*Paula Marcinkowska**

Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w dobie zmian politycznych w sąsiedztwie UE po 2010 r.

Przełom 2010 i 2011 r. był kluczowy dla współpracy Unii Europejskiej z jej najbliższymi sąsiadami. Koniec 2010 r. przyniósł kryzys w Afryce Północnej, a także zmianę przywództwa na Ukrainie, w kraju stanowiącym wzór do naśladowania dla innych partnerów wschodnich UE w relacjach ze strukturami unijnymi. W niniejszym artykule autorka stara się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób główny instrument UE w budowaniu stosunków z krajami sąsiedzkimi, jakim jest Europejska Polityka Sąsiedztwa, został wykorzystany do sprostania nowej rzeczywistości politycznej w najbliższym otoczeniu unijnym.

EPS, przyjęta w 2004 r.,[1] stała się sztandarowym projektem Unii Europejskiej w budowaniu relacji z krajami sąsiedzkimi. Obejmuje zarówno jej wschodnich, jak i południowych sąsiadów: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję oraz Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Armenię, Azerbejdżan i Białoruś. Bezpośrednim impulsem do sformułowania polityki sąsiedztwa było największe rozszerzenie w historii UE i wola utworzenia „kręgu przyjaciół" wokół zewnętrznych granic unijnych, głównym założeniem zaś – uniknięcie nowych linii podziału w Europie i wspólne działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa w regionie.[2]

* Dr **Paula Marcinkowska** – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

[1] Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper {SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570}, KOM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004.

[2] Szerzej: P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa, Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011.

Zmieniająca się sytuacja polityczna w najbliższym sąsiedztwie Unii stała się wyzwaniem dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wydarzenia rozgrywające się u południowych sąsiadów UE, zwane arabską wiosną, miały miejsce w zdecydowanie trudnym dla Europy czasie. Unia Europejska zajęta bowiem była (i nadal jest) przede wszystkim niwelowaniem konsekwencji kryzysu ekonomicznego oraz destabilizacji w strefie euro, co niewątpliwie ogranicza jej chęć wspierania młodych rewolucjonistów na skalę odpowiadającą realnym zapotrzebowaniom regionu. Prowadzona dotychczas przez Unię Europejską w ramach Unii dla Śródziemnorza polityka w stosunku do jej południowych sąsiadów nie przynosiła sukcesów. W związku z nowymi wyzwaniami, które pojawiły się tuż za granicami UE, niezbędne okazało się dokonanie rewizji polityki unijnej wobec Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.[3]

Podobna potrzeba wyniknęła również z impasu w rozwoju stosunków ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej. Zablokowanie procedury podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, zmiany polityczne na Zakaukaziu i brak efektywności w polityce wobec Białorusi implikowały wprowadzenie koniecznych zmian w dotychczasowych narzędziach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Intencją autorki nie jest omówienie relacji dwustronnych UE z poszczególnymi krajami sąsiedzkimi, lecz analiza i ocena całokształtu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w dobie zmian politycznych po 2010 r., związanych zarówno z arabską wiosną, jak i nowymi wyzwaniami we współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami. Ze względu na specyfikę i różnorodność krajów sąsiedzkich Unii Europejskiej analiza została dokonana według podziału na południowych i wschodnich sąsiadów UE.

Arabska wiosna

„Przebudzenie" społeczeństw krajów arabskich zasadniczo zmieniło sytuację w regionie śródziemnomorskim. Samobójcza śmierć 26-letniego Tunezyjczyka w grudniu 2010 r. stała się impulsem do masowych protestów – początkowo w samej Tunezji, następnie w pozostałych krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.[4] Wydarzenia te były zaskoczeniem dla całego zachodniego świata, szczególnie, że rewolta rozpoczęła się w Tunezji, najbardziej otwartym na Zachód kraju muzuł-

[3] A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *„Arabska wiosna" – przyczyny, przebieg i prognozy*, „Bezpieczeństwo Narodowe" II/2001/18, s. 55.

[4] Ibidem, s. 43.

mańskim.[5] Arabska wiosna miała podobne przyczyny w poszczególnych krajach regionu, choć różny był (i w niektórych przypadkach nadal jest) jej przebieg i konsekwencje. W państwach o ustrojach republikańskich (takich jak Egipt, Tunezja, Libia, Algieria, Syria) obywatele domagali się usunięcia ze stanowisk dożywotnich władców. Natomiast w monarchiach – jak Maroko i Jordania, żądano zwiększenia wpływu obywateli na decyzje polityczne i gospodarcze kraju. W obu przypadkach pierwotne przyczyny wybuchu rewolucji sprowadzały się do protestów wobec sytuacji społecznej obywateli – biedy, bezrobocia, nierówności i korupcji.[6]

Obalenie reżimów w Afryce Północnej oznaczało nowe uwarunkowania dla polityki UE wobec jej południowych sąsiadów. Początkowa reakcja polityków Unii Europejskiej na omawiane wydarzenia była pełna niepewności i wahań. Rewolucje w Tunezji i Egipcie pokazały sprzeczność w polityce śródziemnomorskiej UE – z jednej strony wspieranie przez Unię procesu demokratyzacji w krajach arabskich, z drugiej popieranie reżimów autorytarnych jako gwarantów stabilności i bezpieczeństwa w regionie. Istniejąca baza instytucjonalna do współpracy UE z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, jaką jest Unia dla Śródziemnomorza – projekt wzmocnionej współpracy z południowymi adresatami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, okazała się niewystarczająca do sprostania nowej sytuacji w regionie.[7] Prezydent Egiptu Hosni Mubarak, obalony na skutek arabskiej wiosny, był bowiem sprzymierzeńcem Nicolasa Sarkozy'ego w budowaniu wzmocnionej współpracy UE z krajami śródziemnomorskimi.[8]

Bruksela nie zareagowała błyskawicznie na wydarzenia w Afryce Północnej. Dopiero 8 marca 2011 r. Komisja Europejska wraz z wysokim przedstawicielem UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wydała dokument zatytułowany *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*.[9] Pierwsza reakcja Unii Europejskiej na wydarzenia w Afryce

[5] S. Parzymies, *Aspekty wewnętrzne i międzynarodowe „arabskiej wiosny"*, „Stosunki Międzynarodowe" nr 3–4 (t. 44)/2011, s. 35.

[6] Ibidem, s. 38.

[7] Z inicjatywy ówczesnego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego 13.07.2008 r. na szczycie paryskim zainaugurowano Unię dla Śródziemnomorza. Jej zasięg terytorialny obejmuje dziesięciu południowych adresatów EPS. Szerzej: M. Emerson, *Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, „CEPS Policy brief" no. 155/2008.

[8] M. Cholewa, *Polityka śródziemnomorska Nicolasa Sarkozy'ego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Realtions" nr 3–4 (t. 44)/2011, s. 247.

[9] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee

Północnej i na Bliskim Wschodzie sprowadzała się do zwiększenia budżetu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na lata 2011–2013 z 5,7 mld euro do 6,9 mld euro.[10] Istotę zmienionej unijnej polityki sąsiedztwa można sprowadzić do dwóch sloganów: „więcej za więcej" oraz „3M" – pieniądze, mobilność i rynki (skrót z ang. – *money, mobility, markets*). Pierwszy powstał w reakcji na dotychczas nieudane próby implikacji zasady warunkowości w stosunku do południowych sąsiadów UE. Miał na celu nagradzanie krajów partnerskich za postępy na drodze transformacji. Drugi wskazywał trzy obszary, w których nowe władze w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu mogłyby otrzymać wsparcie ze strony UE dla ich zmian wewnętrznych. W ramach „mobilności", jako jednej z płaszczyzn współpracy, Unia Europejska zaoferowała i wsparła finansowo m.in. wymianę studencką. Natomiast kwestie ułatwień wizowych zostały uzależnione od podpisania przez państwa partnerskie umów o readmisji.[11] Kolejne kroki ku zmianie w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa zostały przedstawione w komunikacie Catherine Ashton i Komisji Europejskiej, pod przewodnictwem José Manuela Barosso, w maju 2011 r., kiedy zaprezentowano dokument stanowiący przegląd dotychczasowej EPS, ze szczególnym naciskiem na nowe wyzwania w najbliższym sąsiedztwie.[12] Ogłoszono dodatkowe wsparcie finansowe dla wszystkich 16 adresatów EPS w wysokości 1,2 mld euro. Jednocześnie Europejski Bank Centralny zobowiązał się do podniesienia puli pożyczek dla krajów śródziemnomorskich o 1 mld euro. Zaproponowano również inne sposoby wsparcia finansowego dla państw sąsiedzkich, m.in. w formie funduszy na inwestycje w krajach arabskich i pożyczek udzielanych przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Zaproponowano ponadto pomoc w wysokości 350 mln euro w ramach programu finansowego SPRING (z ang. Support for Partnership Reform and Inclusive Growth) na lata 2011–2012. Utworzono również dodatkowe fundusze, m.in. wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego w formule Civil

of the Regions, a Partnership for Democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean, Brussels, 8.3.2011 r., KOM(2011) 200 final.

[10] N. Witney, A. Dworkin, *A power audit of EU – North Africa relations*, European Council on Foreign Relations, London, September 2012, s. 8.

[11] M. Zobeniak, *Porozumienia o readmisji – instrument zwalczania nielegalnej imigracji* w: *Granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej. Pomiędzy otwartością a izolacją*, red. J. Jańczak, M. Musiał-Karg, Poznań 2011, s. 201–213.

[12] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Paper. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010. Follow-up to the Joint Communication on a Partnership for Democrarcy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean {KOM(2011) 303}, Brussels, 25.05.2011, SEC(2011) 638.

Society Facility oraz zapewniono natychmiastową pomoc humanitarną, głównie dla Libii.[13]

Poza zwiększeniem wsparcia finansowego żaden z nowych kroków ku rewizji EPS nie wprowadził jednak znaczących innowacji. Należy przy tym wspomnieć o małej aktywności wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz nieprzekonujących działaniach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W efekcie UE, sygnalizując chęć zaprezentowania innowacyjnego stanowiska wobec kryzysu w Afryce Północnej, potwierdziła jedynie stosowanie dotychczasowych instrumentów, bez strategicznej wizji ich implementacji.[14]

Mimo zmian wprowadzonych w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, będących w dużym stopniu efektem konieczności sprostania nowej sytuacji w najbliższym sąsiedztwie, podstawowe założenia polityki unijnej pozostały takie same, co w zmieniającej się rzeczywistości politycznej wydaje się chybionym planem. Podejście, w którym Unia oczekuje od krajów sąsiedzkich dostosowania się do *acquis communautaire*, przynosi wątpliwe efekty nawet w przypadku wschodnich partnerów UE, którzy mają aspiracje członkowskie do struktur unijnych. Tym bardziej problematyczne jest takie domniemanie wobec krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Przekształcenie zasady warunkowości w koncepcję „więcej za więcej" wydaje się dobrym krokiem ku zintensyfikowaniu wzajemnych stosunków, jednak zbyt biurokratyczny i powolny proces realizacji wspólnych założeń, wynikających z dwustronnych umów stowarzyszeniowych, nie stanowi zachęty do dalszych działań dla nowych władz krajów arabskich.[15] Wydaje się przy tym, że Unia Europejska nie docenia geostrategicznego znaczenia całego regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu – jako źródła inwestycji, energii, ale też zagrożeń bezpieczeństwa. Stosunki z krajami basenu Morza Śródziemnego mają natomiast istotne znaczenie dla poszczególnych państw członkowskich, przede wszystkim Francji, Włoch i Hiszpanii.[16] Czerpiąc z ich doświadczeń, Unia mogłaby wypracować ściślejsze relacje z tymi państwami, np. z Egiptem – w celu zwiększenia pomocy w rozwiązaniu

[13] N. Witney, A. Dworkin, *A power audit…*, op.cit., s. 27–28.

[14] R. Aliboni, *Societal change and political responses in Euro-Mediterranean relations* w: *Arab society in revolt. The West's Mediterranean challenge*, eds. C. Merlini, O. Roy, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2012, s. 204–205.

[15] N. Witney, A. Dworkin, *A power audit…*, op.cit., s. 31–33.

[16] Co wynika z ich historycznie i geograficznie uwarunkowanych interesów narodowych w regionie.

sporów regionalnych, takich jak konflikt izraelsko-palestyński.[17] W praktyce mamy zatem do czynienia z dwutorowością polityki europejskiej wobec krajów basenu Morza Śródziemnego. Z jednej strony jest to polityka Unii Europejskiej oparta na przestrzeganiu praw człowieka i dążeniu do demokracji, z drugiej są to dwustronne relacje poszczególnych państw członkowskich z krajami regionu, bazujące na ich narodowych interesach.

Stabilność a demokracja

Przed wybuchem arabskiej wiosny politykę zagraniczną UE wobec krajów basenu Morza Śródziemnego można scharakteryzować jako dylemat między zachowaniem stabilności a promowaniem wartości demokratycznych w regionie.[18] Jedną z przesłanek utworzenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa była potrzeba zareagowania na wyzwania i zagrożenia pochodzące z najbliższego sąsiedztwa Unii i wpływające na jej bezpieczeństwo. Główne założenia EPS wynikały z przyjętej rok wcześniej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, która w celu zapewnienia bezpieczeństwa UE wskazywała na potrzebę współpracy z aktorami spoza Unii, szczególnie z krajami sąsiedzkimi.[19] Wielkie mocarstwa nie próbowały jednak wpływać na sytuację wewnętrzną w państwach arabskich, z uwagi na własne interesy narodowe. Wspieranie przemian, których skutki byłyby trudne do przewidzenia, mogłoby zagrozić stabilności w obszarze Morza Śródziemnego. Łatwiej było zatem utrzymywać stosunki z rządami autorytarnymi dla zachowania bezpieczeństwa w regionie.[20]

Trudnym zadaniem, przed jakim stanęła cała Unia Europejska w obliczu arabskiej wiosny, stało się przekształcenie dotychczasowej polityki nastawionej na wspieranie (choć do tej pory jedynie na papierze) de-

[17] Szerzej o konflikcie izraelsko-palestyńskim w: *International relations of the Middle East*, ed. L. Fawcett, Oxford, New York 2005; B. Rubin, *The tragedy of the Middle East*, Cambridge, New York 2002; T.G. Fraser, *The Arab-Israeli conflict*, Houndmills 2007.

[18] P. Bauer, *The Transition of Egypt in 2011: A new springtime for the European Neighbourhood Policy?* w: *European security governance and the European Neighbourhood after the Lisbon Treaty*, eds. Ch. Kaunert, S. Leonard, Routledge, London and New York 2013, s. 61.

[19] A secure Europe in a better world, European Security Strategy, Brussels 12.12.2003, http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy?lang=de [dostęp 25.01.2013].

[20] S. Parzymies, *Aspekty wewnętrzne*..., op.cit., s. 37.

mokratycznych aspiracji obywateli państw regionu, a równocześnie sprostanie wyzwaniom związanym z nieprzewidzianą i dynamicznie rozwijającą się sytuacją w Afryce Północnej. Jednak część państw członkowskich, głównie Francja, Włochy i Hiszpania, w początkowej fazie rewolucji nie były skłonne zrezygnować ze swych narodowych interesów na rzecz spójnego stanowiska Unii wobec kryzysu w regionie. Mając na uwadze nowe instrumenty polityki zagranicznej wprowadzone przez Traktat Lizboński, w tym funkcję wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, i nadzieje, jakie w nich pokładano, Unia Europejska nie zaprezentowała jasnego, spójnego stanowiska w pierwszych tygodniach wydarzeń w regionie.[21]

Kluczową rolę w basenie Morza Śródziemnego wśród państw członkowskich UE odgrywa Francja, która uważa region Afryki Północnej za obszar mający istotne znaczenie dla jej bezpieczeństwa. Francuski minister spraw zagranicznych Allain Juppé wielokrotnie sygnalizował, że arabska wiosna stanowi duże wyzwanie dla całej Unii Europejskiej.[22] Poszanowanie praw człowieka i zasad demokracji jest przy tym regularnie przywoływane jako niezbędny element współpracy między UE i jej sąsiadami.[23] Jednakże podkreślanie w dialogu politycznym wartości demokratycznych, jako priorytetu w relacjach między Unią i krajami sąsiedzkimi, może być efektywne jedynie w sytuacji, gdy wszyscy partnerzy wykazują wolę jego implementacji. W efekcie promocja demokracji u południowych sąsiadów Unii jest najmniej skuteczną platformą współpracy w ramach dialogu eurośródziemnomorskiego. Niedostateczne zaangażowanie wykazywane przez partnerów wynika m.in. z braku jasnych kryteriów niezbędnych do osiągnięcia postępu w zakresie przestrzegania praw człowieka i demokracji. Bruksela nie wprowadzała bowiem klarownych zasad w obawie przed zagrożeniem głównego celu EPS, jakim jest budowanie stabilności i bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie UE.[24]

Unia Europejska, dostrzegając swoje błędy w założeniach dotyczących transformacji w państwach arabskich (m.in. naiwnie sądziła, że reformy gospodarcze mogą doprowadzić do zmian politycznych), przesunęła uwagę na promocję demokracji w regionie przez skierowanie

[21] *European Foreign Policy Scorecard 2012*, European Council on Foreign Relations, London 2012, s. 95–96.

[22] S. Parzymies, *Aspekty wewnętrzne…*, op.cit., s. 61.

[23] R. Aliboni, *Societal change…*, op.cit., s. 186

[24] J.P. Cassarino, *Reversing the hierarchy of priorities on EU-Mediterranean relations* w: *The European Union and the Arab Spring. Promoting democracy and human rights in the Middle East*, ed. J. Peters, Lanham 2012, s. 3–4.

wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu utworzono instrument finansowy Civil Society Facility z budżetem w wysokości 22 mln euro na lata 2011–2013.[25] W ramach działań mających na celu wspieranie demokracji na uwagę zasługuje nowy, obiecujący projekt Unii Europejskiej zainicjowany przez Polskę. 11 grudnia 2011 r. minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski przedstawił na forum Rady ds. Zagranicznych propozycję utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy – EED). W założeniu EED ma odpowiadać na prośby wsparcia finansowego bardziej elastycznie i szybciej niż istniejące instrumenty unijne. Pozwoli tym samym na wspieranie przez UE niezarejestrowanych organizacji pozarządowych (*non-governmental organization* – NGO) i ruchów politycznych. Największą pomoc finansową zapowiedziała Komisja Europejska (6 mln euro), Polska (5 mln euro) i Szwecja (1 mln euro). Spoza UE wsparcie zaoferowała Szwajcaria.[26] 10 stycznia 2013 r. Rada Gubernatorów EED wybrała na stanowisko dyrektora wykonawczego funduszu Jerzego Pomianowskiego pełniącego funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP.[27]

Popierając procesy transformacji w państwach sąsiedzkich, Unia Europejska podejmuje zatem działania na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony działa w zakresie stosunków międzyrządowych, z drugiej – wspiera inicjatywy oddolne. Szczególna rola społeczeństwa obywatelskiego została podkreślona już w Deklaracji Barcelońskiej, stanowiącej podstawę Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego.[28] Jednak przed buntami, które wybuchły w krajach arabskich, trudno wskazać sukcesy UE w otwartym dialogu ze społeczeństwami obywatelskimi w jej najbliższym sąsiedztwie. Owo niepowodzenie mogą tłumaczyć dwa czynniki. Przywódcy unijni z jednej strony byli świadomi faktu, że organizacje pozarządowe są skrupulatnie monitorowane przez aparat władzy i partię rządzącą, z drugiej obawiali się, że podmioty te mogą jednocześnie być wspierane przez islamistów. Takie postrzeganie realiów

[25] R. Balfour, *Changes and continuities in EU-Mediterranean relations after the Arab Spring* w: *An Arab Springboard for EU foreign policy?*, red. S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson, Gent January 2012, s. 31.

[26] K. Brudzińska, *Początki Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji*, „Biuletyn PISM" nr 104 (969)/2012.

[27] http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/jerzy_pomianowski_dyrektorem_europejskiego_funduszu_na_rzecz_demokracji_1 [dostęp 25.01.2013].

[28] Barcelona Declaration and Euro-Mediterranean partnership, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_en.htm [dostęp 2.02.2013].

wpływało na niewielkie zaangażowanie Unii w praktyczną pomoc organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w krajach arabskich.[29]

Poparcie dla organizacji pozarządowych spoza Unii Europejskiej jest zapewniane głównie przez Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR), choć rządy krajów arabskich ograniczają uczestnictwo narodowych NGO w programach unijnych. Jednocześnie środki przeznaczane dla organizacji pozarządowych są w mniejszym stopniu skierowane na podejmowanie niezależnych działań niż na wzmacnianie polityki rządów.[30]

Bruksela w dużym stopniu postrzega (i często ocenia) swoją politykę zewnętrzną w kontekście wsparcia finansowego udzielanego podmiotom spoza Unii. Wynika to z faktu, że Europejska Polityka Sąsiedztwa jest instrumentem Komisji Europejskiej. Opiera się zatem w głównej mierze na narzędziach ekonomicznych. Sprowadzanie wsparcia unijnego dla krajów sąsiedzkich tylko do pomocy finansowej nie wydaje się jednak właściwe. Działalność UE w regionie powinna bowiem stanowić realną promocję demokracji. Sama alokacja odpowiedniej ilości środków nie przełoży się automatycznie na oczekiwane (z obu stron) efekty. Jest niezbędna, ale niewystarczająca do wprowadzenia zmian. Efektywność wsparcia unijnego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zależy w dużym stopniu od potencjału społeczeństwa obywatelskiego poszczególnych krajów i woli tego społeczeństwa wprowadzania zmian wewnętrznych. Najważniejsze jest kontynuowanie przez Unię Europejską wsparcia aktywności ruchów społecznych. Często taka pomoc przynosi dużo lepsze rezultaty niż formalne relacje międzyrządowe (tak jest m.in. w Syrii).

Jeśli Europejska Polityka Sąsiedztwa ma być nadal kluczowym instrumentem Unii Europejskiej służącym do utworzenia *„przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”* (art. 8 TUE),[31] konieczne jest wypracowanie wspólnej strategii rozwoju zaangażowania UE w basenie Morza Śródziemnego.[32] Nasuwa się więc pytanie, w jaki sposób Unia może zwiększyć swoje od-

[29] J.P. Cassarino, *Reversing the hierarchy...*, op.cit., s. 10–11.

[30] R. Aliboni, *Societal change...*, op.cit., s. 188–190.

[31] Dz.Urz. UE, C 83, tom 53, 30.03.2010, wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2010/C 83/01.

[32] S. Blockmans, B. van Vooren, *Strenghtening the strategic choice offered to the EU's southern Mediterranean neighbours*, „CEPS Commentary”, Brussels, 1.02.2013, s. 2.

działywanie w tym regionie, dostosowując się do realnych potrzeb krajów sąsiedzkich. Właściwym rozwiązaniem wydaje się jej współpraca ze stolicami państw członkowskich (w oparciu o ich doświadczenie w regionie) w procesie podejmowania strategicznych decyzji w relacjach Unii z państwami Afryki Północnej. Dotyczy to nie tylko Francji, Włoch czy Hiszpanii, jako najbardziej zainteresowanych regionem członków UE, ale również krajów Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Polska, której doświadczenie w obalaniu reżimu komunistycznego może być drogowskazem dla przemian w regionie Morza Śródziemnego. Choć nowe władze w poszczególnych państwach sąsiedzkich są trudnymi partnerami dla dyplomacji unijnej, to potencjalne korzyści ze współpracy mogą przynieść długo oczekiwany sukces unijnej polityki zagranicznej.

W dążeniu do tego celu właściwe wydaje się również promowanie przez UE integracji regionalnej w basenie Morza Śródziemnego. Mimo braku sukcesów w zawiązaniu wielostronnej współpracy w ramach Unii dla Śródziemnomorza, Bruksela nie przygotowała nowej propozycji dotyczącej budowania multilateralnego wymiaru EPS w odniesieniu do południowych sąsiadów UE. W komunikacie Komisji Europejskiej i wysokiego przedstawiciela UE z grudnia 2012 r. podkreślono jednak wolę promocji projektów subregionalnych z krajami Maghrebu. Współpraca ma odbywać się w formule „5+5", obejmując następujące kraje: Algierię, Francję, Włochy, Libię, Maltę, Mauretanię, Maroko, Portugalię, Hiszpanię i Tunezję.[33] Stabilna i demokratyczna Afryka Północna leży w interesie Unii Europejskiej zarówno ze względów gospodarczych, jak i bezpieczeństwa. UE mogłaby zatem zaoferować część pomocy finansowej, skierowanej pierwotnie do poszczególnych krajów, na realizację programów regionalnych. Wsparcie może również dotyczyć konkretnych inicjatyw, które leżą w obopólnym interesie – Unii Europejskiej i krajów partnerskich.[34] Natomiast w odniesieniu do koncepcji „3M" w ramach zrewidowanej EPS należałoby zwrócić szczególną uwagę na założenia dotyczące rynków, jako najbardziej obiecującej płaszczyzny współpracy. Do czasu wydarzeń rewolucyjnych w państwach Afryki

[33] European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia, JOIN(2012) 36 final, Brussels, 17.12.2012.

[34] Np. energia słoneczna – jako źródło energii odnawialnej wpisywałaby się w strategię unijną zwalczania zmian klimatu i zwiększyłaby zasoby energii elektrycznej w państwach Afryki Północnej.

Północnej i Bliskiego Wschodu ich dotychczasowe władze prowadziły zamknięte gospodarki. Zmiana rządzących wpłynęła za nowe postrzeganie ekonomicznej płaszczyzny współpracy. Unia Europejska zaproponowała rozpoczęcie negocjacji nad Porozumieniami o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements – DCFTA) z Tunezją, Marokiem i Egiptem (oraz Jordanią). Jednak ze względu na doświadczenia wschodnich partnerów UE w długim procesie implementacji wspomnianych porozumień ich analogiczne zastosowanie w przypadku południowych sąsiadów Unii wydaje się nietrafne. Kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu nie mogą bowiem pozwolić sobie na długie oczekiwanie na efekty porozumienia. Rozwiązaniem może być propozycja umów, których implementacja byłaby przede wszystkim szybsza i skuteczniejsza.[35] Ma to szczególne znaczenie w obliczu problemów wewnętrznych, z jakimi borykają się państwa regionu Morza Śródziemnego – wysokiego bezrobocia (szczególnie wśród młodych ludzi, którzy stanowią istotną część elektoratu), biedy i dużych dysproporcji społecznych.

Wschód

Rok 2011 to moment rozpoczęcia przez UE transformacji całokształtu polityki sąsiedztwa. Powodem były nie tylko dynamiczne zmiany zachodzące u południowych sąsiadów w efekcie arabskiej wiosny, ale również impas w procesach demokratyzacji państw Europy Wschodniej. Celem reformy EPS miało być opracowanie propozycji nowych zachęt finansowych do modernizacji wewnętrznej krajów partnerskich z uwzględnieniem specyfiki i możliwości poszczególnych państw.[36] Dokumenty wystosowane przez Komisję Europejską i wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie potwierdzają jednak znaczących zmian w jej podejściu do sąsiadów zza wschodniej granicy UE, lecz stanowią próbę dostosowania się do sytuacji w najbliższym sąsiedztwie. Wynika to nie tylko z sytuacji wewnętrznej w państwach sąsiedzkich, ale również z impasu w samej Unii. Widoczne stało się bowiem osłabienie zainteresowania UE intensyfikacją współpracy z Europą Wschodnią ze względu na kryzys finansowy oraz

[35] N. Witney, A. Dworkin, *A power audit...*, op.cit., s. 55–64.

[36] R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów*, „Komentarze OSW" nr 78, 25.05.2012, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, s. 1.

zwrócenie większej uwagi na dynamicznie rozwijającą się sytuację w basenie Morza Śródziemnego.

Dla rozwoju relacji Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami kluczowe było zainaugurowanie na szczycie praskim w 2009 r. Partnerstwa Wschodniego, stanowiącego propozycję nowych ram współpracy na drodze ku ściślejszej integracji Europy Wschodniej z UE.[37] PW różni od Unii dla Śródziemnomorza fakt, że współpraca z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu ma na celu przede wszystkim wspieranie realizacji projektów regionalnych, podczas gdy Partnerstwo Wschodnie kładzie nacisk na zbieżność legislacji ze standardami unijnymi. Mimo stworzenia nowych zachęt pogłębiania współpracy w formule wielostronnej PW (jako uzupełnienia do stosunków bilateralnych), największym wyzwaniem pozostały powolne procesy demokratyzacji w regionie. Z tego względu sztandarowe projekty Partnerstwa Wschodniego nadal są w trakcie negocjacji. Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA), podobnie jak liberalizacja wizowa, nie przynoszą bowiem krótkoterminowych efektów, a wymagają dużych nakładów ze strony krajów partnerskich.[38] Godna uwagi jest natomiast współpraca z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego ze wszystkich krajów partnerskich w ramach corocznego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Od czasu inauguracji PW spotkania forum odbyły się w Brukseli (2009), Berlinie (2010), Poznaniu (2011 – w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE) i w Sztokholmie (2012).[39]

Podczas gdy rewolucje w Afryce Północnej obaliły dyktatury, wschodni sąsiedzi UE wydają się podążać w przeciwnym kierunku – w stronę rządów autorytarnych.[40] Pakiet EPS z 15 maja 2012 r., oceniający efekty realizacji polityki sąsiedztwa, zdaje się to potwierdzać.[41] Największym wyzwaniem okazał się regres w odniesieniu do przestrzegania podstawowych zasad demokracji. Stan relacji bilateralnych z Ukrainą,

[37] Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego przedstawiona została przez Polskę i Szwecję w maju 2008 r.

[38] Szerzej: *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

[39] Oficjalna strona Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW: http://www.eap-csf.eu

[40] N. Popescu, A. Wilson, *Turning presence into power: lessons from the Eastern neighbourhood*, „ECFR Policy Brief", May 2011, s. 1.

[41] European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs as Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering on a new European Neighbourhood Policy, JOIN(2012) 14 final, Brussels 15.05.2012.

która od początku implementacji założeń EPS wydawała się być przykładem dla pozostałych państw regionu w zakresie rozwoju stosunków z Unią, oceniono negatywnie.[42] Choć Kijów jest najbardziej zaawansowany w procesie integracji europejskiej, to sytuacja wewnętrzna na Ukrainie hamuje dalszy rozwój współpracy z UE. Wiktor Janukowycz zaraz po wygranej w wyborach prezydenckich w 2010 r. określił Ukrainę jako pomost między Wschodem i Zachodem, a następnie wybrał za cel swojej pierwszej wizyty zagranicznej Brukselę. Jednocześnie jednak pdjął kroki w kierunku centralizacji władzy politycznej. Ostatnie dwa lata relacji między UE a Ukrainą zostały zdominowane przez coraz bardziej autorytarne rządy w kraju, korupcję i procesy sądowe przeciwników reżimu, przede wszystkim byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko.[43] Proces Tymoszenko wpłynął za „zamrożenie" umowy stowarzyszeniowej. Dokument parafowano 30 marca 2012 r., ale podpisanie zostało uzależnione od przestrzegania praw człowieka i zasady rządów prawa. Mimo że porozumienie o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) jest negocjowane oddzielnie, prace w tym względzie również zostały wstrzymane. Wybory parlamentarne z października 2012 r. nie przyniosły znaczących zmian we wzajemnych relacjach.[44]

Komisja Europejska w swych raportach najlepiej spośród wszystkich wschodnich adresatów EPS oceniła Mołdawię. Choć Kiszyniów nie zakończył jeszcze negocjacji dotyczących umowy stowarzyszeniowej, może się poszczycić dużym postępem we wdrażaniu reform. To zasługa koalicyjnego Sojuszu na rzecz Integracji Europejskiej (AIE),[45] który przejął władzę w Mołdawii we wrześniu 2010 r. Udało się osiągnąć postęp w takich kwestiach jak prawa człowieka, prawo wyborcze, liberalizacja wizowa i regulacje mające na celu włączenie Mołdawii do pogłębionej strefy wolnego handlu, ale pewne obszary nadal wymagają poważnych reform. Dotyczy to przede wszystkim wymiaru sprawiedliwości i ograniczenia korupcji. Mimo to, Mołdawia uznawana jest za lidera integracji z UE wśród wschodnich sąsiadów Unii.[46] W przypadku państw Kaukazu Południo-

[42] R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...*, op.cit., s. 3.

[43] Szerzej: M. Emerson, *The Timoshenko case and the rule of law in Ukraine*, „CEPS Commentary", Brussels, 27.07.2011.

[44] Szerzej: A. Wilson, *The EU and Ukraine after the 2012 Elections*, Policy Memo, ECFR, London, November 2012.

[45] Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej początkowo tworzyły cztery partie. Na skutek przedterminowych wyborów jesienią 2010 r. jedna z nich – Nasza Mołdawia – nie przekroczyła wymaganego progu wyborczego. Od tego czasu sojusz składa się z: Partii Liberalnej, Partii Demokratycznej i Partii Liberalno-Demokratycznej.

[46] K. Całus, *Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy*, „Komentarze OSW" nr 100/2013, s. 1.

wego pozytywną ocenę postępów w negocjacjach porozumień dwustronnych Komisja Europejska wystawiła Gruzji i Armenii. Choć prezydent Gruzji Michaił Saakaszwili po wygranych wyborach[47] wzbudzał nadzieje Brukseli na ściślejszą integrację z UE, to po kilku latach urzędowania nie brakuje negatywnych opinii o jego sposobie sprawowania władzy. Komisja Europejska wskazywała w swych raportach wątpliwości w stosunku do procesu wyborczego w Gruzji oraz wyraziła zaniepokojenie ograniczeniami wolności mediów.[48] Nowy gruziński premier Bidzina Iwaniszwili,[49] którego partia, Gruzińskie Marzenie, niespodziewanie wygrała wybory parlamentarne w październiku 2012 r., w swoją pierwszą podróż zagraniczną udał się do Brukseli.[50] Na spotkaniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej José Manuelem Barroso zapewniał, że priorytetem rządu gruzińskiego jest integracja europejska, co w stolicach państw europejskich zostało odebrane jako dobry sygnał do kontynuowania współpracy w oparciu o zasady demokracji i poszanowanie praw człowieka. Słowa te potwierdziła szefowa gruzińskiej dyplomacji Maja Pandżikidze podczas swoich zagranicznych wizyt na początku 2013 r. W przypadku Armenii – kolejnego adresata EPS w regionie Kaukazu Południowego, główne zastrzeżenia wystosowane przez UE odnoszą się do zagrożenia wolności mediów, wysokiego poziomu korupcji i niewystarczającego zreformowania systemu sprawiedliwości. Zaniepokojenie Unii budzi również impas w rozwiązywaniu konfliktu między Armenią i Azerbejdżanem o Górski Karabach.[51] Wśród państw Kaukazu Południowego najmniejsze zaangażowanie w realizację Planu Działania (Action Plan)[52] wykazuje Azerbej-

[47] Michaił Saakaszwili objął urząd prezydenta Gruzji dwukrotnie: po wygranych wyborach w 2004 r. i w wyniku reelekcji w 2008.

[48] UE podtrzymała przy tym swoje stanowisko w sprawie integralności terytorialnej Gruzji (w kontekście wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r. i próby wyodrębnienia się Abchazji i Osetii Południowej).

[49] Lider partii Gruzińskie Marzenie.

[50] http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/gruzja-zrobi-wszystko-co-w-jej-mocy-by-respektowac-prawa-czlowieka,288192.html [dostęp 31.01.2013].

[51] W zbliżających się wyborach prezydenckich w lutym 2013 r. sondaże nie przewidują zmian na stanowisku głowy państwa. Aktualny prezydent Armenii Serż Sarkisjan, stosując wojenną retorykę w swej kampanii wyborczej, bezpośrednio odnosi się do konfliktu z Armenią o Górski Karabach. Chce w ten sposób wzmocnić swoje szanse na reelekcję.

[52] Plany Działania są dokumentami dwustronnymi. Każdy kraj podpisuje indywidualnie wynegocjowane porozumienie w oparciu o wspólne dla wszystkich zakresy współpracy: polityczny dialog i reformy; rozwój oraz współpraca gospodarcza i społeczna; rynek wewnętrzny i handel; współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (dawniej sprawiedliwości i spraw wewnętrznych); kwestie sektorowe, takie jak środowisko, energia, transport; wymiar ludzki: społeczeństwo obywatelskie, edukacja, zdrowie publiczne.

dżan. Komisja pozytywnie ocenia jedynie współpracę energetyczną związaną z realizacją Południowego Korytarza Gazowego.[53] Krytyka dotyczy przede wszystkim braku demokratycznie przeprowadzonych wyborów i nieprzestrzegania praw człowieka.[54] Demonstracje, które miały miejsce w Baku w styczniu 2013 r., są odzwierciedleniem niezadowolenia społeczeństwa wobec nadużyć władz.[55] Niepokoi też zagrożenie wolności mediów. Międzynarodowa organizacja pozarządowa Reporterzy bez Granic opublikowała w raporcie z 2013 r. indeks wolności prasy na całym świecie. Z państw Partnerstwa Wschodniego najgorzej zostały ocenione Azerbejdżan i Białoruś.[56] Białoruś stanowi największe wyzwanie dla UE, jako jedyna bowiem spośród jej wschodnich sąsiadów nie podpisała Planu Działania. Jest on dokumentem opartym na głównych założeniach EPS, m.in. obowiązku przestrzegania podstawowych praw człowieka i demokracji, bez spełnienia których dany kraj nie może czerpać korzyści z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Mińsk nie wykazuje jednak zainteresowania pogłębianiem współpracy z Unią Europejską. Prezydent Białorusi nadal jest – jak twierdziła była sekretarz stanu USA Condoleezza Rice – *„ostatnim dyktatorem w Europie"*. Władze białoruskie, z Aleksandrem Łukaszenką na czele, od lat balansują między Wschodem i Zachodem. Grudniowe wybory prezydenckie na Białorusi w 2010 r. dawały nadzieję na zmianę w kierunku demokratycznych procedur wyborczych. Choć dziewięciu kandydatów, poza Łukaszenką, zdołało się zarejestrować i prowadzić kampanie wyborcze, to reakcja reżimu na demonstracje po ogłoszeniu wyborów okazała się surowsza niż przewidywano. Zatrzymano ponad 600 osób, w tym ośmiu przeciwników wyborczych Łukaszenki. Przyczyną podjęcia takiej decyzji przez reżim nie była jednak obawa przed opozycją, która pozostaje podzielona i słaba, lecz demonstracje, mogące oznaczać sygnał konsolidacji społeczeństwa obywatelskiego.[57] W tym szczególnym przypadku konieczne wydaje się znalezienie przez Unię Europejską skutecznej polityki w stosunku do Białorusi. Dotychczasowe zamrażanie kont w UE i wprowadzenie zakazów wizowych dla funkcjonariuszy białoruskich odpowie-

[53] Szerzej: A. Jarosiewicz, *Południowy Korytarz Gazowy Azerbejdżanu i Turcji*, „Komentarze OSW" nr 86/2012.

[54] R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...*, op.cit., s. 3–4.

[55] Szerzej: A. Jarosiewicz, *Seria protestów w Azerbejdżanie*, „Tydzień na Wschodzie", OSW, 30.01.2013.

[56] Raport zamieszczony na stronie organizacji Reporterzy bez Granic, http://fr.rsf.org/ [dostęp 2.02.2013].

[57] B. Jarábik, J. Kobzova, A. Wilson, *The EU and Belarus after the election*, Policy Memo, European Council on Fireign Relations, London, January 2011, s. 1–2.

dzialnych za oszustwa wyborcze okazały się niewystarczające. Deklaracja podjęta w wyniku zaniepokojenia sytuacją na Białorusi,[58] którą ogłoszono na szczycie PW w Warszawie 30 września 2011 r., również nie znalazła oddźwięku za wschodnią granicą Unii.[59] Dla osiągnięcia efektywności założeń polityki unijnej niezbędne wydaje się wspieranie społeczeństwa obywatelskiego m.in. przez zniesienie wiz dla Białorusinów i wsparcie finansowe opozycyjnej telewizji Biełsat.[60] Kluczowa jest przy tym konsekwencja Brukseli w stosowaniu zachęt (dla obywateli) i kar (wobec białoruskiego reżimu). Proces demokratyzacji zależy od samych Białorusinów, lecz w aktualnej sytuacji politycznej bez wsparcia z zewnątrz nie zdołają oni wprowadzić zmian wewnętrznych. Dotyczy to zarówno pomocy finansowej, jak i promocji integracji europejskiej wśród obywateli.

Zaangażowanie Unii Europejskiej w pogłębianie współpracy dwustronnej z poszczególnymi sąsiadami jest bezpośrednio powiązane z jej interesami w relacjach z konkretnymi krajami. Na przykład w stosunkach z Azerbejdżanem, który ma strategiczne znaczenie dla Unii jako kraj tranzytowy na linii gazociągu Nabucco, Bruksela powstrzymuje się od drastycznych reakcji wobec reżimu autorytarnego. Odmienne podejście stosowane jest jednak wobec Ukrainy, która ma zdecydowaną przewagę nad pozostałymi państwami Europy Wschodniej, jeśli chodzi o potencjał współpracy z UE. Mimo wielu napięć na linii Bruksela – Kijów, Ukraina nadal plasuje się na czołowej pozycji w zbliżeniu z Unią Europejską w ramach EPS.[61]

Tak zróżnicowane efekty współpracy z poszczególnymi wschodnimi adresatami EPS wynikają nie tylko ze zmian (bądź, tak jak w przypadku Białorusi, braku zmian) władz państwowych, lecz również z dysproporcji między założeniami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a realnymi możliwościami ich realizacji. Na taki stan rzeczy wpływają m.in. niedostosowane do zapotrzebowania krajów Europy Wschodniej instrumenty unijne, stworzone dla wzmocnienia współpracy z adresatami

[58] Przedstawiciele władz Białorusi nie uczestniczyli w szczycie PW w Warszawie.

[59] Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29–30 September 2011 and Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit, Warsaw on 30 September 2011, Council of the European Union, 14983/11, PRESSE 341.

[60] O wsparcie UE dla telewizji Biełsat zabiega m.in. przewodniczący grupy roboczej ds. Białorusi w ramach Euronest, europoseł Jacek Saryusz-Wolski. Wywiad z eurodeputowanym z 30.01.2013 r. zamieszczono na stronie http://www.polskieradio.pl [dostęp 2.02.2013].

[61] K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW" nr 36/2011, Warszawa, s. 37.

EPS. Największą przeszkodą w realizacji strategii UE wobec najbliższego sąsiedztwa, opartej na umowach dwustronnych, jest brak woli ściślejszej integracji zarówno ze strony sąsiadów, jak i wewnątrz Unii Europejskiej.[62] Powodem tych trudności jest m.in. kryzys w Unii, który ogranicza możliwości (głównie finansowe) prowadzenia przez nią efektywnej polityki zagranicznej. Przyczynia się do nich również brak określenia długoterminowych celów EPS, a tym samym pewności krajów sąsiedzkich co do osiągania korzyści z wdrażania reform wewnętrznych, co w połączeniu z regresem demokracji w Europie Wschodniej stanowi przeszkodę w pogłębianiu wzajemnej współpracy.

Negatywnie należy ocenić nieefektywne działania UE w zmieniającej się sytuacji politycznej w najbliższym sąsiedztwie. Dotychczasowa aktywność Unii Europejskiej była zbyt zbiurokratyzowana, co ograniczało możliwość elastycznego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość. Ze względu na brak nowych umów stowarzyszeniowych podstawę prawną stanowią porozumienia o partnerstwie i współpracy z lat 90. oraz kilkuletnie plany działania (z wyjątkiem Białorusi). Mimo zainaugurowania wielostronnego wymiaru współpracy w ramach PW, większość pomocy unijnej nadal kierowana jest na współpracę dwustronną. Ograniczone jest również zastosowanie zasady „więcej za więcej" – co najmniej do 2014 r., ze względu na sztywne ramy budżetu unijnego. Dodatkowa pula 670 mln euro nie zaspokaja bowiem oczekiwań obu stron.[63]

Elity polityczne większości krajów sąsiedzkich stabilizację przedkładają ponad transformację wewnętrzną. Związane jest to m.in. z wysoką pozycją oligarchów i wszechobecną korupcją. Największe szkody w tej sytuacji ponosi społeczeństwo. W rezultacie państwa Europy Wschodniej umiejscowione są między dyktaturą a demokracją. Władze krajów sąsiedzkich często uniemożliwiają Unii Europejskiej promocję jej interesów i wartości w regionie. W obliczu tworzenia coraz bardziej zamkniętych społeczeństw uzyskiwanie profitów z uczestnictwa w EPS jest nadal ograniczone.[64]

Relacje UE ze wschodnimi sąsiadami opierają się również na próbie konkurowania z Rosją o wpływy w regionie. Choć Moskwa nie wyraziła chęci dołączenia do grona adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, to niewątpliwie wywiera wpływ na decyzje polityczne państw sąsiedzkich. Jesienią 2011 r. ówczesny premier Rosji Władimir Putin przedstawił nowy projekt integracyjny dla Euroazji, którego celem ma być stwo-

[62] Ibidem, s. 53.
[63] R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...*, op.cit., s. 5.
[64] N. Popescu, A. Wilson, *Turning presence...*, op.cit., s. 3–4.

rzenie do 2015 r. „Unii Euroazjatyckiej".[65] Miałaby ona opierać się na dotychczasowej unii celnej między Rosją, Białorusią i Kazachstanem, a docelowo obejmować pozostałe państwa postradzieckie. Projekt stanowi zatem próbę zapewnienia sobie przez Rosję silnej pozycji w Europie Wschodniej. Jednocześnie Rosja konkuruje z Unią Europejską o wpływy w regionie, co stanowi duże wyzwanie dla Brukseli w promowaniu ściślejszej integracji europejskiej u jej wschodnich sąsiadów.

Konkluzje

Jedną z głównych trudności w implementacji polityki unijnej i tym samym w realizacji założeń EPS jest heterogeniczność jej adresatów. Początkowo projekt polityki sąsiedztwa był skierowany jedynie do wschodnich sąsiadów Unii, którzy wykazują aspiracje członkowskie do struktur unijnych. Z czasem grono partnerów zostało poszerzone o państwa sąsiadujące z Unią od południa.[66]

Istotę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa stanowi system wzajemnych zależności. Opiera się ona bowiem na modelu „*hub-and-spoke*", zakładającym istnienie powiązań między różnymi wymiarami EPS, w tym między jej adresatami a Brukselą, oraz ogólnymi celami polityki unijnej, wspólnymi dla wszystkich krajów partnerskich.[67] Choć Europejska Polityka Sąsiedztwa jest odrębna od procesów rozszerzenia, istnieje większa „wola" dostosowania wewnętrznych regulacji wschodnich sąsiadów UE do *acquis communautaire* ze względu na aspiracje członkowskie tych państw do struktur unijnych. W przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego należy zwrócić uwagę na brak realnych zachęt ze strony Unii do implementacji wypracowanych zobowiązań.

Ambicje Unii Europejskiej do odgrywania coraz większej roli na arenie międzynarodowej znalazły odzwierciedlenie w nowych instrumentach polityki zagranicznej wprowadzonych przez Traktat Lizboński. Funkcja wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpie-

[65] H. Adomeit, *Putin's „Euroasian Union": Russia's integration project and policies on Post-Soviet space*, „Neighbourhood policy paper", CIES Kadir Has University and The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund, no. 04, Istanbul & Bucharest, July 2012, s. 1.

[66] T. Freyburg, S. Lavenex, F. Schimmelfennig, T. Skripka, A. Wetzel, *Democracy promotion through functional cooperation? The case of the European Neighbourhood Policy* w: *Democracy promotion in the EU's neighbourhood from laverage to governance?*, eds. S. Lavenex, F. Schimmlefennig, London, New York 2013, s. 143.

[67] P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*..., op.cit., Warszawa 2011, s. 9.

czeństwa czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych zmieniły kontekst, w którym EPS miała być realizowana. Jednak w obliczu dynamicznych wydarzeń w krajach sąsiadujących z UE od południa oraz „spowolnionej" współpracy z partnerami z Europy Wschodniej nie zdały one egzaminu.

Należy jednak zwrócić uwagę na główne zmiany w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa w ostatnich dwóch latach, które stanowią próbę i dają nadzieję sprostania nowej rzeczywistości w najbliższym sąsiedztwie UE. Wśród najważniejszych przekształceń EPS rozpoczętych w 2011 r. należy wymienić:

- indywidualne podejście do adresatów EPS, z uwzględnieniem specyfiki regionalnej oraz możliwości i oczekiwań poszczególnych państw. Przekłada się ono na zwiększoną elastyczność instrumentów, jakie Unia Europejska oferuje swym sąsiadom w ramach współpracy dwustronnej;
- zwiększenie wsparcia finansowego w zamian za postępy w procesach transformacji, zgodnie z zasadą „więcej za więcej";
- większe wsparcie UE dla społeczeństwa obywatelskiego w państwach sąsiedzkich. Dotyczy to zarówno krajów Europy Wschodniej, jak i objętych arabską wiosną.[68]

Zbyt długo rządy państw unijnych myliły stagnację ze stabilnością.[69] Dopiero zmiany w najbliższym sąsiedztwie skłoniły UE do podjęcia konkretnych kroków ku reformie EPS. Dotychczasowa próba „dopasowania" krajów sąsiedzkich do standardów unijnych (szczególnie w przypadku państw arabskich) nie zdała egzaminu. Wprowadzanie nowych zasad polityki sąsiedztwa stanowi ważny krok w budowaniu ściślejszych relacji z państwami partnerskimi. Największym wyzwaniem dla UE pozostaje aktualna sytuacja w krajach najbardziej niestabilnych wewnętrznie, takich jak Syria. Dalsza reforma EPS wydaje się koniecznością. Nie będzie ona jednak możliwa bez konsolidacji wewnątrz UE. Zbyt duże różnice zdań między państwami członkowskimi będą stanowić przeszkodę w budowaniu spójnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej.[70]

---

[68] R. Sadowski, *Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa…*, op.cit., s. 2.

[69] *Still Awake: the beiginnings of Arab democratic change*, eds. T. Behr, P. Sasnal, Report of the Polish Institute of International Relations and the Finnish Institute of International Relations, Warsaw, August 2012, s. 50.

[70] Różnice zdań widoczne były np. podczas głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w sprawie uzyskania przez Palestynę nieczłonkowskiego statusu obserwatora. Spośród państw UE tylko Czechy głosowały „przeciw", 14 krajów opowiedziało się „za", a 12, m.in. Polska, wstrzymało się od głosu, http://www.polskatimes.pl/artykul/710441,glosowanie-w-onz-ws-palestyny-dlaczego-czechy-jako-jedyne-w,id,t.html [dostęp 2.02.2013].

Abstract

Review of the European Neighbourhood Policy in times of political transformation in the EU neighbourhood after 2010

The European Neighbourhood Policy (ENP) is the main instrument of the European Union in building its relations with the Eastern and Southern neighbours. The reason for the formulation of the ENP was the biggest enlargement of the EU and the desire to create a 'ring of friends' to ensure security and stability in the region. The turn of the year 2010 was a key moment for the cooperation between the European Union and the neighbouring countries. It was the beginning of the crises in North Africa which led to the Arab Spring, as well as leadership changes in Ukraine, an Eastern neighbour with the most advanced level of cooperation with EU structures. The changes of the political situation in the closest neighbourhood of the EU has become a challenge for the ENP. On the one hand, the events shaping the dynamic situation in North Africa took place at a time when the EU countries were occupied with the effects of the economic crises in Europe; and on the other hand, the regression of democracy in the Eastern neighbours has remained the biggest obstacle in enhancing bilateral cooperation. Therefore, it became necessary to revise the European Neighbourhood Policy.

The author of the article is trying to answer the question how the European Neighbourhood Policy has been used to deal with the new political reality in the closest neighbourhood of the European Union. Due to the diversity of the neighbouring countries, the analysis has been done separately for the Eastern and Southern neighbours of the EU.