

EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA. BILANS FUNKCJONOWANIA NA PRZYKŁADZIE UKRAINY

Paweł Świeżak

ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ W 2004 I 2007 R., W WYNIKU KTÓREGO DO ORGANIZACJI DOŁĄCZYŁO DWANAŚCIE NOWYCH PAŃSTW, ZNACZĄCO ZMIENIŁO JEJ POŁOŻENIE MIĘDZYNARODOWE. NOWE GRANICE UE SIĘGNĘŁY BIAŁORUSI, UKRAINY I MOŁDAWII NA WSCHODZIE, A DZIĘKI PRZYŁĄCZENIU WYSPIARSKICH PAŃSTW ŚRÓDZIEMNOMORSKICH ROZCIĄGNĘŁY SIĘ RÓWNIEŻ NA POŁUDNIE. W BEZPOŚREDNIEJ BLISKOŚCI UNII ZNALAZŁY SIĘ PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH ORAZ – POPRZEZ PRZYŁĄCZENIE RUMUNII I BUŁGARII – REGION MORZA CZARNEGO. W BRUKSELI UZNANO, ŻE TA „NOWA GEOGRAFIA” WYMUSZA MODYFIKACJĘ PODEJŚCIA STOSOWANEGO PRZEZ UE W RELACJACH Z PAŃSTWAMI POŁOŻONYMI W NAJBLIŻSZYM SĄSIEDZTWIE.

Koncepcja, jaką w maju 2004 r. sformułowano w odniesieniu do państw otaczających Unię, nosi nazwę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS, *European Neighbourhood Policy*). Dziś, dwa i pół roku od zainaugurowania EPS, można pokusić się o dokonanie wstępnej oceny tej strategii. Szczególnie interesująca i ważna z polskiej perspektywy kwestia dotyczy skuteczności EPS w stosunku do Ukrainy, kluczowego partnera Polski na wschodzie.

UNIA I JEJ SĄSIEDZI

Przed rozszerzeniem z 2004 r. UE nie widziała potrzeby ujednoczenia swojej polityki sąsiedztwa. Najważniejsze kontakty z bezpośrednimi sąsiadami wyznaczały bowiem ramy toczących się negocjacji w sprawie członkostwa. Relacje z najbliższym otoczeniem określały natomiast umowy różnego typu: z krajami postradzieckimi były to układy o partnerstwie i współpracy (PCA), z państwami południowego basenu Morza Śródziemnego – układy stowarzyszeniowe, z krajami Zachodnich Bałkanów – porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu. Poszczególne kraje korzystały z pomocy unijnej, której format i rozmiary zależały od przynależności do określonej grupy państw: w przypadku kandydatów do członkostwa był to np. program PHARE¹, dla państw objętych PCA² program TACIS, wobec członków Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego – czyli wchodzących w skład tzw. Procesu Barcelońskiego – program MEDA.

Co zatem skłoniło Brukselę do rewizji prowadzonej dotąd polityki? Wydaje się, że można tu wymienić kilka motywów. Po pierwsze, stopniowo stawało się jasne, że najmocniejsze z narzędzi, jakim dysponowała UE w stosunku do sąsiadów – wizja uzyskania członkostwa – traci zastosowanie. Negocjacje akcesyjne ze swojego założenia były jednokierunkowe: to kraje kandydujące, które ubiegały się o członkostwo w europejskim klubie, zobowiązywały się do spełnienia szeregu warunków. Tymczasem sama Unia nie zaciągała wobec nich istotnych zobowiązań. Taka asymetria z punktu widzenia Brukseli była w sumie korzystna. Jednakże najpóźniej w latach

1) Państwa te, zależnie od momentu uzyskania pozytywnej rekomendacji Rady Europejskiej, dzieli się zwykle na dwie grupy: luksemburską (Polska, Czechy, Węgry, Estonia, Słowenia, Cypr) oraz helsińską (Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Malta i Turcja).

2) PCA (*Partnership and Co-operation Agreements*) podpisano z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Kirgizją, Mołdawią, Rosją, Ukrainą i Uzbekistanem; układy stowarzyszeniowe (*Euro-Mediterranean Association Agreements*) z Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libanem, Marokiem, Tunezją, Turcją; poza tym umowę wynegocjowano także z Autonomią Palestyńską, a rozmowy prowadzono z Syrią; natomiast SAA (*Stabilisation and Association Agreements*) na różnym etapie zaawansowania objęły Chorwację, Macedonię, Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Serbię i Czarnogórę.

2002-2003 w Unii zdano sobie sprawę, że kolejne rozszerzenie jest z różnych względów kwestią więcej niż problematyczną³. Trzeba było wystąpić wobec krajów posiadających europejskie aspiracje, które przynajmniej na obecnym etapie nie mogły być zaspokojone, z jakąś formą alternatywnej oferty.

Po drugie, wzmocniona nowymi członkami i bardziej zintegrowana wewnętrznie, dzięki zapisom Traktatu Nicejskiego, Unia Europejska zaczęła przejawiać coraz wyraźniejsze ambicje w sferze kształtowania stosunków zewnętrznych. Chęć zajęcia pozycji „globalnego gracza” w polityce światowej, odpowiadającej miejscu, jakie Europa odgrywała w światowej gospodarce, może być uznana za jeden z motywów, jakie stały za stworzeniem EPS. Polityka wobec sąsiadów, jako wycinek całości unijnej polityki zagranicznej, zdawała się całkiem nieźle nadawać jako swojego rodzaju test mający udowodnić, że UE jest w stanie prowadzić spójną politykę zagraniczną⁴. Nie bez znaczenia były tu także motywy o charakterze geopolitycznym. Jako jedno z – potencjalnie – głównych centrów w polityce światowej, Unia Europejska, poprzez koncepcję EPS, zamierzała zaopartzyć się w efektywne narzędzie wywierania wpływu na swoje otoczenie. Można zaryzykować twierdzenie, że przedstawiając nową wizję sąsiedztwa, UE zamierzała jednocześnie stworzyć swoisty magnes utrzymujący w jej orbicie wpływów objęte tym oddziaływaniem wyselekcjonowane państwa.

Po trzecie, Unia stanęła przed nasilającymi się obawami swoich obywateli dotyczącymi nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu międzynarodowego itd. Źródeł tych zagrożeń dopatrywano się w napiętej sytuacji w państwach ościennych, często źle zarządzanych, biednych, generujących problemy związane z niekontrolowaną emigracją zarobkową, przemytem, a poprzez frustrację swoich obywateli – stanowiące także potencjalne źródło politycznej niestabilności. Można powiedzieć, że w jakimś stopniu sformułowanie EPS stanowiło odpowiedź na lęki wewnętrzzunijskie. Wyrażał to stosowany przez urzędników UE slogan: „Pomagając sąsiadom, pomagamy sobie”. EPS pozostaje również w logicznym związku z Europejską Strategią Bezpieczeństwa sformułowaną w grudniu 2003 r.⁵.

Z powyższym motywem łączył się kolejny. Rozciągnięcie sfery stabilności i przewidywalności także poza swoje granice leżało w dobrze pojętym, egoistycznym interesie UE. Uruchamiając EPS, Unia zamierzała poszerzyć

europejski obszar „stabilności, dobrobytu i demokracji”⁶ po to, aby jak to określił w 2002 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, doprowadzić do powstania na swoich obrzeżach „kręgu przyjaciół” (*ring of friends*). Poprzez politykę sąsiedztwa Unia zamierzała stworzyć mechanizm, który pozwoliłby jej na zwiększenie i zabezpieczenie zarówno swojej ekonomicznej prosperity, jak i własnego bezpieczeństwa.

Wreszcie, za przesłankę do stworzenia EPS można uznać także to, że UE zamierzała uporządkować rozproszone dotąd pomiędzy różne programy pomocowe środki finansowe i doprowadzić do większego skoncentrowania podejmowanych przez siebie działań.

Wymienione powyżej, w gruncie rzeczy obiektywne uwarunkowania, nie przesądzały jednak jeszcze o kształcie, jaki mogła przybrać polityka sąsiedztwa Unii. Logikę, jaka przyświecała tworzeniu jej zrębów, dobrze naświetla późniejsza (ze stycznia 2006 r.) wypowiedź Eneko Landaburu,

-
- 3) Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi postawił sprawę jasno w grudniu 2002 r. w przemówieniu wygłoszonym w Brukseli: „Integracja Bałkanów zakończy unifikację kontynentu. (...) Nie możemy rozszerzać się bez końca”, por. R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability, „Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU”, Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project*, Bruksela, 5-6.12.2002, tekst dostępny na: <http://europa.eu>.
 - 4) Priorytetowe znaczenie przywiązywane do EPS zostało odzwierciedlone w oficjalnej unijnej nomenklaturze: tytuł komisarza Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne to „komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa”.
 - 5) Przewiduje ona „promowanie kręgu dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach Morza Śródziemnego, z którymi chcemy rozwijać bliskie i oparte na współpracy stosunki”, tekst dostępny na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
 - 6) W przemówieniu wygłoszonym w Bratysławie 19 marca 2004 r. Günter Verheugen ujął to następująco: „*First of all, „Europe” and „the European Union” are not the same, even though the Union now has an almost continental scale. Secondly, the European Union has major interests in the stability, prosperity and democracy of its neighbours not to speak of its moral and political obligations towards them*”.

dyrektora generalnego zajmującego się w Komisji Europejskiej relacjami zewnętrznymi Unii. Dowodził on, że celem polityki sąsiedztwa jest przede wszystkim wspieranie procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych w państwach ościennych. To ma pozwolić na rozszerzenie „strefy dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa” poza granice Unii – bez konieczności rozszerzania samej Unii. W czystej teorii podejście to zakłada wspieranie działań reformatorskich podejmowanych z własnej inicjatywy przez państwa sąsiednie bez narzucania im z góry przez Unię gotowych rozwiązań.

UKSZTAŁTOWANIE SIĘ EPS – MAJ 2004 R.

Debata nad stworzeniem konkretnej wizji polityki sąsiedztwa nabrała w Unii Europejskiej tempa od 2002 r. Pierwsza propozycja, zgłoszona przez Wielką Brytanię i Danię, zakładała objęcie statusem „specjalnych sąsiadów” państw położonych na wschód od rozszerzonej UE (to jest Ukrainy, Białorusi oraz Mołdawii, *New Neighbours Initiative* z kwietnia 2002 r.). Szybko jednak, na skutek presji m.in. Francji i Hiszpanii, zaniepokojonych rysującą się według nich groźbą marginalizacji państw południowego basenu Morza Śródziemnego, do planów unijnej polityki sąsiedztwa włączono także i te pozaeuropejskie kraje. 11 marca 2003 r. Komisja Europejska opublikowała pierwszą całościową wizję nowej polityki (komunikat „Szersza Europa – Sąsiedztwo: Nowe Ramy dla Stosunków z naszymi Wschodnimi i Południowymi Sąsiadami”), która stała się podstawą do sformułowania dokumentu bazowego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nastąpiło to ostatecznie już po rozszerzeniu Unii, 12 maja 2004 r.⁷.

Warto zaznaczyć, że od uczestnictwa w europejskiej polityce sąsiedztwa bardzo stanowczo odżegnała się Federacja Rosyjska, dopatrując się w niej, nie bez racji, elementów nierównoprawności w traktowaniu przez Unię swoich sąsiadów (na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. zdecydowano, że stosunki UE-Rosja przyjmą postać „strategicznego partnerstwa”, opartego na czterech wspólnie budowanych przestrzeniach).

W ostatecznym rezultacie, EPS objęła specyficzną grupę krajów, które spełniały łącznie trzy warunki: leżały w geograficznym sąsiedztwie UE,

posiadały z Unią ustalone relacje traktatowe (tzn. PCA lub umowę stowarzyszeniową) oraz nie miały uprzednio zarysowanej perspektywy członkostwa. Z uwagi na ten ostatni warunek, do EPS nie zostały włączone państwa Bałkanów Zachodnich (posiadają one status „kandydatów” bądź „potencjalnych kandydatów”) oraz Turcja. Takie ustawienie założeń doprowadziło do sytuacji, w której schematem EPS objętych zostało dwaście (a w maksymalnym wariantcie piętnaście) bardzo różniących się pomiędzy sobą krajów⁸. Są to:

- państwa śródziemnomorskie i bliskowschodnie: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja;
- Mołdawia i Ukraina;
- państwa południowego Kaukazu: Armenia, Azerbejdżan, Gruzja (dołączono je w czerwcu 2004 r.).

Do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa została także włączona na prawach osobnego podmiotu Autonomia Palestyńska. Ze względu na brak funkcjonującego porozumienia z Unią, członkami EPS nie stały się natomiast, jak dotychczas, Białoruś, Libia i Syria, mimo iż unijna oferta jest skierowana również do nich.

EPS W AKCJI: CELE, SCHEMAT DZIAŁANIA

Celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest wspieranie bliskiej współpracy ekonomicznej, politycznej, kulturalnej oraz w dziedzinie bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską a jej sąsiadami, opartej o katalog wspólnych, podzielanych przez obie strony wartości, takich jak demokra-

7) Dokumentem bazowym EPS jest komunikat Komisji Europejskiej opublikowany 12 maja 2004 r.: *Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper COM(2004) 373 final*.

8) Od razu zresztą rodzi to pytanie, czy jednolita polityka zastosowana do państw, które geograficznie, politycznie, gospodarczo i kulturowo więcej dzieli niż łączy w ogóle ma jakiegokolwiek szanse powodzenia? Rozwiązanie tego dylematu proponowane przez UE głosi, iż choć państwa poradzieckie oraz śródziemnomorskie faktycznie różnią się między sobą, to stoją przed podobnymi problemami i wyzwaniem modernizacyjnymi.

cja, prawa człowieka, zasada państwa prawa, rozwój w oparciu o model gospodarki wolnorynkowej oraz współpraca w zakresie zwalczania wspólnych zagrożeń w polityce zagranicznej (np. terroryzmu i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia).

EPS ma w założeniu zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału na kontynencie europejskim, czyli nie dopuścić do izolacji państw sąsiednich i stworzenia barier na nowych granicach rozszerzonej UE. Przy tym, co należy wyraźnie zaznaczyć, Europejska Polityka Sąsiedztwa nie odnosi się w ogóle do kwestii ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej zaangażowanych w nią krajów. Polityka rozszerzenia i polityka sąsiedztwa – to dwie odrębne polityki. Trzeba zauważyć, że choć EPS formalnie nie zamyka drogi do akcesji, to jednak w opinii większości ekspertów i polityków, *de facto* bliskie prawdy jest stwierdzenie, że określiła ona na razie „granice Europy”, przynajmniej w rozumieniu urzędników z Brukseli.

Swoim partnerom w ramach polityki sąsiedztwa Unia Europejska oferuje uprzywilejowane i pogłębione stosunki polityczne oraz integrację gospodarczą, która w dalszej perspektywie przewiduje utworzenie strefy wolnego handlu oraz udział w niektórych segmentach rynku wewnętrznego UE, a także objęcie uczestniczących w niej krajów czterema swobodami, na których opiera się rynek wewnętrzny (przepływ towarów, kapitału, usług i osób) oraz możliwość udziału w niektórych wewnętrznych programach unijnych⁹. Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na zasadzie warunkowości: Unia „nagradza” swoich partnerów w zamian za przeprowadzenie stosownych reform społeczno-ekonomicznych i politycznych. Relacje w ramach EPS bazują ponadto na zasadach współzależności i zróżnicowanego podejścia: to znaczy, że chociaż EPS jest z założenia spójną i jednolitą polityką, Unia negocjuje z każdym z państw-uczestników osobne zestawy zobowiązań, które są przynajmniej teoretycznie wzajemne – nałożone i na dane państwo, i na Unię.

Głównym narzędziem EPS jest Plan Działań (PD), dokument uzgadniany w toku dwustronnych negocjacji przez UE i dane państwo. Nie zastępuje on dotychczasowych porozumień (PCA i układów stowarzyszeniowych), lecz ma służyć ich skuteczniejszemu wdrożeniu. PD jest dokumentem politycznym, zawierającym na okres od trzech do pięciu lat, składającym się ze zbioru priorytetów, które mają zostać osiągnięte w czasie, na jaki został zawarty. W zamian Unia oferuje pomoc finansową i techniczną oraz pogłębioną integrację gospodarczą¹⁰. Unia pomaga

we wdrażaniu PD za pomocą istniejących programów finansowych (od 1 stycznia 2007 r. programy MEDA i TACIS zastąpił nowy, stworzony z myślą o polityce sąsiedztwa zintegrowany instrument finansowy ENPI, *European Neighbourhood Policy Instrument*) oraz od niedawna także za pośrednictwem mechanizmów wsparcia administracji w ramach programów twinningowych i TAIEX¹¹. UE zadeklarowała też pomoc dla integracji regionalnej pomiędzy samymi państwami sąsiedzkimi.

O dużej roli przywiązywanej w Brukseli do EPS świadczy zwiększenie środków przeznaczonych na finansowanie pomocy dla krajów sąsiedzkich: budżet na lata 2007-2013 na wsparcie dla krajów EPS wynosi około 12 mld euro, co stanowi wzrost rzędu 32 proc. w porównaniu do poprzedniego okresu budżetowego¹². Jak dotąd, PD zawarto z dziesięcioma państwami oraz z Autonomią Palestyńską (wyjątkami są Egipt i Algieria z którymi nie zakończono negocjacji oraz wspomniane już Syria, Białoruś i Libia – z którymi nie rozpoczęto rozmów). Podsumowując początkowy okres funkcjonowania EPS, w grudniu 2006 r. Komisja Europejska generalnie wyraziła zadowolenie z efektów tej polityki, sugerując wprowadzenie tylko nieznacznych, kosmetycznych korekt, nie zmieniających samej istoty

-
- 9) Dotychczas tego rodzaju szerokie prerogatywy wiązały się z uzyskaniem pełnego członkostwa w Unii. Początkowo wśród polityków UE używano na opisanie EPS nawet hasła „integracji [z UE] we wszystkich obszarach oprócz instytucji”. Por. R. Prodi, *op. cit.*
- 10) Plany Działań, choć zindywidualizowane w odniesieniu do każdego z państw-członków EPS, składają się z kilku standardowych części obejmujących: 1. Dialog polityczny i reformy, 2. Sprawy ekonomiczne, społeczne i politykę rozwoju, 3. Uregulowania dotyczące handlu i reform rynkowych, 4. Współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i bezpieczeństwa, 5. Współpracę w dziedzinach transportu, energetyki, środowiska naturalnego, badań i rozwoju, 6. Promowanie kontaktów międzyludzkich, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, edukacji i wymiany kulturalnej.
- 11) Twinning i TAIEX (*Technical Assistance for Information Exchange of the Institution Building*) to programy mające za zadanie zapewnienie zwiększenia wydolności administracyjnej.
- 12) Por. *Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.*

Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Za główne zalety EPS uznano zapewnienie jednolitych ram działania w stosunkach z sąsiadami, wzajemną odpowiedzialność strony unijnej oraz zaangażowanych państw w odniesieniu do wyznaczania celów i stopniowej ich realizacji, implementację konkretnych reform w państwach objętych polityką sąsiedztwa (dzięki zapisom Planów Działania), a także racjonalizację wykorzystania unijnych funduszy pomocowych.

Choć pozytywna ocena EPS wyrażona przez Komisję Europejską ma oparcie w niektórych faktach, to jednak bardziej wnikliwe spojrzenie na Europejską Politykę Sąsiedztwa nie do końca potwierdza tezę o jej skuteczności. W szczególności *casus* Ukrainy może budzić uzasadnione wątpliwości co do tego, czy unijna EPS zdała swój egzamin.

UNIA I UKRAINA

Na przykładzie Ukrainy ujawniają się ograniczenia i niedoskonałości Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Historia stosunków UE z Ukrainą była przez długi czas, jak ujął to jeden z unijnych dyplomatów, „historią nieporozumień, rozczarowań i bezpodstawnych nadziei”¹³. Zasadnicze napięcie wyznaczały rozmiągające się oczekiwania obu stron: podczas gdy Kijów, choćby nawet nieco na wyrost, deklarował swój europejski wybór i chęć uzyskania pełnego członkostwa w UE, Bruksela uparcie ignorowała te oświadczenia i nie robiła zbyt wiele, aby Ukrainę do siebie przybliżyć. W tej sytuacji polityka EPS rozmięła się z oczekiwaniami strony ukraińskiej.

W okresie kształtowania się programu unijnej polityki sąsiedztwa, we wrześniu 2002 r., prezydent Leonid Kuczma wydał dekret ustanawiający „Program Integracji Ukrainy z UE”. Reakcja strony unijnej była niezauważalna. Miało to częściowo swoje racjonalne uzasadnienie: polityka ukraińska za czasów prezydentury L. Kuczmy stanowiła wieczne „balansowanie” między wschodem i zachodem¹⁴. Choć prowadzona przez Ukrainę „wielowektorowa” polityka nie mogła wzbudzać w Brukseli zaufania, a w kwestii wejścia do UE podzielone było również samo ukraińskie społeczeństwo, to jednak milczenie i uparte niewyciąganie ręki przez Brukselę w stronę Kijowa nie polepszało sytuacji. Na niezdarne ruchy UE (a często ich brak) szybko reagowała za to Rosja, która odzyskiwała pewność siebie pod energicznymi rządami prezydenta Władimira Putina i próbowała

wciągać Ukrainę do bliższej współpracy i integracji na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw.

Przełomem w stosunkach UE z Ukrainą mogła być właśnie nowa europejska polityka sąsiedztwa. Tak się jednak nie stało. Już samo to, że Ukraina znalazła się w jednej grupie z krajami, dla których drzwi do UE z definicji pozostają zamknięte (choćby z uwagi na niespełnienie kryterium geograficznego – do Unii może przystąpić tylko państwo europejskie), nie było dobrym sygnałem dla państwa otwarcie deklarującego swoje proeuropejskie ambicje¹⁵.

Po krótkim okresie wahania Ukraina zaakceptowała EPS i przystąpiła do negocjacji Planu Działań z UE. Okres tych ustaleń przypadł na szczególnie intensywny czas w ukraińskiej polityce wewnętrznej – zbiegł się bowiem z wyborami prezydenckimi 2004 r. Nieco dziwne jest więc, że nie czekając na ostateczny ich wynik Komisja Europejska ze swojej strony zatwierdziła Plan Działań już 9 grudnia 2004 r. Kiedy jednak zwycięstwo odniósł Wiktor Juszczenko, a wraz z nim opcja jednoznacznie proeuropejska, musiała nastąpić praktyczna weryfikacja i sprawdzian dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Reakcja Unii w tym szczególnym, przełomowym momencie była kluczowa. Na początku 2005 r. ukraińskie ministerstwo spraw zagranicznych zapowiedziało możliwość złożenia wniosku o członkostwo w UE, co potwierdził nowo wybrany prezydent. Rząd opracował projekt Narodowej

13) Cytat za: Tatiana Silina, *Nam nie szaszeczki, a jechat'*, „Zierkało Niedieli”, nr 27 (502), 10-16.06.2004 r.

14) Przykładowo, w rok po opublikowaniu strategii proeuropejskiej, we wrześniu 2003 r., ogłoszono zamiar powołania Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej z partnerami z byłego ZSRR: Rosją, Białorusią i Kazachstanem.

15) Co ciekawe, mieszane uczucia koncepcja EPS wywołała także i wśród państw śródziemnomorskich objętych EPS: przykładowo szef misji dyplomatycznej Algierii przy UE H. E., Halim Benattallah, podczas konferencji poświęconej EPS (w końcu 2005 r.) zarzucił polityce sąsiedztwa nieuwzględnianie śródziemnomorskiej specyfiki. Streszczenie tekstu jego wystąpienia dostępne na: http://www.boell.de/download_de/ENP_seminar_outputs_EN.pdf.

Strategii Integracji Europejskiej. Rezolucję wzywającą do zaoferowania perspektywy członkowskiej Ukrainie wydał Parlament Europejski.

Unia Europejska, trzymając się ściśle zasad, na których opiera się EPS, nie zdołała jednak stworzyć wizji, która zainspirowałaby dalsze, jeszcze głębsze przemiany na Ukrainie. W danym momencie nie chodziło zresztą nawet o konkretne kroki ze strony UE, ale choćby o symboliczny gest, stanowiący uznanie proeuropejskich dążeń Kijowa. Gest taki, wykonany na początku 2005 r. mógłby mieć ważkie, być może nawet historyczne, konsekwencje i ogromne znaczenie dla przyszłego kształtu wzajemnych stosunków. Tymczasem, pozostając w ramach przewidzianych w EPS, Unia zdobyła się zaledwie na „przyjęcie do wiadomości” europejskich aspiracji Ukrainy, a w lutym 2005 r. zaoferowała Kijowowi dziesięciopunktowe uzupełnienie Planu Działań. W tym aneksie zapowiedziano, że nowe porozumienie unijno-ukraińskie, które ma zastąpić układ o partnerstwie i współpracy (obowiązuje do 2008 r.) będzie miało pogłębiony charakter, oraz skupiono się na szeregu bardziej szczegółowych kwestii bodźców ekonomicznych, których zastosowanie częściowo zostało uzależnione od reform wprowadzanych przez nową ekipę¹⁶.

Choć patrząc w kategoriach *Realpolitik*, strategii UE nie sposób właściwie niczego zarzucić, a ramy, których się trzyma, można uznać za racjonalne (włącznie z wezwaniem nowego ukraińskiego kierownictwa na początku 2005 r. do „rozpoczęcia poważnej pracy”¹⁷), to jednak niewątpliwie Unii zabrakło w tym okresie wyobraźni. UE zareagowała standardowo i wręcz odruchowo: powitała z satysfakcją zmiany na Ukrainie i uzależniła koncesje ze swojej strony od postępów we wdrażaniu reform wewnętrznych – tak, jak to przewidywała EPS. Tymczasem przemiany, które rozpoczęły się na Ukrainie, stanowiły przeskok jakościowy i jako takie wymagały wszechstronnego poparcia – tak materialnego, jak i symbolicznego oraz politycznego. Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż sztywno nakreślone ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie przewidywały sytuacji takiej, jak pomarańczowa rewolucja i okazały się w tym wypadku za ciasne i nieadekwatne. Chwalona często przez Komisję Europejską elastyczność EPS, w przypadku Ukrainy nie zadziałała we właściwy sposób. Można więc podsumować, że Unia, zapatrzona w EPS, nie była przygotowana na wydarzenia na Ukrainie; a sam schemat zakładany przez Europejską Politykę Sąsiedztwa pokazał, że nie dostosowuje się do zachodzących zmian, lecz wręcz odwrotnie: funkcjonuje

poprawnie tylko wtedy, kiedy otoczenie zewnętrzne dostosowuje się do jego założeń.

Ukraina w końcu lutego 2005 r. zaakceptowała jednakże uzupełniony trzyletni PD, ponieważ tylko dzięki temu możliwy był postęp w dalszych negocjacjach z UE. W opinii ukraińskiej elity rządzącej była to jednak tylko kalkulacja: prezydent W. Juszczenko zapowiedział w Parlamencie Europejskim, że Kijów traktować będzie Plan Działań w oderwaniu od zasad EPS), wyłącznie jako instrument zbliżający kraj do standardów unijnych. Z kolei, komisarz ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa, Benita Ferrero-Waldner, widziała tę sprawę zupełnie inaczej: celem Planu Działań było wprowadzić „przybliżyć Ukrainę do Europy, nie trzymać jej na dystans wyciągniętej ręki” – ale też tylko tyle.

Na składane w pierwszej połowie 2005 r. proeuropejskie deklaracje strony ukraińskiej politycy z Brukseli odpowiadali, używając sformuło-

16) Uzupełnienie do PD oparło się na propozycji sformułowanej wspólnie przez Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Javierę Solanę, i komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa, Benitę Ferrero-Waldner. Ukrainę pochwalono za wybór demokracji i kontynuowanie procesu reform w państwie, nie wspomniano jednak o jej ewentualnym członkostwie w UE. „10 punktów” objęło: 1. Opracowanie nowej dwustronnej umowy o współpracy UE z Ukrainą, która m.in. umożliwiłaby Ukrainie łatwiejszy dostęp do europejskiego wspólnego rynku, 2. Przyjęcie *wzmocnionego porozumienia* z Ukrainą po wygaśnięciu Układu o Partnerstwie i Współpracy w 2008 roku, 3. Poparcie przez UE starań Ukrainy dotyczących wejścia do Światowej Organizacji Handlu, co prowadziłoby następnie do zawarcia umowy o wolnym handlu z UE, 4. Uznanie Ukrainy za *funkcjonującą gospodarkę rynkową*, 5. Rozpoczęcie negocjacji w sprawie ułatwień wizowych dla Ukraińców przed planowanym na jesień 2005 r. szczytem UE-Ukraina, 6. Wzmocnienie współpracy w dziedzinie energii, ochrony środowiska i transportu, m.in. udzielenie pomocy na reformę infrastruktury transportowej, 7. Wzmocnienie współpracy z Ukrainą w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 8. Negocjacje umowy dotyczącej sektora stalowego i tekstylnego, 9. Stopniowe zbliżanie prawa unijnego i ukraińskiego (np. reguł fitosanitarnych), 10. Zwiększenie dostępu Ukrainy do niekomercyjnych pożyczek w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

17) Tak wyraziła się komisarz Benita Ferrero-Waldner w rozmowie z W. Juszczenką, cyt za: *Jewropa ożydajet ot Ukrainy naczała nastojaszczej raboty*, <http://www.korrespondent.net/data/main.html>, wiadomość z 17.02.2005.

wań wyjętych z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i podkreślali rozdzielność EPS i kwestii rozszerzenia. Obie strony dyskutowały więc ze sobą, używając różnych języków. Ukraina początkowo sondowała możliwe następstwa złożenia wniosku o członkostwo w UE, potem już tylko podnosiła kwestię dotyczącą formy nowej umowy z Unią, opowiadając się za podpisaniem porozumienia wzorowanego na układach stowarzyszeniowych, które w latach 90. zawierały państwa Europy Środkowej (umowy te przewidywały perspektywę członkowską). W obu przypadkach nie spotkała się jednak ze zrozumieniem ze strony unijnej.

Ukrainie nie udało się wpisać w swoje relacje z Unią kwestii przyszłego członkostwa, skupiła się ona w tej sytuacji na w miarę konsekwentnym wdrażaniu PD (przyjęte zostały mapy drogowe ustalające implementację Planu Działań w latach 2005-2006). Choć wcześniej strona ukraińska krytykowała EPS za brak bodźców i czynników motywujących do prowadzenia polityki wewnętrznej zgodnej z życzeniami Unii, to jednak jej działania charakteryzowały się sporą dynamiką i dały dobre rezultaty (potwierdza to bardzo pozytywna w swoim wydźwięku opinia Komisji Europejskiej wystawiona Ukrainie za realizację Planu Działań 4 grudnia 2006 r.).

Można powiedzieć, że zdając sobie sprawę z czasowej przynajmniej nierealności perspektywy akcesji (także i z uwagi na wewnętrzne procesy zachodzące w UE w związku z odrzuceniem projektu traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i Holandii w połowie 2005 r.), Ukraina skupiła się na załatwieniu spraw najważniejszych ze swojego punktu widzenia. 1 grudnia 2005 r. podczas szczytu UE-Ukraina, Unia przyznała Ukrainie status kraju z gospodarką rynkową; podpisano wtedy istotne Memorandum w sprawie współpracy energetycznej oraz umowę o współpracy w ramach systemu Galileo¹⁸.

W 2006 r. odbyło się kilka rund negocjacji w sprawie złagodzenia reżimu wizowego – w październiku na szczycie w Helsinkach zostały wstępnie parafowane projekty umów o readmisji i o uproszczonym reżimie wizowym¹⁹. We wrześniu 2006 r. w kolejnym memorandum dotyczącym energetyki, podpisanym podczas wizyty premiera W. Janukowycza w Brukseli, znalazły się korzystne dla Ukrainy zapisy dotyczące możliwości współfinansowania wspólnych przyszłych projektów infrastrukturalnych UE i Ukrainy. Memorandum przewiduje też współpracę w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych do Europy. Mowa jest

w nim o inwestycjach w infrastrukturę (projekty dotyczące przesyłu gazu i ropy), zwiększeniu przejrzystości w handlu surowcami energetycznymi, ulepszeniu stanu istniejącej infrastruktury. Dokument zakłada też możliwość wydzielenia środków finansowych na realizację przewidywanych wspólnych działań. Strony stwierdziły, że w przyszłości będą dążyć do określenia priorytetowych projektów, które zyskałyby dostęp do finansowania ze strony EIB i EBRD²⁰.

W drugiej połowie 2006 r. rozpoczęły się również konsultacje w sprawie zawarcia w 2008 r. nowego bazowego porozumienia między Unią a Ukrainą: prawdopodobnie znajdują się w nim zapisy o utworzeniu „pogłębionej strefy wolnego handlu” (tzw. *FTA plus*, rozmowy miałyby się rozpocząć po wejściu Ukrainy do WTO) oraz o uproszczonym ruchu wizowym; jest raczej wykluczone, że Ukraina doczeka się zapisu mówiącego o jej perspektywach członkowskich. Swoje wstępne propozycje dotyczące treści nowego porozumienia Komisja Europejska przedłożyła we wrześniu 2006 r. Miałyby to być dokument obejmujący wszystkie dziedziny współpracy, zawierający zapisy dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu. W porozumieniu znaleźć by się miało odniesienie do dzielonych przez obie strony wartości, zapisy o pogłębionej współpracy w sferach sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa, sektorze energetycznym, w zakresie integracji i rozbudowy sieci transportowych, ochrony środowiska.

18) Syntetycznie wyniki szczytu podsumowane są np. w tekście: *Jewrokomisja: Buduszeje Ukrainy w Jewropie*, <http://www.korrespondent.net/data/main.html>, wiadomość z 1 grudnia 2005 r. Memorandum w sprawach energetycznych zostało podpisane przez prezydenta W. Juszczenkę oraz premiera przewodniczącej w owym czasie w UE Wielkiej Brytanii, Tony’ego Blaira.

19) Zakładają one m.in. wprowadzenie stałej opłaty za wizę do strefy Schengen w wysokości 35 euro, nakładają na państwa UE obowiązek rozpatrywania podań o przyznanie wizy w ciągu maksymalnie 10 dni, a w przypadku decyzji odmownej – wprowadzają konieczność pisemnego jej uzasadnienia. W umowach znalazły się także propozycje objęcia systemem bezpłatnych wiz niektórych kategorii osób: studentów, inwalidów, dziennikarzy, emerytów oraz osób posiadających bliskich krewnych w państwach UE.

20) Omówienie treści memorandum zob. na: *Jewrokomisja i Ukraina podpisali eniergietyczeskiej memorandum*, <http://www.korrespondent.net/data/main.html>, wiadomość z 14.09.2006.

Czy można więc uznać, że Plan Działania w ramach EPS w przypadku Ukrainy spełnił jednak swoje zadania? Odpowiedź tylko częściowo jest pozytywna. Niewątpliwemu zintensyfikowaniu uległy kontakty Ukrainy z UE na różnych szczeblach. Zainicjowane zostały korzystne z punktu widzenia gospodarki ukraińskiej przemiany, otworzyła się też perspektywa szerszego dostępu do unijnych funduszy. Cieniem na współpracy kładzie się natomiast to, że przyszły entuzjazm i zaangażowanie Ukrainy w EPS nie są pewne.

Duże rozgoryczenie wywołało w Kijowie podsumowanie EPS wraz z propozycją jej zmian, dokonane przez Komisję Europejską w grudniu 2006 r. Unia Europejska skupiła się w nim na pogłębieniu polityki sąsiedztwa w istniejącym formacie. W odpowiedzi szef misji Ukrainy przy UE, Roman Szpek, stwierdził, że „nie zobaczył niczego nowego” i przypomniał, że Kijów nigdy nie był zadowolony z dotychczasowego kształtu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa²¹. Propozycje Komisji, niewnoszące zasadniczych zmian do EPS, zdaniem ukraińskiego ambasadora w Brukseli, sprawiają wrażenie, że istnieje groźba utraty z pola widzenia „strategicznego celu”, jakim dla Ukrainy pozostaje członkostwo w UE²². Łagodniej wypowiedziało się kijowskie ministerstwo spraw zagranicznych, jednak również wyraziło nadzieję, że EPS nie stanowi alternatywy dla rozszerzenia UE²³. Sytuacja ta przypomina „komedię omyłek”: Unia cieszy się z sukcesu swojej polityki sąsiedztwa, a reprezentanci opcji prozachodniej na Ukrainie wyrażają nadzieję, że w polityce tej chodzi o wszystko, tylko nie o sąsiedztwo.

Wydaje się, że Ukraina, zwłaszcza kierowana przez obecną ekipę premiera W. Janukowycza (można ją określić jako eurorealistyczną), być może znajdzie w końcu swoje miejsce w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Długofalowe interesy ekonomiczne tego kraju wiążą go z UE, a perspektywa utworzenia strefy wolnego handlu i dostępu do niektórych segmentów rynku wewnętrznego Unii jest niewątpliwie dla Ukrainy kusząca. Jeśli jednak ta gospodarcza integracja miałaby się dokonać kosztem schłodzenia prozachodnich aspiracji Kijowa i stopniowej zmiany ogólnego kursu w polityce zagranicznej (a takiego scenariusza nie można wykluczyć), to bilans EPS w odniesieniu do Ukrainy wypadłoby ocenić jako negatywny. Czasami można odnieść wrażenie, że UE paradoksalnie robi wiele, aby osłabić obóz zwolenników „europejskiego wyboru Ukrainy”. Czy taki cel przyświeca EPS?

Publicysta ukraiński Mykoła Riabczuk, w tekście z końca sierpnia 2006 r. postawił tezę, że dopóki Ukrainę razem z Białorusią będzie się traktowało jak „skazane na ponowne zjednoczenie Hong-Kong i Tajwan w stosunku do wielkich Chin”, dopóty nikt w kręgach decyzyjnych państw zachodnioeuropejskich nie będzie się odnosił do tych państw, jako do pełnoprawnych podmiotów w stosunkach międzynarodowych, niezależnie od spełnienia przez nie wyśrubowanych europejskich kryteriów. Rozpatrywana w tym świetle koncepcja EPS, choć broni się na obecnym etapie rozwoju stosunków Ukrainy z Zachodem, jest tylko wymówką, za którą kryją się rzeczywiste intencje państw unijnych – pozostawienia Ukrainy poza wspólnotą narodów zjednoczonej Europy, w rosyjskiej strefie wpływów²⁴.

Nie sposób odmówić dużej dozy prawdy zawartej w tej konstatacji.

Bardzo istotny dla kształtu przyszłych relacji Unii Europejskiej i Ukrainy będzie rok 2008: wtedy zakończy się trzyletni okres, na jaki został zawarty Plan Działań wynikający z EPS oraz dobiegnie końca okres obowiązywania Układu o Partnerstwie i Współpracy (wszedł w życie w marcu 1998 r.). Być może nowe porozumienie bazowe pomiędzy UE a Ukrainą da bardziej zdecydowaną odpowiedź na pytanie, jakie miejsce zajmuje Ukraina w Europie.

21) R. Szpek nazwał też propozycję KE odnośnie zmian EPS „nieudaną próbą kosmetycznego remontu”, cyt. za: *Ukraina możeł otkazatsa ot uczastija w EPS*, <http://www.glavred.info>, wiadomość z 16.12.2006.

22) Szpek zagroził wręcz wyjściem Ukrainy z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i skoncentrowaniem się wyłącznie na negocjacjach nowej umowy bazowej z UE. Ambasador ukraiński dodał, że EPS może zostać zaakceptowana przez Ukrainę tylko wtedy, „kiedy zostanie zróżnicowana z uwagi na swoje cele finalne i kierunki geograficzne – nie może być jednakowego podejścia do Libii, Maroka i Ukrainy”, cyt. za: *Ukraina budiet dobiwatsa diwersyfikacji Jewropejskoj Polityki Sosiedstwa*, <http://www.podrobnosti.ua/>, wiadomość z 15.01.2007.

23) Ukraina traktuje „możliwości pogłębionej współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako sprzyjające realizacji jej strategicznego kursu na wstąpienie do Unii Europejskiej i będzie maksymalnie wykorzystywać te możliwości w celu przyspieszenia swojej integracji z UE”, pełny tekst oświadczenia dostępny na: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/7842.htm>, briefing prasowy z 19.12.2006.

24) M. Riabczuk, *Czetyriortaja Swoboda*, „Zierkało Niedieli”, nr 32 (611), 29.08-01.09.2006.

Wydaje się, że główne wady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa to nieracjonalnie dobrany zasięg geograficzny, wtłoczenie w jeden schemat krajów o różnych oczekiwaniach w stosunku do UE i jej polityki oraz niewłaściwy i zbyt jednorodny system motywacji dla państw-uczestników. Błędy te są niełatwe do skorygowania.

Pomijając nawet zignorowanie aspiracji członkowskich krajów takich, jak Ukraina, już sam zbyt szeroko zakreślony zasięg geograficzny stanowi bardzo istotny problem wbudowany w EPS. Nie sposób prowadzić koherentnej polityki wobec tak zróżnicowanej grupy państw, jak kraje bliskowschodnie, państwa Maghrebu, Zakaukazia i położone w Europie: Ukraina, Białoruś i Mołdowa. Różne są problemy, z jakimi te państwa się mierzą, różny jest ich poziom rozwoju, wyznawane wartości, a przede wszystkim odmienne są aspiracje i cele, jakie sobie wyznaczają w relacjach z Unią. UE ratuje się tu podkreśleniem roli „dostosowanych do potrzeb” (w terminologii unijnej *tailor-made*) planów działań. Skoro jednak obecnie PD trzeba konstruować indywidualnie, za każdym razem uwzględniając lokalną specyfikę, to wręcz narzuca się wniosek, że cały koncept EPS jest sztuczny, że jest stworzonym w zaciszach gabinetów mirażem nieprzystającym do rzeczywistości. Innymi słowy – powstaje sprawa przydatności EPS jako narzędzia użytecznego w polityce zagranicznej, jako teorii, która jest w jaskrawy sposób niedostosowana do realiów. Do czego jest bowiem potrzebna EPS, jeśli wszystko i tak opiera się w ostatecznym rezultacie na bilateralnych umowach? Jaka jest „wartość dodana” EPS do istniejących uregulowań stosunków Unii z sąsiadami? Na te pytania UE nie udzieliła dotychczas przekonujących odpowiedzi.

Problem można też odwrócić – poszczególne państwa członkowskie UE są w niejednakowym stopniu zaangażowane w obszarach, jakie łączy w sobie EPS. I tak, Polska jest zainteresowana przede wszystkim stosunkami ze wschodnimi sąsiadami, podczas gdy Hiszpania – kontaktami z państwami Afryki Północnej. Nie wydaje się jak na razie, aby UE zaprezentowała rozsądny pomysł na przezwycięzenie tych naturalnie rysujących się sprzeczności. A rozsadzają one od wewnątrz całą ideę EPS, prowadząc np. do sytuacji, w której polityka sąsiedztwa wobec konkretnego regionu może stać się zakładnikiem sporów i rywalizacji (nawet merytorycznie z nią niezwiązanych) między odmiennie określającymi swoje priorytety państwami członkowskimi.

W interesie Polski leży takie przewartościowanie EPS, aby wyraźnie odzielić kraje, którym można w przyszłości zaoferować perspektywę członkostwa w UE (najbliżej tego wydają się być Ukraina, Mołdowa i Gruzja) od krajów pozaeuropejskich, których współpraca z Unią powinna opierać się o jakościowo inne zasady. W tym pierwszym przypadku chodzi bowiem o państwa leżące w graniczącym z Polską regionie, których europejski wybór wpłynąłby zdecydowanie korzystnie na sytuację geopolityczną Polski. Powinny więc zaistnieć co najmniej dwie „podpolityki sąsiedztwa”, wyraźnie zróżnicowane i operujące różnymi instrumentami.

Jeśli nie uda się tego zrobić, trudno będzie wytłumaczyć naszym wschodnim partnerom korzyści wynikające z udziału w EPS. W przypadku ukraińskim jest ponadto wiele prawdopodobne, że polityka, prowadzona przez UE w takim formacie jak dotychczas, doprowadzi do osłabienia przyjaznego Polsce obozu, który można określić jako proeuropejski. EPS daje raczej do ręki argumenty eurorealistom. To w znacznym stopniu zawęży możliwości działania Polski na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w skali regionalnej.

W 2003 r. ówczesny ukraiński wiceminister spraw zagranicznych, Ołeksandr Czałyj, zauważył, że rozszerzenie UE bez połączenia z aktywniejszą polityką europejską w kierunku wschodnim odbije się niekorzystnie na sytuacji Ukrainy²⁵. Państwa takie, jak Ukraina, rozpoczynające proces transformacji z niższego poziomu niż kraje Europy Środkowej oraz będąc dodatkowo wyrzucone poza nawias rozszerzenia UE, otrzymywały od początku mniejsze wsparcie ze strony Unii dla przeprowadzanych przez siebie reform. W tej sytuacji prowadzenie prozachodniej polityki na Ukrainie jest zadaniem niewdzięcznym i trudnym. Pozostaje sprawą otwartą, czy wzmocniona EPS, której koncepcja została przedstawiona w grudniu 2006 r., przyczyni się do zmniejszenia rozziewu, jaki powstał w sposobie traktowania przez UE krajów akcesyjnych i tych wykluczonych z procesu rozszerzenia.

25) W przypadku Ukrainy może np. spowodować że z kraju tranzytowego dla nielegalnego ruchu osób Ukraina będzie się przekształcać w nowy kraj-źródło nielegalnej migracji O. Czałyj, *My – choroszyje uczeniiki Jewropejskowo Sojuza*, „Zierkało Niedieli” nr 44(469), 15-21.11.2003

Podstawowym problemem pozostaje jednak cały czas kwestia nagrody, jaką miałyby otrzymać państwa zaangażowane w EPS w związku z realizacją wymuszanych przez UE dostosowań. Reformy, których wymaga UE, w krótkoterminowej perspektywie nierzadko okazują się bolesne. UE wychodzi z założenia, że proces przemian powinien wynikać z motywacji wewnętrznej, że powinien stanowić cel sam w sobie dla państw objętych EPS. Z uwagi na koszt reform, nie jest to jednak takie proste zadanie. Sytuację bardzo dobrze ilustrują słowa cytowanego już O. Czałyja: „W zamian za członkostwo w UE byliśmy gotowi zapłacić oddaniem każdego naszego interesu sprzecznego z interesami całej UE. Dziś Unia nie zaoferowała nam ceny wartej takiego postępowania”²⁶.

Problem polega na tym, że w Unii sporą popularnością cieszy się idea utworzenia *de facto* kordonu sanitarnego z państw sąsiednich, który częściowo zabezpieczałby i odgradzał zjednoczoną Europę od globalnych problemów. Wchodzące w skład tej bariery państwa Unia chce widzieć blisko siebie, poddane, o ile to możliwe, jej oddziaływaniu, ale jednocześnie pragnie trzymać je na bezpieczny dystans. Tymczasem prowadzenie polityki zamkniętych drzwi nie jest w dłuższej perspektywie korzystne ani dla zjednoczonej Europy, ani dla Polski, a tym bardziej – dla samych państw sąsiedzkich.

W przypadku stosunku UE do krajów Europy Wschodniej nie bez znaczenia jest ponadto fakt, że wpływ na kształtowanie się tego kierunku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wywierają państwa, które inaczej niż Polska definiują swoje interesy. W szczególności dotyczy to ich wizji Europy Wschodniej jako obszaru, na którym swoje uprawnione interesy ma Federacja Rosyjska oraz wynikającej z takiego założenia ograniczonej roli, jaką w tym regionie powinna odgrywać Unia Europejska.

Należałoby działać aktywnie na rzecz zmiany tego stanu rzeczy. Istnieją precedensy godne naśladowania. Współpraca w ramach tzw. Procesu Barcelońskiego oraz Wymiaru Północnego wiązała i wiąże UE z państwami należącymi do konkretnego obszaru geograficznego, a przy tym zarówno będącymi, jak i niebędącymi kandydatami na przyszłych członków Unii. Tymczasem na wschodniej flance widać w postępowaniu UE wyraźną asymetrię, brak jest podobnej spójnej polityki. W interesie Polski leży więc stworzenie „Wschodniego Wymiaru UE”, grupującego państwa leżące w Europie Środkowej i Wschodniej, które pomimo kilkunastu lat reform, wciąż borykają się z podobnymi kłopotami. Uczestniczącym w takim programie krajom

spoza UE, dla których przedstawienie perspektywy członkowskiej na razie, przede wszystkim ze względów politycznych, nie jest możliwe, oferowałyby to możliwość bliższej współpracy oraz wciągałoby je w projekty regionalne, współfinansowane przez Unię.

Co bardzo istotne, zwiększeniu mógłby wtedy także ulec wpływ, jaki na sprawy regionu wywierałyby te konkretnie kraje członkowskie UE, które posiadają tu rzeczywiste interesy i najlepiej orientują się w problemach i wyzwaniach, jakie stoją przed Europą Środkową i Wschodnią. Silnie zaakcentowany „Wymiar Wschodni” zademonstrowałby przy tym jednocześnie, że UE jako całość nie odwraca się od wschodnich sąsiadów i pozostaje na nich otwarta.

Obecnie dominujące podejście zakłada, że status sąsiada UE praktycznie przekreśla szanse na członkostwo. Dla leżących na wschód od polskiej granicy państw sąsiedzkich Unii oznacza to koniec złudzeń. Stan taki nie jest zgodny z polską racją stanu, zakładającą utrzymanie zasady otwartych drzwi do Unii dla wschodnich sąsiadów, przyporządkowanych do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Kalendarium ważniejszych wydarzeń w stosunkach Unii Europejskiej z Ukrainą w latach 2004-2006.

12 maja 2004 r. – opublikowanie *Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper COM(2004) 373 final*, dokumentu określającego zasady Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Lipiec 2004 r. – szczyt UE-Ukraina w Hadze. Prezydent L. Kuczma obstaje przy ambicjach Ukrainy dotyczących członkostwa w UE, lecz Ukraina przystępuje do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

9 grudnia 2004 r. – Komisja Europejska zatwierdziła Plan Działań z Ukrainą i przekazała go do Rady UE z rekomendacją, by podpisać go po przeprowadzeniu na Ukrainie wyborów.

26) O. Czajłyj, *Ukraina na długo utraciła szans stał' członkiem ES*, <http://www.korrespondent.net/data/main.html>, wiadomość z 14.05.2004.

13 stycznia 2005 r. – W odpowiedzi na pomarańczową rewolucję Parlament Europejski wezwał do przeglądu stosunków UE z Ukrainą i rozważenia „innych form stowarzyszenia z Ukrainą”, z możliwością określenia perspektywy członkowskiej, a także do udzielenia jej pomocy finansowej oraz wsparcia w dążeniu do WTO. Do określenia daty rozpoczęcia negocjacji członkowskich z Ukrainą wezwał UE prezydent A. Kwaśniewski.

25 stycznia 2005 r. – Komisja Europejska (KE) potwierdziła niezmienną politykę w odniesieniu do Ukrainy i zadeklarowała oparcie jej w dalszym ciągu o ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. KE argumentowała, że EPS jest dostatecznie elastyczna i oferuje partnerom Unii dostęp do rynku wewnętrznego oraz wszechstronną współpracę w wielu dziedzinach.

1 lutego 2005 r. – ministrowie spraw zagranicznych UE zaakceptowali dziesięciopunktowe uzupełnienie do Planu Działań z Ukrainą. Przewidywało ono podpisanie nowego pogłębionego porozumienia w 2008 r., aktywizację stosunków handlowych, dążenie do utworzenia strefy wolnego handlu, pomoc w stabilizacji sytuacji ekonomicznej na Ukrainie, przyspieszenie w procesie uznania Ukrainy za kraj o gospodarce rynkowej, zwiększenie pomocy finansowej, wspieranie dążeń ukraińskich do członkostwa w WTO.

21 lutego 2005 r. – podpisanie trzyletniego Planu Działań UE-Ukraina.

23 lutego 2005 r. – wystąpienie prezydenta W. Juszczenki w Parlamencie Europejskim, w którym wyraził on nadzieję, że w 2007 r. Ukraina zdoła rozpocząć rozmowy o wstąpieniu do Unii Europejskiej. W. Juszczenko stwierdził, że „najważniejsze jest rozpoczęcie procesu negocjacyjnego”. Wypełnienie PD ukraiński prezydent uznał za jedno z najważniejszych zadań nowego rządu Ukrainy licząc, że otworzy to drzwi do podpisania Układu Europejskiego (Stowarzyszeniowego). W. Juszczenko ocenił, iż EPS nie jest adekwatną osnową dla dalszego rozwoju stosunków Ukrainy z UE: „Rozpatrujemy współpracę Ukrainy z Unią Europejską w ramach wypełnienia PD niezależnie od kontekstu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”. Tej współpracy W. Juszczenko nie uznał za alternatywę wobec dialogu, zakładającego nową długoterminową politykę zbliżenia. „Opowiadamy się za tym, żeby już rozpocząć taki dialog, określając jako jego cel zaoferowanie Ukrainie perspektywy członkostwa (...)”.

25 lutego 2005 r. – Danuta Huebner wyraziła opinię, że członkostwo Ukrainy i Turcji w UE mogłoby nastąpić około 2015 r.

9 marca 2005 r. – Wiktor Juszczenko podczas wystąpienia na forum Bundestagu jako średnioterminowy cel określił zakończenie rozmów o stowarzyszeniu Ukrainy z UE do końca 2007 r. Układ stowarzyszeniowy miałby przygotować grunt pod rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych.

Marzec 2005 r. – Ukraina czasowo zawiesiła obowiązek wizowy dla obywateli państw UE i wezwała do podjęcia rozmów na temat uproszczenia reżimu wizowego. Szef resortu spraw zagranicznych, B. Tarasiuk, oznajmił, że Ukraina rozważa możliwość przyłączenia się do niektórych oświadczeń UE w polityce zagranicznej. Podczas spotkania z „Trojką UE” ukraińskie kierownictwo zadeklarowało przywiązanie do europejskich zasad i wartości.

Kwiecień 2005 r. – Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do uproszczenia uregulowań wizowych w stosunkach z Ukrainą. Komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa, B. Ferrero-Waldner, określiła sprawę wiz jako pierwszoplanową we wzajemnych relacjach. Podkreśliła także dobre rezultaty, jakie jej zdaniem daje działanie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, uważając, że wymusza ona i stymuluje przeprowadzenie koniecznych reform.

Czerwiec 2005 r. – minister B. Tarasiuk zaproponował rozpoczęcie rozmów w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą przed uzyskaniem przez Ukrainę członkostwa w WTO. Unijny komisarz ds. ekonomicznych, Joaquin Almunia, uznał to za niemożliwe.

Listopad 2005 r. – szef misji UE na Ukrainie, Ian Boug, stwierdził: „Na dziś sprawa członkostwa Ukrainy w UE nie jest tematem rozmów”. Dyplomata podkreślił znaczenie realizacji Planu Działań i wynegocjowania nowej umowy, która będzie regulować stosunki wzajemne po 2008 r.

24 listopada 2005 r. – Komisja Europejska wyraziła zadowolenie z rezultatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: „Plany Działań w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pogłębiają stosunki z naszymi sąsiadami i sprzyjają większemu zaufaniu”. Stosunki z Ukrainą Komisja określiła wręcz jako modelowy przykład skuteczności i dobrego funkcjonowania EPS.

1 grudnia 2005 r. – szczyt UE-Ukraina w Kijowie. Najważniejsze wyniki: 1. Uznanie Ukrainy za kraj o gospodarce rynkowej, 2. Podpisanie Memorandum w sprawie współpracy energetycznej, przewidującego pogłębienie współpracy we wszystkich sferach energetyki, (włączając elektroenergetykę, ropę, gaz, węgiel) oraz przyszłą integrację rynków, 3. Podpisanie umowy o udziale Ukrainy w europejskim systemie *Galileo*, 4. Omówienie sprawy rozpoczęcia rozmów na temat porozumień o wizach i o readmisji.

Pierwsza połowa 2006 r. – kilkakrotne spotkania na różnych szczeblach. Unia Europejska pochwaliła postępy Ukrainy w przeprowadzeniu reformy systemu sądownictwa oraz w walce z korupcją. Zapewniając, że „UE jest i będzie przyjacielem, partnerem i bardzo bliskim sąsiadem” (opinia minister spraw zagranicznych Austrii, Ursuli Plassnik), jednocześnie politycy UE podkreślają rozdzielność polityki sąsiedztwa od kwestii ewentualnego członkostwa.

Wrzesień 2006 r. – Komisja Europejska oświadczyła, że Ukraina jako pierwsze z państw WNP zostanie objęta programem twinnigowym.

13 września 2006 r. – Komisja Europejska przedłożyła propozycje dotyczące treści nowego porozumienia z Ukrainą, zastępującego obecnie obowiązującą umowę PCA z 1994 r.

14 września 2006 r. – wizyta premiera W. Janukowycza w Brukseli. Podpisane kolejne memorandum w sprawach energetycznych.

27 października 2006 r. – szczyt UE-Ukraina w Helsinkach, na którym parafowano umowy o uproszczeniu reżimu wizowego i o readmisji.

4 grudnia 2006 r. – Komisja Europejska pozytywnie oceniła realizację przez Ukrainę Planu Działań. Przedstawiciel KE na Ukrainie, I. Boug, skomentował: „Świadczy to o tym, że Ukraina idzie do przodu. To znaczy, że Ukraina korzysta z tych zalet, jakie daje Europejska Polityka Sąsiedztwa, że znajduje się w dobrej pozycji, aby korzystać z pogłębionej EPS” (wypowiedź na konferencji prasowej, cyt za: <http://www.korrespondent.net/data/main.html>, *Jewrokomisja pochwaliła Ukrainy*, wiadomość z 04.12.2006).

Grudzień 2006 r. – Szef misji Ukrainy przy UE, R. Szpek, opowiedział się za zróżnicowaniem EPS, biorąc pod uwagę jej ostateczny cel dla danego kraju lub za stworzeniem kilku polityk sąsiedztwa: innej dla partnerów europejskich, innej dla państw spoza kontynentu. R. Szpek oświadczył, że „Ukraina nigdy nie była zachwycona EPS” i dodał, że Ukrainy nie zadowala brak perspektywy akcesji w EPS oraz traktowanie tej polityki jako alternatywy dla członkostwa. R. Szpek uznał wprowadzić brak gotowości obu stron do rozszerzenia, ale życzyłby sobie jednocześnie, żeby „nie stracić z oczu strategicznego celu”.

Styczeń 2007 r. – Rada UE przyjęła mandat negocjacyjny dotyczący nowego porozumienia z Ukrainą. Pomimo prób dyplomacji polskiej, nie znalazły się w nim zapisy potwierdzające otwarcie europejskiej perspektywy przed Ukrainą.