

# Szklany mur

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

---

**Partnerstwo Wschodnie jest kolejnym etapem ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Tak jak i poprzednie „ulepszenia”, nie przekroczyło i nie mogło przekroczyć strategicznych granic wyznaczonych jeszcze w gronie „piętnastki” na początku ubiegłej dekady.**

---

Dwa lata temu Partnerstwo Wschodnie powitano w Polsce z nadzieją i optymizmem. Dzisiaj nastroje wokół tej inicjatywy są dużo bardziej stonowane, żeby nie powiedzieć sceptyczne. Pojawia się wrażenie, że zaangażowanie polskie (na poziomie politycznym, ale też pozarządowym czy eksperckim) wynika bardziej z poczucia obowiązku niż z przekonania, iż Partnerstwo Wschodnie jest w stanie przynieść realne zmiany w sąsiedztwie. Czy jest to naturalny efekt „utruty świeżości” czy też skutek rzeczywistych problemów tej polityki? Co udało się osiągnąć przez dwa lata funkcjonowania projektu? Nadchodzący szczyt Partnerstwa, który odbędzie się w Warszawie w czasie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, stanowi naturalny pretekst do takich podsumowań. Spróbujmy więc pokusić się o odpowiedź na te pytania.

## Selektywna integracja

Rozpocznijmy ją od uświadomienia sobie rzadko formułowanej *explicite*, ale kluczowej prawdy. W 2009 roku, gdy Rada Europejska zaakceptowała zainicjowaną przez Polskę i Szwecję nową politykę wobec wschodnich sąsiadów, wszystkie zasadnicze decyzje odnośnie do stosunków Unii z tymi krajami były już podjęte. Postanowienia te zapadały kilka lat wcześniej, w przeddzień wielkiego rozszerzenia w 2004 roku. Wtedy, po długiej i gorącej debacie, powołano do życia Europejską Politykę Sąsiedztwa, która wyznaczyła obowiązujące do dziś strategiczne ramy działań Unii wobec Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

Europejska Polityka Sąsiedztwa wydzieliła w polityce Brukseli państwa wschodnioeuropejskie i kaukaskie z obszaru poradzieckiego i przypieczętowywała ich szczególny status jako sąsiadów Unii. Równocześnie doprowadziła jednak do zatarcia „europejskości” wschodniego sąsiedztwa, kraje te zostały bowiem włożone do jednego koszyka z zamorskimi sąsiadami Unii (jedenastoma państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu). Europejska Polityka Sąsiedztwa *de facto* udzieliła

też negatywnej odpowiedzi na pytanie o przyznanie w najbliższej dekadzie (a być może i dekadach) perspektyw członkowskich dla państw wschodnioeuropejskich. Wreszcie polityka ta zakładała, że integracja ze wschodnimi sąsiadami będzie miała charakter selektywny. Zakres tej integracji miały wyznaczać z jednej strony ambicje i możliwości sąsiadów Unii Europejskiej, z drugiej – protekcyjnistyczne interesy Wspólnoty i krajów członkowskich.

Zdefiniowanie zasadniczych ram nie oznaczało oczywiście, że Europejska Polityka Sąsiedztwa nie może być ulepszana lub zmieniana. Przeciwnie, polityka ta była kilkakrotnie korygowana. Dwa lata po rozszerzeniu rozpoczęła się debata nad pakietem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa plus, w której ważną rolę odegrała niemiecka prezydencja. Efektem było między innymi wzbogacenie oferty wobec wschodnich sąsiadów o nowe elementy współpracy sektorowej, a także decyzja o rozpoczęciu negocjacji umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, której częścią miała być pogłębiona strefa wolnego handlu. Powołanie do życia Partnerstwa Wschodniego było więc kolejnym etapem ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Tak jak i poprzednie „ulepszenia” nie przekraczała ona i nie mogła przekroczyć strategicznych granic wyznaczonych jeszcze w gronie „piętnastki” na początku ubiegłej dekady. Ilustracją tego był sposób, w jaki sformułowano cele Partnerstwa. W konkluzjach Rady Europejskiej z 20 marca 2009 roku przedstawiających założenia programu czytamy: „Partnerstwo Wschodnie przyniesie wzmocnienie polityki Unii Europejskiej wobec jej wschodnich partnerów, dążąc do wykreowania niezbędnych warunków do stowarzyszenia politycznego i dalszej ekonomicznej integracji, ułatwiając zbliżenia do Unii Europejskiej”. Partnerstwo Wschodnie miało więc popchnąć proces integracji wschodnich sąsiadów z Unią. Jednakże, podobnie jak Europejska Polityka Sąsiedztwa, nie określało ono ani końcowych celów tego procesu, ani też zakresu integracji.

**Różnice w podejściu do Unii w krajach Partnerstwa są na tyle duże, że ich współdziałanie jest ogromnie trudne i rzadko wykracza poza rytualno-polityczną debatę.**

## Ćwiczenia z negocjacji

Partnerstwo Wschodnie wniosło do unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów cztery nowe elementy. Po pierwsze, otworzyło możliwość zawarcia umów stowarzyszeniowych z Unią dla wszystkich sześciu krajów (dotychczas oferowano to tylko Ukrainie). Po drugie, jednoznacznie uznało dążenie do ruchu bezwizowego jako długoterminowy cel polityki Brukseli wobec wschodnich sąsiadów. Po trzecie, stworzyło instytucjonalne ramy wielostronnej współpracy pomiędzy krajami członkowskimi a krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Po czwarte

wreszcie, spowodowało zwiększenie funduszy przeznaczonych na politykę Unii wobec wschodnich sąsiadów.

Przyjrzyjmy się po kolei osiągnięciom w tych czterech dziedzinach. Zaczniemy od umów.

Od rozpadu Związku Radzieckiego trzon unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów stanowi dwuetapowy cykl skoncentrowany wokół umów bilateralnych. Pierwszy etap to mozolny proces ich negocjacji i ratyfikacji. Drugi etap stanowi ich implementacja. Wypracowywanie pierwszej umowy o partnerstwie i współpracy zajęło prawie dekadę i zakończyło się pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku

**Nie można powiedzieć,  
że Partnerstwo jest  
inicjatywą pustą, która  
nie przyniosła  
żadnych owoców.**

(z przyczyn politycznych nie doszło do podpisania umowy z Białorusią). Porozumienia te przede wszystkim regulowały zasady współpracy gospodarczej. W kilku sferach przewidywały także zbliżenie do unijnych standardów – zapisy te w większości pozostały jednak tylko na papierze. Pomimo to w trakcie debaty nad wzmocnieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2006 roku podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjowania bardziej zaawansowanej umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Partnerstwo Wschodnie otworzyło taką możliwość dla pozostałych czterech wschodnich sąsiadów (z wykluczeniem Białorusi). I rzeczywiście od 2009 roku rozpoczęto negocjacje z Mołdawią i trzema krajami kaukaskimi. Choć dotychczas żadna umowa nie została podpisana, już teraz warto zadać pytanie: co mogłyby one zmienić w stosunkach Unii ze wschodnimi sąsiadami? Politycy popierający integrację nie mają wątpliwości, że podpisanie umów ma wymiar strategiczny i byłoby „ostatecznym zabezpieczeniem geostrategicznej proeuropejskiej orientacji krajów Partnerstwa”.

Analizy ekonomistów brzmią mniej górnolotnie. Według analiz przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, gdyby zapisy porozumień stowarzyszeniowych zostały wprowadzone w życie, oznaczałoby to przede wszystkim polepszenie klimatu inwestycyjnego i przyciągnięcie kapitału do krajów Partnerstwa, co z kolei stymulowałoby rozwój gospodarczy. Problem polega na tym, że nawet taki scenariusz nie jest przesądzony. Szczególnym przypadkiem jest tu Azerbejdżan, który nie będąc członkiem Światowej Organizacji Handlu, nie może stworzyć z Unią strefy wolnego handlu. Właśnie ona miałaby być głównym elementem stowarzyszenia. W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić, co nowego mogłyby wnieść porozumienie o stowarzyszeniu wobec już obowiązującego o partnerstwie i współpracy, podpisanego w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Powstaje podejrzenie, że negocjacje te są przede wszystkim „ćwiczeniem” z gatunku *public relations* i nie mają służyć niczemu poza pokazaniem, że wzajemne stosunki postępują.

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku pozostałych czterech krajów. Ich umowy stowarzyszeniowe mają obejmować także strefy wolnego handlu. Tu jednak,

jeśli dojdzie do podpisania porozumień, największym wyzwaniem wydaje się ich implementacja. Dostosowywanie do standardów unijnych jest bowiem kosztowne zarówno politycznie (narusza interesy ważnych grup wpływu), jak i ekonomicznie (wymaga dużych nakładów finansowych). Z kolei możliwości Unii do stymulowania tego procesu są dość ograniczone. Bruksela może stosować bodźce pozytywne poprzez udzielanie większej pomocy krajom, które sprawniej implementują porozumienie. Zakres tej pomocy stanowi jednak i tak znikomą część kosztów, jakie będą musiały ponieść poszczególne kraje w związku z procesem integracji. Teoretycznie możliwe jest także „karanie”, na przykład poprzez blokowanie dostępu do wspólnotowego rynku. Takie radykalne działania najczęściej przynoszą jednak szkody obu stronom – Unia stosuje je więc niechętnie, w ostateczności. W tej sytuacji wdrożenie umów będzie przede wszystkim zależało od woli politycznej i strategicznej determinacji po stronie krajów partnerskich. Jak na razie nie wydaje się, aby warunek ten był spełniony w którymkolwiek z tych krajów.

**Unię stać obecnie jedynie na korekty taktyczne, więc inicjatywa jest po stronie krajów Partnerstwa Wschodniego.**

## Wizy – żadnych gwarancji

O ile w kwestiach integracji ekonomicznej pojawia się sporo ambiwalencji, o tyle większość krajów Partnerstwa (zwłaszcza Ukraina, Mołdawia i Gruzja) deklaruje jednoznacznie gotowość podjęcia działań niezbędnych do zniesienia wiz do Unii. Ich determinacja jest tym większa, że w odniesieniu do nowych krajów członkowskich państwa wschodnioeuropejskie utraciły takie możliwości zaledwie dekadę temu. Polska, Czechy, Węgry, Słowacja i kraje bałtyckie musiały bowiem w ramach procesu akcesyjnego odejść od funkcjonującego w latach dziewięćdziesiątych ruchu bezwizowego. Szczególnie odczuwalna bariera wizowa pojawiła się wraz z rozszerzeniem strefy Schengen po 2007 roku. Najbardziej ucierpieli na tym najwięksi i najbliżsi wschodni sąsiedzi Unii – Białoruś i Ukraina. W porównaniu z rokiem 2007, w roku 2008 nowe kraje członkowskie Europy Środkowej wydały o 40 procent mniej wiz dla obywateli Europy Wschodniej: o połowę mniej dla Białorusinów i o jedną trzecią dla Ukraińców. W sumie liczba wydanych wiz spadła o ponad 600 tysięcy. W kolejnym roku odnotowano niewielki wzrost tego wskaźnika, ciągle jednak było to znacznie mniej niż przed rozszerzeniem strefy Schengen.

Partnerstwo Wschodnie jako długoterminowy cel jednoznacznie określiło dążenie do ruchu bezwizowego z krajami objętymi tą inicjatywą. Dotychczas największym sukcesem było wypracowanie przez Unię planów działania dla Ukrainy i Mołdawii, w których zawarto listę reform, jakie muszą zostać zrealizowane, by możliwe było

zniesienie wiz. Na razie trudno ocenić, w jakim stopniu Ukraina czy Mołdawia są w stanie wypełnić postawione warunki. Niektórzy eksperci szacują, że cel ten może być osiągnięty w ciągu kilku najbliższych lat. Na pewno zniechęcające dla państw partnerskich jest to, że plany działania nie są w żaden sposób dla Unii obligujące, to znaczy nie gwarantują one, że wypełnienie postawionych warunków doprowadzi do zniesienia wiz. Na samym końcu i tak potrzebna jest polityczna decyzja krajów członkowskich. Tymczasem, jak ujął to jeden z pracowników Komisji Europejskiej: „szansa na taką decyzję maleje z każdą kolejną elekcją”. W krajach członkowskich coraz częściej do władzy dochodzą bowiem ugrupowania nastawione niechętnie do otwierania unijnych granic dla obywateli krajów sąsiedzkich.

## Brak gry zespołowej

Do 2009 roku polityka unijna wobec wschodnich sąsiadów miała wyłącznie wymiar bilateralny. Dzięki Partnerstwu Wschodniemu powstały stałe instytucje wielostronne na różnych poziomach. Stworzono cztery platformy tematyczne, które z kolei mogą powoływać panele eksperckie zajmujące się konkretnymi, wąsko zdefiniowanymi zagadnieniami. Prace platform są podsumowywane na dorocznym szczycie ministerialnym. Co dwa lata odbywają się też szczyty Partnerstwa Wschodniego na szczelbu głów państw. Międzyrządowa współpraca wielostronna ma być dopełniona kooperacją na innych poziomach: biznesowym, samorządowym, parlamentarnym i pozarządowym.

Uruchomienie instytucji, w ramach których regularnie spotykają się przedstawiciele dwudziestu siedmiu krajów Unii oraz wschodnich sąsiadów, bez udziału Rosji, ma duże znaczenie symboliczne. Równocześnie jednak współpraca multilateralna ujawniła z całą siłą, że różnice w podejściu do Unii i procesów transformacji są w krajach Partnerstwa na tyle duże, że wspólne działania sześciu krajów partnerskich na poziomie rządowym czy parlamentarnym są ogromnie trudne. W praktyce rzadko kiedy wykraczają one poza krąg rytualno-politycznej debaty. Inaczej sytuacja wygląda na poziomie pozarządowym. Organizacjom działającym w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego udało się w ciągu minionych dwóch lat zdefiniować wspólne cele (walka o prawa człowieka, demokratyzacja, przeciwdziałanie korupcji, zniesienie wiz) i zogniskować wokół nich swoją aktywność. Jednym z kluczowych problemów Forum jest jednak stosunkowo małe zainteresowanie tą inicjatywą instytucji unijnych i organizacji pozarządowych pochodzących z Unii Europejskiej. Tutaj jednak nową szansę przyniosła „arabska wiosna”, która radykalnie zmieniła myślenie o roli społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie – także tym wschodnim. Jak ujął to jeden z urzędników Komisji: „powiał nowy prospołeczny wiatr”. Konkretnym przykładem tej nowej przychylniej

atmosfery jest niespodziewana gotowość Komisji do sfinansowania sekretariatu Forum. Prośby w tej sprawie były od miesiący odrzucane jako niemożliwe do realizacji zarówno z przyczyn prawnych, jak i finansowych.

#### Współpraca wielostronna w ramach Partnerstwa Wschodniego

| RAMY INSTYTUCJONALNE  | IMPLEMENTACJA   |
|---|---|
| Szczyt Partnerstwa Wschodniego (na poziomie głów państw i szefów rządów, raz na dwa lata)   | Pierwszy odbył się w Pradze w 2009 roku; kolejny odbędzie się 30 września w Warszawie   |
| Spotkanie ministerialne: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ministrów spraw zagranicznych (raz w roku)</li> <li>• inne formuły ministerialne (w zależności od potrzeb)</li> </ul>   | Spotkania ministrów spraw zagranicznych odbywają się zgodnie z założeniem   |
| Cztery platformy tematyczne (spotkania na poziomie urzędników, dwa razy do roku) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokracja, dobre zarządzanie (między innymi panel antykorupcyjny, zintegrowane zarządzanie granicami)</li> <li>• Integracja ekonomiczna i konwergencja z Unią Europejską</li> <li>• Bezpieczeństwo energetyczne</li> <li>• Kontakty międzyludzkie</li> </ul> | Wszystkie platformy spotykają się zgodnie z założonym harmonogramem   |
| Zgromadzenie Parlamentarne – Euronest   | Pierwsze posiedzenie w marcu 2011 roku bez udziału delegacji z Białorusi  |
| Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych  | W trakcie powstawania   |
| Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (spotkanie Forum raz do roku)  | Pierwsze spotkanie Forum odbyło się w listopadzie 2009 roku w Brukseli, drugie w listopadzie 2010 roku w Berlinie. Trzecie na jesieni 2011 roku w Poznaniu. Komitet Sterujący Forum działa pomiędzy spotkaniami |
| Rada Biznesu  | Zaproponowana   |

## Pieniądze są, nie ma wizji

Przez wiele środowisk, zwłaszcza organizacje pozarządowe czy samorządy, Partnerstwo Wschodnie zostało odebrane jako inicjatywa, która otworzy nowe możliwości dla realizacji wielostronnych projektów na poziomie społecznym czy lokalnym. Rzeczywiście dzięki Partnerstwu z budżetu Unii udzielono dodatkowe 350 milionów



euro na współpracę ze wschodnimi sąsiadami w latach 2010-2013. Pieniądze te w niewielkim stopniu zostały jednak przeznaczone na oddolne multilateralne projekty. W większości są one wydatkowane w ramach dwustronnej współpracy międzyrządowej. Ważnym elementem jest tu zainicjowany w ramach Partnerstwa program wzmocnienia instytucji, który wydaje się trafioną innowacją. Jego celem jest budowanie potencjału tych instytucji państwowych, których zaangażowanie i kompetencje są niezbędne dla sprawnego negocjowania i wdrażania umów stowarzyszeniowych. Z dodatkowych funduszy przeznaczonych na Partnerstwo finansowane jest też pięć tak zwanych inicjatyw flagowych. Dotyczą one między innymi zarządzania granicami, małych i średnich przedsiębiorstw oraz ochrony środowiska. Dzięki Partnerstwu udało się też uruchomić dodatkowe fundusze kredytowe z Europejskiego

**Odmienne standardy polityczne i gospodarcze stanowią „szklany mur”, którego Partnerstwu wciąż nie udało się rozbić.**

Banku Inwestycyjnego (półtora miliarda euro) na wsparcie unijnych inwestycji w krajach partnerskich. Powstał także specjalny, zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny fundusz wsparcia pomocy technicznej, współfinansowany przez kraje członkowskie.

Przyglądając się temu, co udało się osiągnąć od 2009 roku, nie można powiedzieć, że Partnerstwo jest inicjatywą pustą, która nie przyniosła żadnych owoców. W ciągu minionych

dwóch lat między innymi zaawansowano proces negocjowania umów stowarzyszeniowych, zwiększono środki finansowe przeznaczone na pomoc wschodnim sąsiadom, wreszcie stworzono platformy współpracy wielostronnej pomiędzy krajami członkowskimi a sześcioma krajami partnerskimi na poziomie rządowym i pozarządowym. Wszystkie te, skądinąd ważne, osiągnięcia służą rozbudowie kontaktów, dają nowe platformy komunikacji i instrumentarium unijnej polityki. Nie udało się osiągnąć znaczących postępów w realizacji podstawowego celu tej polityki. Partnerstwo Wschodnie nie zdołało doprowadzić do przekroczenia bariery rzeczywistej integracji – zbliżenia krajów sąsiedzkich do Unii pod względem panujących tam standardów politycznych i gospodarczych. Istnienie tego „szklanego muru” wydaje się wynikać z dwóch czynników: mało atrakcyjnej oferty Unii (brak perspektyw członkowskich, niechęć wobec zniesienia obowiązku wizowego, otwarcia rynków rolnych i rynku pracy) i braku jednoznacznej proeuropejskiej wizji w samych krajach sąsiedzkich.

Póki przynajmniej jeden z tych czynników nie ulegnie zmianie, nawet najlepsze instrumenty nie zdołają znacząco posunąć do przodu procesu integracji. Patrząc na Unię i jej reakcję na wydarzenia w Afryce Północnej, nie wydaje się prawdopodobne, by strategiczne ramy polityki sąsiedzkiej przyjęte w 2004 roku mogły zostać zmienione w najbliższym czasie. Obecnie stać Unię na korekty taktyczne – tworzenie lub modyfikowanie mechanizmów finansowych, instytucji współpracy

i tym podobne. Wszystko wskazuje więc na to, że inicjatywa jest po stronie krajów Partnerstwa Wschodniego. Od nich przede wszystkim zależy to, czy i jak zostaną wykorzystane instrumenty stworzone w ramach Partnerstwa Wschodniego: nowe fundusze, umowy stowarzyszeniowe czy plany działania. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu rozumieją to gruzińscy, mołdawscy czy ukraińscy politycy. Prawda ta wydaje się jednak do nich coraz bardziej docierać. Może o tym świadczyć artykuł napisany w lipcu przez ukraińskiego ministra spraw zagranicznych i unijnego komisarza od spraw rozszerzenia i sąsiedztwa, który kończył się słowami: „Jeśli partnerzy dokonają rzeczywistego postępu w wewnętrznych reformach i przyjmowaniu europejskich standardów, to wówczas więzi pomiędzy nimi a Unią Europejską staną się głębsze i mocniejsze”. 🏰

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz jest stałą przedstawicielką  
Ośrodka Studiów Wschodnich w Brukseli.