

BIULETYN

Nr 57 (806) • 1 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Zmiany w polityce sąsiedztwa – nowy dokument programowy UE

Łukasz Adamski, Leszek Jesień

25 maja br. Komisja Europejska oraz wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawiły dokument: „Nowy odzew na zmieniające się sąsiedztwo”. Zawiera on wnioski z trwającego prawie rok przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz propozycje jej usprawnienia.

Dokument, który był konsultowany z rządami państw UE oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, *explicite* stwierdza, że dotychczasowa polityka wobec sąsiadów przyniosła umiarkowane rezultaty i okazała się zbyt mało elastyczna w reakcji na zmiany zachodzące w otoczeniu UE. Stąd też stosunki między UE a poszczególnymi krajami EPS winny być w znacznie większym stopniu uzależnione od stanu przestrzegania w nich praw człowieka oraz zasad demokracji, w tym m.in. wolności słowa, swobodnej rywalizacji politycznej, niezależnego sądownictwa oraz sprawnej i nieskorumpowanej administracji. Na intensywną współpracę z UE mogą liczyć te państwa, które się reformują i przestrzegają wartości demokratycznych. Z kolei kraje nie podejmujące reform, zwłaszcza te rządzone autorytarnie i naruszające prawa człowieka, muszą się liczyć z redukcją pomocy, a nawet z sankcjami przy jednoczesnej zwiększonej pomocy dla społeczeństwa obywatelskiego. Dokument podkreśla potrzebę równomiernego rozwoju obu filarów EPS – Partnerstwa Wschodniego (PW), obejmującego sześć postsowieckich krajów Europy Wschodniej (bez Rosji) i Kaukazu, oraz Unii na rzecz Morza Śródziemnego. Z wielu instrumentów przewidzianych wcześniej w Partnerstwie będą mogli teraz korzystać również śródziemnomorscy sąsiedzi UE.

Cele i instrumentarium polityki sąsiedztwa. Oryginalna EPS, powzięta w latach 2004-2006 w następstwie wielkiego poszerzenia UE, została oparta na koncepcie udziału w rynku wewnętrznym UE, jaki można było zaoferować krajom sąsiedztwa wobec niemożności zarysowania wobec nich perspektywy członkostwa. Koncept ten – choć daleko idący – spotkał się z chłodnym przyjęciem krajów sąsiedztwa, szczególnie w obliczu wzmożonej nadziei demokratycznej w następstwie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie i podobnych procesów w regionie. EPS została więc oparta na zasadzie dwustronnych planów działania, których finansowanie przewidziano w ramach specjalnego instrumentu (ENPI).

Nowa koncepcja EPS zmierza do wprowadzenia kilku nowych elementów określających zasady relacji UE z jej sąsiadami. Przede wszystkim wzmacnia warunkowość tych relacji w odniesieniu do realizacji podstawowych zasad i wartości demokracji. Ma to na celu odnotowanie i wzmocnienie działań tych państw, które podejmują bardziej zaawansowane reformy, a także zatrzymanie lub nawet cofnięcie współpracy i wsparcia finansowego wobec tych, które schodzą z drogi demokratyzacji i wolnej gospodarki. Po drugie, w ramach nowej EPS UE pozycjonuje się bardziej jako koordynator i organizator przedsięwzięć prowadzonych wobec sąsiedztwa UE przez wielu aktorów (w tym samą UE, ale także międzynarodowe organizacje finansowe, poszczególne państwa członkowskie czy inne państwa, takie jak USA), niż samodzielny gracz zdolny do zaoferowania swemu sąsiedztwu długoterminowej i konkretnej perspektywy. Wprawdzie dokument wspomina kilkakrotnie o możliwości stopniowej integracji gospodarczej sąsiadów z rynkiem wewnętrznym UE, lecz jest to perspektywa ograniczona do swobody przepływu towarów jako skutku utworzenia pogłębionych stref wolnego handlu. Po trzecie, dokument wzmacnia zasadę zróżnicowanego i zindywidualizowanego podejścia

UE do sąsiadów. Służyć ma to znajdowaniu elastycznych rozwiązań i projektów, najlepiej odpowiadających potrzebom poszczególnych państw.

Konsekwencje dla Europy Wschodniej. Propozycje zawarte w dokumencie zasadniczo są korzystne dla rozwoju PW, a kierunek zmian jest zgodny z postulatami zgłaszanymi wobec tej inicjatywy w Polsce czy w Europie Wschodniej. Są one jednak od nich znacznie mniej ambitne.

Zwraca uwagę przede wszystkim brak jasnej tzw. „perspektywy europejskiej” dla krajów Europy Wschodniej. Dokument, w ustępach mówiących o Partnerstwie, odwołuje się wprawdzie do art. 49 Traktatu o UE, gwarantującego demokratycznym państwom europejskim możliwość ubiegania się o członkostwo w UE, lecz jedynie w celu stwierdzenia tożsamości wartości leżących zarówno u podstaw akcesji, jak i stowarzyszenia.

Pozytywna jest natomiast zapowiedź uproszczenia zasad przyznawania przez UE pomocy finansowej, obecnie bardzo biurokratyzowanej, oraz zamiar powołania Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, wspierającej w sąsiedztwie UE działalność organizacji pozarządowych, także tych niezarejestrowanych w wyniku sprzeciwu władz. Z uznaniem należy także powitać zamiar uruchomienia gwarancji dla inwestorów z UE prowadzących biznes w krajach Partnerstwa, obecnie mocno utrudniony ze względu na brak bezpieczeństwa prawnego oraz korupcję; a także ogólne zwiększenie środków na realizację EPS do 2013 r. o 1,2 mld euro.

Dokument nie przewiduje znaczących zmian w przepisach wizowych, wzywa natomiast państwa członkowskie do ich bardziej liberalnego wykorzystywania, w szczególności do szerszego stosowania praktyki przyznawania wieloletnich wiz wielokrotnych. Tego rodzaju apel zapewne nie wystarczy do zmiany biurokratycznego podejścia do interesantów, dominującego w konsulatach państw UE w krajach Partnerstwa, zwłaszcza że wiele europejskich rządów niechętnie zapatruje się na jakąkolwiek liberalizację ruchu osobowego z państwami wschodnioeuropejskimi.

Institucje UE postulują więcej wymian studenckich, wolontariatu oraz współpracy naukowej i kulturalnej z krajami EPS. Mają być one jednak realizowane głównie w ramach istniejących programów (m.in. Erasmus Mundus, Youth in Action), co pozwala przypuszczać, że zmiana w stosunku do obecnego stanu nie będzie radykalna. Tymczasem mieszkańcy wschodniej Europy mają nieporównywalnie mniej możliwości udziału w takich programach niż obywatele krajów kandydujących do UE, takich jak Turcja.

Obiecujące są ustępy poświęcone rolnictwu, m.in. zapowiedź uruchomienia pilotażowych programów wsparcia. Niemniej dopiero znacznie szersze otwarcie UE na produkty rolne z krajów Partnerstwa będzie miało zauważalne przełożenie na modernizację tych krajów również w innych dziedzinach. Bardzo korzystne jest natomiast mocne podkreślanie zasady warunkowości, co oznacza perspektywę większych środków finansowych dla Ukrainy, Mołdawii oraz Gruzji, w których poziom praworządności i demokracji jest wyższy niż w reszcie krajów regionu. Wiele jednak zależy od tego, czy UE będzie konsekwentnie przestrzegała tej reguły i czy np. wobec współpracy z Azerbejdżanem będą stosowane te same kryteria, co w relacjach z Łukaszenkowską Białorusią.

Wnioski. Nowa koncepcja EPS jest wyraźną próbą znalezienia przez UE odpowiedzi na wyzwania w sąsiedztwie związane z falą zmian w Afryce Północnej. Nie podjęto tu jednak próby odpowiedzi na dylemat, jak wspierać transformację europejską państw Partnerstwa Wschodniego w sytuacji, gdy tamtejsze elity polityczne są znacznie mniej zdeterminowane do takich działań, niż rządy krajów Europy Środkowej w latach 90. lub też zgoła nie chcą reform i gdy słabsze jest poparcie opinii publicznej dla integracji europejskiej. Wedle sondaży w sytuacji konieczności wyboru między polityką integracji z UE a zbliżeniem z Rosją lub też „trzecią drogą”, ankietowani w większości decydują się na jeden z dwóch ostatnich wariantów. Dokument tymczasem nie porusza, przynajmniej wprost, problematyki promowania wiedzy o UE, a zwłaszcza edukacji politycznej w oparciu o europejskie wartości, w samych krajach Partnerstwa.

Nowa formuła wydaje się także osłabiać strategiczną wymowę oryginalnej koncepcji potencjalnego udziału sąsiadów w rynku wewnętrznym UE. Taki udział oznacza możliwość realizacji nie tylko swobody przepływu towarów, ale także kapitału i usług, a nawet – w dłuższej perspektywie – osób. Szczególnie ważna dla krajów sąsiadujących – i to zarówno z Południa, jak i ze Wschodu – jest możliwość otwarcia rynku wewnętrznego na ich towary rolne. Takie rozumienie udziału w rynku wewnętrznym dawałoby krajom sąsiadującym realne instrumenty wspierające transformację gospodarczą. Właściwe wydaje się zatem przywrócenie tej perspektywy wobec krajów sąsiadujących.

Szybka akceptacja zmian w EPS przez Radę i Parlament będzie służyła poprawie percepcji UE jako organizmu zdolnego adaptować swoje działania do zmieniającej się rzeczywistości. Ważne w tym względzie będą działania nadchodzącej prezydencji Polski, które powinny służyć sprawnemu uzgodnieniu ewentualnych poprawek do tego dokumentu, osiągnięciu kompromisu w Radzie i porozumienia z Parlamentem.