europę” również nie jest oczywistym wyborem. W takim układzie aktualna siła oddziaływania warunkowości unijnej, tym bardziej na systemy autokratyczne, takie jak np. Białoruś, Azerbejdżan, Armenia, jest minimalna⁷.

Oba powyższe założenia Komisji zostały dodatkowo osłabione przez wyraźną odmowę członkostwa – dość brutalną jak na zwyczaje dyplomatyczne, arogancją wobec kilku państw europejskich EPS, kwalifikujących się formalnie do członkostwa w UE. Trudno było chyba stworzyć gorszy klimat polityczny dla inicjatywy przyjaznego sąsiedztwa: „to było jak zaproszenie do przedpokoju” – powiedział autorowi dyplomata jednego

⁶ Szerzej o tym por.: B. Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, Warszawa 2014.

⁷ B. Nowak, *Warunkowość jako narzędzie wpływu Unii Europejskiej na sąsiadów: przypadki Europy Środkowej i Europy Wschodniej*, w: *Białoruś między Unią Europejską a Rosją*, Warszawa 2012, s. 121–145.

z państw PW. Brak obietnicy członkostwa był demobilizujący zarówno dla władzy, jak i dla zwolenników UE. Był dużym rozczarowaniem dla większości obywateli, a zarazem poręcznym argumentem dla rządzących, by nie ponosić kosztów bolesnych i ryzykownych reform. Skromne wymiary oferowanej pomocy i mało elastyczne zarządzanie dopełniały słabości EPS i PW⁸.

Brak wymiaru strategicznego

Drugim czynnikiem osłabiającym EPS był brak wymiaru strategicznego i politycznej spójności projektu. KE nazwała projekt „strategicznym”⁹, ale nie wszystkie wymogi strategii zostały spełnione. Cel był sformułowany jasno i ambitnie, lecz rozpoznanie szerszego kontekstu „sąsiedztwa sąsiedztwa” powierzchowne, wola i jedność działania niska, metody głównie biurokratyczne, środki finansowe nieadekwatne do tak dużego – większego od Europy – i zróżnicowanego obszaru 16 państw.

Najbardziej uderzające jest całkowite pominięcie „mapy bezpieczeństwa” regionu EPS i PW, a w konsekwencji brak współdziałania z USA, także z Turcją. Brak w EPS wzmianki o USA może zadziwiać, gdyż – o czym KE wie najlepiej – USA są sąsiadem Europy w każdym sensie: łączy je północny Atlantyk – *mare nostrum* wolnego świata – wspólnota wartości i historii, interesy gospodarcze, sojusz wojskowy. Wagę współdziałania z USA wyraźnie podkreśla się w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003), mającej być strategiczną inspiracją dla EPS: stosunki transatlantyckie mają kapitalne znaczenie. Działając wspólnie, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą być potężną siłą działającą dla dobra świata. Naszym celem powinno być zatem skuteczne i zrównoważone partnerstwo z USA.

Ponadto to pominięcie USA ignorowało rzeczywistość – nie tylko w sensie transatlantyckim – także na obszarze EPS w regionie śródziemnomorskim, na Bliskim Wschodzie i na Kaukazie Płd., gdzie USA mają duże wpływy polityczne, interesy strategiczne (bazy i misje wojskowe, flota, handel bronią, energia) i ekonomiczne, co najmniej dorównujące europejskim¹⁰. Pominięcie byłoby tylko małostkowe – nawet gdyby uznać,

⁸ Szerzej o tym patrz.: P. Żurawski vel Grajewski, op.cit.

⁹ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*. Communication from the Commission of the European Communities, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.

¹⁰ USA były obecne na M. Śródziemnym niemal od początku swego powstania i akurat w 2005 r. obchodzono w USA 200-letnią rocznicę tzw. I wojny berberyjskiej, którą świeżo utworzona US Navy wypowiedziała piratom M. Śródziemnego, odmawiając płacenia haraczu i rozbijając ich ostatecznie w II wojnie w 1815 r. Owcześnie

że przestrogi europejskie wobec amerykańskiej „wojny z wyboru” przeciw Irakowi, okazały się słuszne, ale rozwój wypadków pokazał, że było to także kontrproduktywne, bez wyobraźni strategicznej. Stany Zjednoczone mają bowiem ważny głos i wpływ – choćby przez Radę Bezpieczeństwa ONZ czy OBWE – w większości prób rozwiązywania sporów w regionie¹¹. Realizacja EPS i PW bez współpracy z USA stała się trudniejsza i pełna zadrażeń¹². UE nie zdołała rozwiązać żadnego z podstawowych problemów bezpieczeństwa regionu, co jest wyjściowym warunkiem rozwoju i stabilności. A to właśnie spory wokół nieuregulowanych kwestii etniczno-terytorialnych osłabiły dynamikę PW i okazały się dla niej najbardziej destrukcyjne – będzie o tym mowa w części nt. Rosji.

Dlatego, jak cierpko oceniali Amerykanie, strategia sąsiedztwa UE była nawet niezłym projektem biurokratycznym, ale brak jej było szerszego spojrzenia na „mapę polityczną” i nie uwzględniała szczególnych okoliczności¹³. To trafna opinia, ponieważ EPS i PW padły ofiarą tych szczególnych okoliczności: zdystansowana Ameryka, poirytowana Turcja, wroga Rosja. Długofalowe cele EPS ucierpiały też dlatego, że mimo podejmowanych prób UE nie zdołała, mając rozbudowane relacje z Turcją, kluczowym graczem strategicznym w regionie Morza Śródziemnego

mocarstwa europejskie, zajęte wewnętrzną rywalizacją i walkami, tolerowały piractwo i płaciły haracz w imię „spokoju”. Z okazji rocznicy ukazało się wiele nowych opracowań, m.in. przedstawiających wojnę USA z piratami jako pierwszą amerykańską wojnę z terrorem, patrz np.: J. Wheelan, *Jefferson's War: America's First War on Terror*, N. York 2003.

¹¹ Wciąż nie ma jasnej odpowiedzi na pytanie o intencje KE i zysk z tego pominięcia. Prawdopodobnie to pominięcie było echem rozdźwięków transatlantyckich, szczególnie między USA a Francją i Niemcami, także Turcją, na tle form „globalnej wojny z terroryzmem” (GWOT), a konkretnie wojny z Irakiem. UE była podzielona: np. Anglia, Hiszpania, Polska, Włochy – jako jedyne z założycielskiej szóstki – wysłały wojska do Iraku. Francja, Niemcy, Benelux ostrzegały przed pochopnym atakiem i destabilizacją regionu.

¹² Victoria Nuland, zastępczyni sekretarza stanu ds. Europy Wsch., w lutym 2014 r., krótko, ale bardzo dosadnie i z irytacją wyraziła się w rozmowie telefonicznej z ambasadorem USA na Ukrainie – podsłuchanej przez Rosjan, jak się okazało – o roli UE w rozwiązywaniu kryzysu w Kijowie, o czym z satysfakcją pisała najsłynniejsza moskiewska „Prawda”: *‘US top officials express their attitude to EU with four letters*, 08.02.2014. <http://english.pravda.ru/world/americas/08-02-2014/>. Kreml pośrednio przyznał, że podsłuchuje dyplomatów obcych państw, ale tryumfował: Amerykanie też lekceważą UE!

¹³ W opinii analityka (Thomas de Waal) Carnegie Endowment for International Peace: “The EU cast the partnership as a bureaucratic and economic project, without sufficiently mapping out the politics to prepare for certain contingencies”, cyt. za: J. Park, *The EU's Eastern Partnership*, Washington, March 14, 2014.

i Czarnego, wypracować linii działania wobec Armenii i Azerbejdżanu, co m.in. doprowadziło do ich wypadnięcia z PW¹⁴.

Aktywne przeciwdziałanie Rosji

Rosja przeciwstawiła się Partnerstwu Wschodniemu otwarciem i skrycie zarazem, energicznie używając dyplomacji, propagandy, nacisków gospodarczych i siły. Zadała liczne ciosy partnerom UE – odebrała Gruzji Abchazję i Osetię Płd., anektowała Krym i wsparła rewoltę prorosyjską na wschodniej Ukrainie, wzmocniła garnizony na Białorusi, w Armenii i Naddniestrzu, stosowała wojny handlowe i szantaż energetyczny – i to ona w 2015 r. trzymała klucze do rozwiązania kwestii bezpieczeństwa w regionie, warunkujących zawarcie przez partnerów wiążących umów o stowarzyszeniu z UE.

Rosja sowiecka była zawsze krytyczna wobec integracji europejskiej i podobnie współczesna Rosja – bodaj jako jedyna z mocarstw – uważa Unię za słaby politycznie organizm w fazie schyłkowej, kontestuje ten model integracji i uważa go za nieprzystający do jej tradycji i politycznej i wielkości: „Z powodów strukturalnych i ogólnego «historycznego zmęczenia» rola UE gwałtownie słabnie na międzynarodowej arenie politycznej. [...] proces integracji europejskiej jest w fazie przedłużonej stagnacji («eurosklerozy»). Unia jest niezdolna do przekształcenia swej siły gospodarczej [...] w siłę polityczną lub przywództwo [...], a dydaktyczny ton i podwójne standardy, jakich UE próbowała używać wobec Rosji, oraz próby mieszania się do jej spraw wewnętrznych mogą ją tylko odstręczyć od UE”¹⁵.

Kreml od początku też nie krył negatywnych opinii nt. PW, a premier Miedwiediew pytał już w 2009 r.: „przeciw komu to partnerstwo?”. Prezydent Putin widział w nim alternatywę dla NATO, a minister Ławrow mówił o budowaniu strefy wpływów „na podwórku Rosji”. Rosja aktywnie przeciwdziałała na terenie PW we wszystkich formach, stosując hojny lobbing w ważnych stolicach Europy i ostentacyjnie podkreślając wagę stosunków dwustronnych, pomniejszając znaczenie instytucji UE¹⁶.

¹⁴ Szerzej o tym por.: A. Adamczyk, *The Influence of Turkey's International Problems upon the Process of its Integration with the EU*, w: *Poland and Turkey In Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, CE UW, Warszawa 2014, s. 373–403.

¹⁵ S. Karaganow et. al, *Towards an Alliance of Europe*, Raport Grupy Wałdajskiej, Analytical report by the Russian Group of the Valdai International Discussion Club, Moscow 2010: <http://www.karaganov.ru/docs/>.

¹⁶ Por. np.: S. Ławrow, *Russia in the 21st-Century World of Power*, “Russia in Global Affairs”, 27.12.2012; S. Karaganov, *Keeping the Powder Dry. Why Russia Should Build*

Unia i Rosja są w sprawie EPS i PW na konkurencyjnych, często konfliktowych pozycjach¹⁷. Do najważniejszych celów strategicznych Rosji w odniesieniu do tzw. bliskiej zagranicy należą:

- przekształcenie Wspólnoty Niepodległych Państw w strukturę państwową o charakterze federacyjnym z własnymi organami ustawodawczymi i wykonawczymi;
- stworzenie jednolitego organizmu gospodarczego na obszarze byłego ZSRR; zachowanie wspólnoty przestrzeni obronnej, stworzenie systemu bezpieczeństwa, a w perspektywie utworzenie jednolitych sił zbrojnych;
- zachowanie spójnej przestrzeni kulturowo-cywilizacyjnej z podkreśleniem szczególnego znaczenia języka rosyjskiego;
- zapewnienie Rosji roli hegemonu oraz obrońcy regionu;
- zagwarantowanie Rosji monopolu na posiadanie broni jądrowej w tym regionie i zwiększenie jej obronności wojskowej;
- efektywna ochrona praw ludności rosyjskojęzycznej na obszarze byłego ZSRR;
- kontrolowanie wydobycia i transportu surowców strategicznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego; przeciwdziałanie wpływom innych państw na obszarze poradzieckim¹⁸.

Gdy porównać to z celami EPS i PW, staje się jasne, dlaczego region ten jest polem bezpośredniej konfrontacji UE z Rosją, która zdołała przeciągnąć na swą stronę trzech z sześciu partnerów UE: Białoruś, Armenię, Azerbejdżan. Pozostali trzej mają kłopoty, albowiem Kreml stosuje metody siłowe i wspiera separatyzm prorosyjski. Łączna powierzchnia terytoriów kontrolowanych przez armię rosyjską i separatystów w regionie PW liczy ok. 100 tys. km² (10% całości), zamieszkałych przez niemal 10 mln ludzi, z czego ok. 4 mln to Rosjanie i tzw. rosyjskojęzyczni, w większości optu-

Up Its Military Might Even in a Favourable Foreign Environment, "Russia in Global Affairs", 27.12.2012. Prezydent W. Putin tłumaczył to w 2012 r. wyjątkowością Rosji: „Rosja już nie jest imperium ale, z powodu swej złożonej struktury, nie może po prostu stać się zwykłym państwem narodowym, takim jak inne mocarstwa kolonialne po upadku ich imperiów”. F. Lukyanov, *Putin outlines his moral vision for modern Russia*, "Russia in Global Affairs", 23.12.2012.

¹⁷ Por. m. in.: T. Casier, *Are the Policies of Russia and the EU doomed to Clash?*, w: *Competing For Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia*, red. R.E. Kanet, M.R. Freire, Dordrecht 2012, s. 49: "While the policies between Brussels and Moscow may be varyingly conflicting or compatible, the dominant political perception is one of competition".

¹⁸ T. Kapuśniak, T. Olejarz, *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska – Federacja Rosyjska*, „RIEŚW” 2010, rok 8, z. 3.

jący za Rosją (dane są szacunkowe, gdyż w regionie trwają masowe przemieszczenia ludności). To pokazuje, że pozycja Rosji w regionie nie bazuje wyłącznie na sile wojskowej. Atutem Rosji są rodacy i ich codzienna obecność na miejscu, w finansach i biznesie, w administracji, mediach i sztuce, w edukacji, w moskiewskiej cerkwi, a także w siłach zbrojnych i policji.

Dylemat – misternie zastawiona pułapka – polega na tym, że państwa PW, chcąc zawrzeć umowę o wolnym handlu z UE, muszą m.in. zapewnić efektywną ochronę granic, a tymczasem odebrano im kontrolę części swego terytorium. We wszystkich przypadkach tę kontrolę sprawuje Rosja:

- Ukraina – powierzchnia państwa wynosi 603 tys. km², z czego ok. 80 tys. km² (13% powierzchni) stanowią obszary kontrolowane przez armię rosyjską (anektowany Krym – 27 tys. km²) lub prorosyjskich separatystów (obwody doniecki i ługański – 53 tys. km²), zamieszkałe przez niemal 9 mln ludzi (19% ludności państwa), z czego prawie połowę stanowią Rosjanie.
- Mołdawia – powierzchnia państwa wynosi 33 tys. km², z czego tzw. Naddniestrzańską Republiką Mołdawska zajmuje 4,2 tys. km² (13% powierzchni), jest zamieszkała przez 555 tys. ludzi, w tym ok. 160 tys. Rosjan i niemal drugie tyle posiadaczy paszportów rosyjskich. Nieprzerwanie od 1991 r. stacjonuje tam kontyngent rosyjski w sile ok. 1500 żołnierzy.
- Gruzja – powierzchnia wynosi 70 tys. km², z czego oderwane prowincje Abchazji i Osetii Płd. liczą 12,4 tys. km² (18% powierzchni), są zamieszkałe przez ok. 310 tys. osób, w tym ok. 30 tys. Rosjan. Nastroje są tam silnie prorosyjskie, 80–90% obywateli ma paszporty rosyjskie i trwa ścisła współpraca wojskowa.
- Konflikt Armenii i Azerbejdżanu o przynależność Górnego Karabachu, ormiańskiej enklawy o pow. 4,5 tys. km² na terytorium Azerbejdżanu, zajętej przez Armenię w 1994 r. po zwycięskiej i krwawej wojnie (30 tys. ofiar), to bodaj najbardziej splątany węzeł problemów na południowym Kaukazie. Chrześcijańscy Ormianie i muzułmańscy Azerowie walczą ze sobą „od zawsze”. Od dawna, jak i obecnie, w tle konfliktu są Rosja i Turcja. Rola Turcji jest szczególna, gdyż Azerowie to spokrewniony naród turkijski (szyccy muzułmanie), a dla Ormian z kolei Turcja jest odwiecznym, śmiertelnym wrogiem¹⁹. Ormianie – najbardziej prorosyjscy i najmniej zrusyfikowani na

¹⁹ W 2015 r. przypadała setna rocznica ludobójstwa Ormian dokonanego przez Turków w 1915 i nast. latach I wojny światowej. Turcy zaprzeczają ludobójstwu, przyznając się do „masowych morderstw”. PE i większość członków UE, także USA i Rosja, uznają odpowiedzialność Turcji za ludobójstwo Ormian.

Kaukazie – w Rosji upatrują gwaranta swego bezpieczeństwa. Gdy Turcja zainicjowała politykę „zero problemów z sąsiadami” i rozpoczęła negocjacje w sprawie członkostwa w UE, powstała nadzieja, że jakaś forma pojednania będzie możliwa. Jednak autorytarny zwrot w polityce Ankary obudził dawne obawy w Armenii i skłonił ją do przyjęcia gwarancji wojskowych od Rosji i przystąpienia do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, co oznaczało wycofanie się z PW. Osłabiło to znacznie strategiczną pozycję UE w regionie i ułatwiło Rosji ponowne rozegranie konfliktu o G. Karabach w myśl zasady *divide et impera*: Kreml popiera obie strony konfliktu i dla zachowania równowagi („stabilności”) sprzedaje – i zapowiada, że będzie dalej sprzedawać – broń obu stronom, zarazem oferując rolę rozjemcy i strażnika pokoju²⁰. UE jest bezradna.

Armenia, Azerbejdżan, Białoruś wybrały opcję prorosyjską. Pozostali partnerzy UE mają do wyboru dwie drogi, obie trudne i niebezpieczne. Bez gwarancji pełnej kontroli granic przez sygnatariuszy wejście w życie umów liberalizujących przepływ osób, towarów, usług i kapitału może być zablokowane, jak nie w Parlamencie Europejskim, to w wielu parlamentach narodowych²¹. Mogłoby się wydawać, że partnerzy UE mają tu kilka opcji. Pierwsza to przywrócenie suwerenności terytorialnej drogą polityczną lub wojskową. Droga polityczna jest jednak zablokowana przez dyplomację Rosji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, OBWE i innych „formatach” rozjemczych. Droga wojskowa to – wobec dysproporcji sił – straszący scenariusz. Druga możliwość to uznanie oderwania części terytorium za stan *de facto* i budowa „tymczasowej” granicy spełniającej normy UE, czyli delimitowanej i strzeżonej. W praktyce oznacza to najpewniej exodus rodaków, a w terenie bardziej trwałe oddzielenie części terytorium od macierzy. Każdy rząd, który się na to zdecyduje, wzbudzi silną opozycję i będzie realnie zagrożony utratą władzy. A jak się nie zdecyduje,

²⁰ W. Górecki, *Górski Karabach – w co gra Rosja?*, „OSW, ANALIZY”, 13.04.2016. Por też: SIPRI Yearbook 2012, International arms transfers: *Russia is a major supplier to both parties*; <https://www.sipri.org/yearbook/2012/06>. W 2015 r. Armenia kupiła rosyjską broń za 1,3 mld \$; Azerbejdżan w 2013 r. zawarł umowę na dostawy rosyjskiej broni za ok. 4,1 mld \$.

²¹ To samo zastrzeżenie odnosi się do członkostwa w NATO: J. Malling, *Naddniestrze, zamrożony konflikt*, „Le Monde diplomatique (ed. polska)”, nr 03/109, marzec 2015: „Żadna oficjalna reguła nie przeszkadza wstąpić do NATO państwu, które nosi w sobie zamrożony (lub a fortiori „otwarty”) konflikt. Lecz w praktyce kandydatury Gruzji, Ukrainy czy Mołdawii nie mają żadnej szansy na uzyskanie jednogłośniego poparcia państw członkowskich, dopóki nie znajdzie się rozwiązanie kwestii osadzonych w ich łonie dysydenckich państweczek”.

to wejście w życie umowy z UE liberalizującej przepływ osób, towarów, pracy i kapitału będzie się odwlekać i to też spowoduje niezadowolenie społeczne – tu jest ta pułapka, której już doświadczają państwa PW. „Nie zazdroścę sąsiadom Rosji” – przyznaje rosyjski politolog²².

Konkluzje i propozycje

Pierwsza dekada EPS okazała się pechowa. Pomijając własne słabości projektu – ani jeden czynnik w polityce międzynarodowej tego okresu nie wspomagał celów EPS ani PW. Przeciwnie – wszystkie parametry światowej polityki i gospodarki podlegały gwałtownym fluktuacjom i pogarszały się. Region nękany był przez wszystkie niemal plagi: wojny, nienawiść, przemoc i terror, exodus milionów ludzi.

Europejska polityka sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie wyczerpały swój potencjał. W tej sytuacji wart rozważenia byłby pomysł ożywienia EPS i PW za pomocą tego, co jest pokojową (miękką) siłą UE: horyzontalnego podejścia do polityki rozwojowej, widzianego i realizowanego w perspektywie humanistycznej, długofalowej. Kontynuując dotychczasowe prace stowarzyszeniowe, UE powinna zgłosić nową i szczodłą ofertę współpracy dla Ukrainy Mołdawii, Gruzji w obszarze transportu i mobilności, co mogłoby – i o to najbardziej chodzi – zwiększyć zasięg działania unijnych programów w dziedzinie informacji, edukacji, badań i kultury²³. Tu bowiem jest sedno problemu i najbardziej żyzny grunt, by w średnio-terminowej i dłuższej perspektywie budować wspólnotę wartości – taki plan miałby znamiona strategii.

Elementem tej oferty mogłaby być propozycja utworzenia dużych centrów informacji, edukacji i kultury europejskiej, finansowanych i prowadzonych wspólnie przez UE i państwa członkowskie – trzeba być na miejscu, by oddziaływać.

Takie centra, oparte na solidnej podstawie prawnej i materialnej – z wyobraźnią i kulturą organizacyjną pomyślane – winny mieć zaplecze biblioteczne, szkoleniowe i konferencyjne, artystyczno-widowiskowe, rekreacyjno-sportowe i socjalno-hotelowe. W średniej perspektywie należy tworzyć podstawy dla ufundowania filii uniwersytetów europejskich, Kolegium Europejskiego, Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego, EIPA

²² I. Preobrażenski, *Nie zazdroścę sąsiadom Rosji*, „Krytyka Polityczna”, 13.04.2016: „Aneksja Krymu to był sygnał dla wszystkich, że można zmieniać granice na terytorium postradzieckim, że status quo przestało istnieć”.

²³ E. Kaca, *Transport i mobilność: nowa agenda dla Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 40(1390), 20.06.2016.

i innych szkół²⁴. Winien tam być dział animacji kultury, edukacji, nauki i szkoleń, promujący wymianę międzynarodową i współpracę gospodarczą, szczególnie w zakresie SME. Tak pomyślana inicjatywa mogłaby wyzwolić potencjał społeczeństw obywatelskich i regionów 28 (27?) państw UE oraz pobudzić lokalne społeczności do obywatelskiej aktywności – poszukiwanie wspólnoty wartości na tym gruncie wydaje się najbardziej obiecujące. Unia Europejska, szukając wyjścia z obecnych trudności, winna nadać sąsiedzkiej polityce stowarzyszeniowej i rozwojowej szeroki wymiar ludzki, humanistyczny. To byłby solidny filar bezpieczeństwa UE, całej Europy i jej sąsiedztwa.

Literatura

- Adamczyk A., Dubel P., *Poland and Turkey in Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, Warszawa 2014.
- Barburska O., *Blaski i cienie Partnerstwa Wschodniego UE*, „Studia Europejskie CE UW” 2015, nr 4(76).
- Barburska O., Milczarek D., *Polityka wschodnia UE: porażka czy sukces?*, Warszawa 2014.
- Brzeziński Z., *Wielka szachownica*, Warszawa 1999.
- Cianciara A.K., *Partnerstwo Wschodnie, 2009–2014*, Warszawa 2014.
- Competing For Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia*, red. R.E. Kanet, M.R. Freire, Dordrecht 2012.
- Cywiński B., *Szańce kultur. Szkice z dziejów narodów Europy Wschodniej*, Warszawa 2013.
- European Security Governance and the European Neighbourhood after the Lisbon Treaty*, red. C. Kaunert., S. Leonard, London and New York 2013.
- Fedorowicz K., *Konflikty na Kaukazie Południowym jako czynniki destabilizujące rzeczywistość społeczno-polityczną*, „Studia Europejskie, CE UW” 2015, nr 4(76).
- Halecki O., *Historia Europy – jej granice i podziały (1962)*, Lublin 1994.
- Harasimowicz A., *The European Neighbourhood Policy of the EU after Enlargement 2004: Empire with a Human Face? w: Après Enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, red. W. Sadurski et al., Florence 2006.
- Harasimowicz A., *European Neighbourhood Policy, 2004–2006: the growing need for a Strategy*, w: *The European Neighbourhood Policy: A Framework*

²⁴ Polska, która sama dużo skorzystała na współpracy z tymi szkołami, ma tu duże doświadczenie, które mogłoby być wykorzystane w PW.

- for Modernisation?* red. M. Cremona, G. Meloni, European University Institute, Working Papers, Florence 2007.
- Kapuśniak T., Olejarz T., *Partnerstwo Wschodnie w kontekście stosunków Unia Europejska – Federacja Rosyjska*, „Roczniki IESW” 2010, rok 8, z. 3.
- Kobzova J., Popescu N., Wilson A., *Russia and EU’s Competitive Neighbourhood*, w: *The Great Power (mis)Management. The Russian-Georgian War and its Implications for Global Political Order*, red. A. Astrov, Ashgate 2011.
- Nowak B., *Warunkowość jako narzędzie wpływu Unii Europejskiej na sąsiadów: przypadki Europy Środkowej i Europy Wschodniej*, w: *Białoruś między Unią Europejską a Rosją*, Warszawa 2012.
- Piskorska B., *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, Warszawa 2014.
- Russia and Its Near Neighbours*, red. M.R. Freire, R.E Kanet, London 2012.
- Snyder T., *Skrwawione ziemie: Europa wschodnia między Hitlerem i Stalinem*, Poznań 2011.
- Stępniewski T., *ENP or ENPs? The curious web of the European Neighbourhood Policy: the Southern and Eastern Dimensions revisited*, „Roczniki IESW” 2015.
- The Frontiers of Europe: A Transatlantic Problem?* red. F. Bindi, I. Angelesc, Rome–Washington 2011.
- The Great Power (mis)Management. The Russian-Georgian War and its Implications for Global Political Order*, red. A. Astrov, Ashgate 2011.
- Żurawski vel Grajewski P., *Polska polityka wschodnia 1989–2015 – wymiar narodowy i unijny* (tekst w druku, udostępniony przez autora w formie elektronicznej).

Słowa kluczowe: stosunki międzynarodowe, Unia Europejska, stosunki zewnętrzne, europejska polityka sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie.

Key words: International Relations, European Union, External Relations, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership.

Abstract

European Neighbourhood Policy – Unlucky First Decade

After 10 years in action, the European Neighbourhood Policy is in shambles. The region of ENP, seen in 2004 as a future place of democratic transformation, appears to be in 2015/16 a hotbed of wars, ethnic – religious violence, terror and massive migration. Not a single factor contributed to ENP's success – bad luck from the start!

However, there were also internal clashes within the EU which made ENP less effective:

- appeal to common values as a base of cooperation, was politically correct but hardly workable;
- “conditionality” method revealed weaknesses while applied without a promise of membership;
- process of ENP's strategy planning was disturbed by transatlantic tensions over Iraq war, what had a negative impact on the quality of ENP's strategic dimension.

Russia counteracted openly, secretly and actively and continues to keep the political/military control over the region. ENP remains an essential pillar of EU's security but – definitely – time has come to reset the policy.