

**EPS w praktyce –  
Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy,  
Białorusi i Mołdawii rok po publikacji  
Dokumentu Strategicznego**

**The ENP in practice –  
the European Union's policy towards  
Russia, Ukraine, Belarus and Moldova  
one year after the publication  
of the Strategy Paper**

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Ilona Duchnowicz**

Współpraca / Proofreading

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

## **Spis treści / Contents**

### **EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego / 5**

Tezy / 5

Wprowadzenie / 7

I. EPS – ogólne zasady / 8

II. Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów po publikacji Dokumentu Strategicznego / 10

III. Konkluzje: UE wobec wschodnich sąsiadów a Europejska Polityka Sąsiedztwa: ograniczenia i perspektywy / 21

### **The ENP in practice – the European Union’s policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper / 27**

Theses / 27

Introduction / 29

I. The ENP – general principles / 30

II. The European Union’s approach to its Eastern neighbours following the publication of the Strategy Paper / 33

III. Conclusions: the EU’s approach to its Eastern partners vs. the European Neighbourhood Policy: limitations and prospects / 43

# EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego

## Tezy

1. W ciągu ostatniego roku w relacjach Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami nastąpiły wyraźne jakościowe zmiany. Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) odgrywa istotną rolę w kontekście zachodzących przemian. W przypadku Mołdawii i Ukrainy, a więc krajów zainteresowanych pogłębieniem współpracy z Unią Europejską, EPS dostarcza formuły umożliwiającej podjęcie kroków na rzecz realizacji tego celu. EPS pełni także rolę „zarysowania alternatywy” dla obecnej samoizolacji Białorusi. Przede wszystkim jednak EPS jest czytelnym komunikatem dla Rosji, przedstawiającym interesy i cele UE wobec Europy Wschodniej. EPS jasno formułuje, że UE zależy na budowaniu w tych krajach demokracji i wolnego rynku, zaznacza, że kwestie związane z tymi krajami UE zamierza dyskutować bezpośrednio z nimi, a nie za pośrednictwem Moskwy.

2. Głównym mankamentem EPS wydaje się obecnie brak równowagi pomiędzy ilością zobowiązań i zadań, jakie muszą przyjąć oraz zrealizować sąsiedzi a korzyściami, jakie oferuje strona unijna. W danym momencie EPS nie daje bowiem perspektyw członkowskich, inne koncesje ze strony UE nie są określone konkretnie (ani w sensie zakresu, ani też warunków i terminów realizacji). Ten brak równowagi pomiędzy dużymi aspiracjami wpływania na otoczenie a ograniczoną ofertą UE wobec tego otoczenia wydaje się problemem na tyle poważnym, że jeśli pozostanie niezmienny, może sparaliżować postępy we wdrażaniu EPS.

3. Mechanizmy oraz cele EPS zostały określone w sposób na tyle ogólny, że dają UE znaczną swobodę działania w jej polityce wobec wschodnich sąsiadów. Z jednej strony EPS umożliwia bardzo zdystansowane podejście lub wręcz tworzenie pozorów rzeczywistych działań, z drugiej jednak

nie wyklucza możliwości bardzo dużego zaangażowania UE (włącznie z dopuszczeniem dla europejskich sąsiadów perspektyw członkowskich). To pokazuje, że EPS nie przesądza definitywnie o charakterze zaangażowania UE. Niezwykle dużo zależy od woli politycznej w strukturach Unii oraz w poszczególnych państwach członkowskich. Elastyczność EPS wydaje się cechą niezwykle cenną, stwarza szansę na ewolucyjną zmianę tej formuły pod wpływem nowych doświadczeń oraz zmieniającej się rzeczywistości.

## Wprowadzenie

Ostatni rok pokazał bardzo wyraźnie, że wyzwania, wobec których stoi Unia w odniesieniu do wschodnich sąsiadów, narastają. Coraz dobitniej zaznaczają się sprzeczności interesów pomiędzy Unią Europejską a Rosją w stosunku do Europy Wschodniej. Równocześnie w Federacji Rosyjskiej i na Białorusi nasilają się tendencje autorytarne (Białoruś można uznać za dyktaturę), w społeczeństwach tych krajów rośnie zaś potencjał aktywności i niezadowolenia, który może przerodzić się w poważne oddolne inicjatywy antyreżimowe. Z kolei Ukraina i Mołdawia coraz głośniejszymi formułują zainteresowanie pełną integracją z UE. Równocześnie jednak z całą ostrością uwidoczniają się ogromne problemy wewnętrzne, z jakimi borykają się te kraje. Ta sytuacja jasno pokazuje, że „zapotrzebowanie” na aktywną obecność Unii w tym regionie będzie się w najbliższych latach zdecydowanie zwiększać.

W tym kontekście szczególnej wagi nabierają wszelkie inicjatywy zmierzające do stworzenia spójnej i adekwatnej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów, przede wszystkim zaś opublikowana i zatwierdzona wiosną 2004 roku Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W strategii tej po raz pierwszy przedstawiono długoterminową wizję stosunków UE m.in. ze wschodnimi sąsiadami.

Od publikacji Strategii EPS minął rok. W tym czasie nowe instrumenty współpracy nabrały konkretnego kształtu. Równocześnie w krajach wschodniego sąsiedztwa miały miejsce bardzo ważne, w niektórych przypadkach wręcz przełomowe wydarzenia, które stały się swoistym testem dla nowej koncepcji. Te doświadczenia pozwalają przynajmniej częściowo odpowiedzieć na kluczowe pytania dotyczące funkcjonowania i perspektyw EPS w odniesieniu do Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Rosji:

- W jakim stopniu sformułowana w EPS wizja współpracy zmienia charakter relacji pomiędzy UE a jej wschodnimi sąsiadami?
- Na ile zaproponowane mechanizmy współpracy umożliwiają realizację celów EPS?
- Czy unijna wizja jest adekwatna do wyzwań, jakie wiążą się ze wschodnim sąsiedztwem poszerzonej Unii?

## I. EPS – ogólne zasady

Prace nad koncepcją polityki wobec wschodnich sąsiadów poszerzonej Unii rozpoczęto pod koniec 2002 roku<sup>1</sup>. Pierwszy projekt przedstawiony został w marcu 2003 roku w komunikacie Komisji Europejskiej „Szersza Europa”. Ostateczna koncepcja prezentująca całościową długoterminową wizję relacji UE ze wschodnimi sąsiadami została opublikowana przez KE 12 maja 2004 roku w Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>2</sup>, który został zatwierdzony przez Radę w czerwcu 2004 roku<sup>3</sup>. EPS oprócz krajów Europy Wschodniej: Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Rosji objęła także Kaukaz Południowy: Gruzję, Armenię i Azerbejdżan (państwa te zostały włączone do EPS nieco później – 16 czerwca 2004 roku) oraz basen Morza Śródziemnego (Izrael, Jordanię, Maroko, Algierię, Egipt, Liban, Libię, Syrię, Tunezję i Autonomię Palestyńską).

### Cele EPS

W dokumencie znalazło się wyraźne stwierdzenie, że Strategia nie ma na celu doprowadzenia do członkostwa w UE. Sama nazwa polityki, a także propozycja podpisywania w dalszej przyszłości Porozumień Sąsiedzkich, sugeruje, że jej adresaci w przewidywalnej perspektywie pozostaną sąsiadami Unii, a więc nie są rozpatrywani w charakterze nawet potencjalnych członków Wspólnoty. W ten sposób zostało przypieczętowane rozgraniczenie europejskich sąsiadów UE na uprawnionych, ale niezainteresowanych członkostwem (np. Szwajcaria, Norwegia), tych, którzy mogą być rozpatrywani jako potencjalni kandydaci, ale obecnie nie spełniają wymaganych kryteriów (Bałkany Zachodnie: Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra, Macedonia), oraz tych, którzy w wyobraźni

<sup>1</sup> W listopadzie 2002 roku w konkluzjach Rady zarysowano bardzo ogólnikowo koncepcję Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa, rozpoczynając tym samym bardziej zaawansowaną dyskusję na temat polityki rozszerzonej UE wobec nowych sąsiadów.

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)

<sup>3</sup> Patrz: Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GAERC) z 14 czerwca 2004 roku, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614\\_GAERC\\_Conclusion\\_on\\_ENP\\_\(provisional\\_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf)

nej perspektywie są rozpatrywani wyłącznie jako najbliższe sąsiedztwo UE – w tej grupie znalazły się postradzieckie kraje wschodnioeuropejskie. Za główny cel EPS uznano wzmacnianie bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu UE i jej sąsiadów oraz zapobieganie tworzeniu się linii podziałów w Europie. UE oferowała adresatom koncepcji pogłębioną współpracę polityczną oraz integrację ekonomiczną. Współpraca obu stron miała być oparta na zasadach partnerstwa, rządów prawa i poszanowaniu wspólnych wartości.

## **Instrumenty EPS**

Europejska Polityka Sąsiedztwa nie przewidywała w najbliższych latach zmian w formule obowiązujących umów międzynarodowych i ustalonych na ich podstawie instytucji współpracy bilateralnej<sup>4</sup>. Nowym instrumentem miały być 3–5-letnie Plany Działania (PD) przygotowywane odrębnie dla każdego kraju (z uwzględnieniem jego możliwości, potencjału politycznego i gospodarczego), a następnie akceptowane przez władze danego państwa oraz Unię. PD miały zawierać spis konkretnych działań podejmowanych przez UE i danego sąsiada.

Realizację EPS ma wspierać od 2007 r. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP), który zastąpi dotychczasowe fundusze pomocowe (m.in. TACIS) adresowane do państw sąsiedzkich nieposiadających jednak obecnie perspektyw członkowskich. Powstanie tego instrumentu jest elementem szerszej reformy zewnętrznych, a więc skierowanych do państw nieunijnych, funduszy pomocowych UE<sup>5</sup>. W UE ciągle trwa debata nad

<sup>4</sup> W odniesieniu do wschodnich sąsiadów bazę prawną wzajemnej współpracy stanowią Umowy o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA). Umowy takie obowiązują w przypadku wszystkich krajów Europy Wschodniej z wyjątkiem Białorusi. Główne instytucje współpracy to Szczyty (z Ukrainą raz do roku, z Rosją dwa razy) oraz Rady Współpracy (w przypadku Ukrainy i Mołdawii) oraz Stała Rada Partnerstwa w przypadku Rosji obradująca na poziomie ministerialnym.

<sup>5</sup> Więcej patrz: Komunikaty KE: Perspektywa Finansowa 2007–2013 z 14 czerwca 2004 oraz Instrumenty Pomocy Zewnętrznej w Nowej Perspektywie Finansowej 2007–2013 z 29 września 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm)



ostatecznym kształtem EISiP. Według dotychczasowych projektów<sup>6</sup> EISiP ma być pierwszym instrumentem unijnym przeznaczonym równocześnie dla krajów należących i nienależących do UE. Takie rozwiązanie ma ułatwić realizację programów współpracy transgranicznej i regionalnej. Zakres merytoryczny inicjatyw, które mogą być finansowane w ramach EISiP, jest bardzo szeroki (wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, demokracji, rozwój przedsiębiorczości, ekologia itp). Instrument umożliwia finansowanie zarówno dużych programów infrastrukturalnych, jak i małych projektów lokalnych. Projekty mogą być realizowane na poziomie państwowym, samorządowym lub społecznym (poprzez organizacje pozarządowe). W większości przypadków zakłada się współfinansowanie projektów EISiP przez beneficjentów. Dopuszcza się możliwość korzystania z EISiP nawet w wypadku niepodpisania Planu Działania pomiędzy UE a danym sąsiadem (otwiera to drogę do wspierania programów na Białorusi). Według wstępnych propozycji w latach 2007–2013 w ramach EISiP ma być wydatkowane ok. 15 mld euro. Oznacza to około 60-procentowy wzrost średniorocznych wydatków w porównaniu do analogicznych funduszy z okresu 2004–2006<sup>7</sup>. Wciąż nie wiadomo jednak, jak będzie wyglądał podział pomiędzy poszczególnymi regionami (zwłaszcza Europą Wschodnią i południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego), krajami oraz rodzajami projektów.

## **II. Unia Europejska wobec wschodnich sąsiadów po publikacji Dokumentu Strategicznego**

W przypadku wschodnich sąsiadów intensywność relacji dwustronnych z poszerzoną Unią oraz postępy w uruchamianiu mechanizmów EPS były – zgodnie z założeniami koncepcji – bardzo zróżnicowane i zależały z jednej strony od gotowości UE do pogłębiania współpracy z danym krajem, z drugiej od możliwości i woli poszczególnych sąsiadów. Dlatego

<sup>6</sup> Patrz: Propozycja KE regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady nt. zasad stworzenia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z 29 września 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm)

<sup>7</sup> Na podstawie dokumentu roboczego KE z 14 stycznia 2005 roku.

też analizując wdrażanie strategii EPS w minionym roku, należy prześledzić dynamikę tego procesu oddzielnie w każdym z krajów sąsiedzkich.

## UKRAINA

Zgodnie z planami jeszcze w 2004 roku został opracowany i obustronnie zatwierdzony Plan Działania UE–Ukraina<sup>8</sup>. Realizację dokumentu zaplanowano na trzy lata, pierwsza ewaluacja ma być dokonana po dwóch latach od jego uruchomienia. Za priorytetowe uznano m.in.:

1. Wzmocnienie na Ukrainie instytucji gwarantujących rządu prawa i efektywne funkcjonowanie demokracji.
2. Zrealizowanie reform gospodarczych, które umożliwiłyby wstąpienie do WTO, a także wprowadzenie reformy podatkowej, poprawienie klimatu inwestycyjnego.
3. Zacieśnienie współpracy w wymiarze bezpieczeństwa przede wszystkim regionalnego (zwłaszcza w kwestii Naddniestrza).

Przeważającą część dokumentu stanowi szczegółowy opis zmian w różnych sferach życia, jakie powinny być dokonane na Ukrainie. Zmiany te nie są powiązane z żadnymi konkretnymi koncesjami ze strony UE. Zobowiązania Unii są sformułowane bardzo ogólnikowo. W dokumencie mówi się o: „zwiększeniu pomocy finansowej” w ramach EISiP, „zwiększeniu zakresu i intensywności współpracy politycznej”, większych możliwościach uczestnictwa w różnych programach unijnych (np. kulturalnych, edukacyjnych, naukowych), „pogłębianiu stosunków handlowych i ekonomicznych” z perspektywą stworzenia w przyszłości Strefy Wolnego Handlu oraz rozważeniu możliwości nowej umowy międzypaństwowej.

Prace nad planem działania zostały zakończone we wrześniu 2004 roku – przed wyborami prezydenckimi. Tymczasem burzliwy przebieg tych wyborów postawił UE w sytuacji, w której musiała ona spontanicznie i w trybie *ad hoc* zdecydować o swojej postawie (poziomie zaangażowania): po pierwsze wobec samego kryzysu grożącego destabilizacją na Ukrainie, po drugie – już po rozwiązaniu kryzysu – wobec społeczeństwa

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)

ukraińskiego, które nieoczekiwanie dało świadectwo przywiązania do wartości uznawanych w UE za fundamentalne, i wreszcie po trzecie wobec nowego, wybranego demokratycznie lidera, deklarującego zdecydowany zwrot polityki ukraińskiej w kierunku proeuropejskim i prointegracyjnym.

Odpowiedź UE na powyższe wyzwania można podsumować następująco:

Unia, po pierwszych wstrzemięźliwych reakcjach, zdecydowała się, choć nie bez oporów, na zaangażowanie się w proces mediacyjny na Ukrainie. Dużą rolę odegrała tu inicjatywa nowych krajów członkowskich – Polski i Litwy. W efekcie w trakcie trwania protestów doszło do trzykrotnej wizyty delegacji unijnej (z udziałem Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), która przyczyniła się do wypracowania ostatecznej formuły rozwiązania konfliktu.

Po zakończeniu wyborów UE uczyniła szereg gestów politycznych demonstujących szacunek dla dokonań narodu ukraińskiego oraz gotowość pogłębionej współpracy z nowo wybranym prezydentem. Komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Benita Ferrero-Waldner odwiedziła w lutym dwukrotnie Ukrainę, prezydent Wiktor Juszczenko został zaproszony do Brukseli, gdzie m.in. wygłosił przemówienie w Parlamencie Europejskim. Po długiej dyskusji (dotyczącej tego, czy można, czy też nie dokonać zmian w już zatwierdzonym dokumencie) zdecydowano się na uzupełnienie Planu Działania o 10-punktowy aneks<sup>9</sup>. UE deklaruje w nim zwiększenie dla Ukrainy dostępu do funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego aż do sumy 250 mln euro, zainicjowanie wcześniejszych konsultacji dotyczących bardziej zaawansowanej umowy, która miałyby zastąpić obecnie obowiązujące Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, rozważenie możliwości uelastyczenia reżimu wizowego oraz generalnie gotowość większego zaangażowania i priorytetowego traktowania wielu – wymienionych już uprzednio w PD – sfer współpracy.

<sup>9</sup> [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/83804.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/83804.pdf)

Pomimo licznych deklaracji nowych ukraińskich władz demonstrujących zainteresowanie możliwością przystąpienia w przyszłości do UE, jedynym dokumentem unijnym, w którym znalazło się nowe jakościowo sformułowanie (w porównaniu do komunikatu o EPS) na temat perspektyw członkowskich Ukrainy, była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2005 roku. Stwierdzono w niej, że Parlament Europejski „zwraca się do Komisji Rady oraz Krajów Członkowskich, aby rozważyły inne formy stowarzyszenia z Ukrainą poza możliwościami, jakie stwarza PD i EPS, dając jasne europejskie perspektywy temu krajowi”<sup>10</sup>.

**Podsumowując:** Od początku 2004 roku, a zwłaszcza od grudniowych wyborów prezydenckich na Ukrainie stosunki UE z Ukrainą uległy wyraźnej zmianie: nastąpiła dynamizacja i intensyfikacja kontaktów. Proces ten był przede wszystkim konsekwencją wydarzeń na Ukrainie. EPS dostarczył jednak formuły, w ramach której Bruksela mogła zareagować na te wydarzenia. Charakter tej reakcji można określić jako ustanowienie bezpiecznego, z punktu widzenia UE, dystansu. Z jednej strony Unia dała wyraz woli współpracy z tym krajem oraz przywiązania do reform na Ukrainie; z drugiej jednak bardzo wyraźnie zazaczyła brak gotowości do ponoszenia kosztów tych przemian (przede wszystkim ekonomicznych, ale także politycznych i w wymiarze bezpieczeństwa). To pierwsze wyraziło się w szeregu przyjaznych politycznych gestów, to drugie – w bardzo ostrożnej ofercie UE zawartej w Planie Działania. W dokumencie tym nie znalazły się prawie żadne konkretne ustalenia, przedstawiane na różnych etapach prac nad PD przez niektóre kraje członkowskie i samą Ukrainę, jak wprowadzenie asymetrycznych stosunków handlowych w ważnych dla Ukrainy sektorach gospodarczych (takich jak przemysł metalurgiczny, spożywczy i tekstylny) czy też zapowiedź podpisania umowy stowarzyszeniowej. Poza rezolucją PE, której znaczenie w UE jest bardzo ograniczone, nie uległo złagodzeniu oficjalne stanowisko Unii wstrzymujące się od formułowania nawet bardzo odległych perspektyw członkowskich dla Ukrainy.

<sup>10</sup> [http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch_en.htm)

## MOŁDAWIA

Plan Działania UE–Mołdawia został zatwierdzony przez Komisję Europejską w grudniu 2004 roku, a oficjalne obustronne zatwierdzenie miało miejsce w czasie posiedzenia Rady Współpracy w lutym 2005 roku. Wiele cech dokumentu – w tym sposób sformułowania priorytetów, szczegółowe opisanie zmian, jakie powinny zostać zrealizowane w Mołdawii oraz bardzo ogólnikowa oferta UE – ma charakter podobny do PD UE–Ukraina. Elementem specyficznym jest wielokrotnie wspomniana kwestia konfliktu naddniestrzańskiego. UE deklaruje m.in. „kontynuację zaangażowania w rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego”, „kontynuację wysiłku zmierzającego do zapewnienia wypełnienia przez Rosję zobowiązań stambulskich” (o wyprowadzeniu wojsk rosyjskich i sprzętu wojskowego z Naddniestrza), aktywne zaangażowanie w trójstronne mołdawsko-unijno-ukraińskie rozmowy mające na celu wzmocnienie kontroli nad granicą ukraińsko-mołdawską. W PD UE–Mołdawia szczególnie duży nacisk położony jest też na kwestię walki z przestępczością transgraniczną, przemytem i nielegalną migracją.

Plan Działania, podobnie jak w przypadku ukraińskiego, jest dokumentem sformułowanym bardzo ostrożnie. Unia powstrzymuje się od zobowiązań, które mogłyby pociągnąć za sobą w przyszłości znaczące koszty polityczne i gospodarcze. Nie wspomina się więc (nawet w formule warunkowej) o takich kluczowych dla Mołdawii sprawach, jak: asymetryczne stosunki handlowe w sektorze spożywczym i tekstylnym, włączenie się UE do procesu negocjacyjnego pomiędzy Mołdawią i Naddniestrzem, możliwości włączenia Mołdawii do unijnego Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia dla Bałkanów Zachodnich (dawałoby to Mołdawii podobne perspektywy członkowskie jak krajom bałkańskim).

PD jest kolejnym ważnym świadectwem wyraźnej aktywizacji, jeszcze niedawno prawie nieistniejącej, polityki unijnej wobec Mołdawii. Zdecydowany wzrost zainteresowania tym krajem ze strony Brukseli widoczny jest od około dwóch lat. W ostatnim roku świadectwem tego były – poza zatwierdzeniem PD – decyzje o otwarciu Delegacji UE w Mołdawii oraz powołanie w marcu 2005 roku Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Mołdawii (został nim Holender Adriaan Jacobovits de Szeged),

a także włączenie Mołdawii do Procesu Współpracy dla Europy Południowo-Wschodniej (w 2004 roku)<sup>11</sup>.

Należy zaznaczyć, że aktywizacja polityki UE wobec Mołdawii tylko częściowo jest związana ze zbliżającą się akcesją Rumunii. W znacznej mierze, jak wskazują eksperci, jest to konsekwencja zupełnie innych procesów. Wśród takich wymieniane są:

- nasilenie się prounijnej (w tym wyraźnie formułowane oczekiwanie pomocy w kwestii Naddniestrza) i prointegracyjnej retoryki Kiszyniowa;
- wzrost ambicji UE w sferze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obronnej (Mołdawia mogłaby być ważnym obszarem budowania wiarygodności UE jako aktora w sferze bezpieczeństwa);
- wzrost zagrożenia (przestępczość transgraniczna, przemyt, nielegalny handel bronią itp.) generowanego dla UE przez Naddniestrze, a także
- zdecydowanie utrudniająca rozwiązanie konfliktu postawa Naddniestrza wspieranego przez Rosję<sup>12</sup>.

**Podsumowując:** W ostatnim roku doszło do dalszego ożywienia stosunków pomiędzy UE a Mołdawią. Z jednej strony Mołdawia coraz wyraźniej formułuje swoje europejskie aspiracje, równocześnie dystansując się wobec zacieśniania współpracy z Federacją Rosyjską. Z drugiej strony m.in. intensyfikuje się, do niedawna bardzo ograniczona, unijna aktywność wobec Mołdawii. Polityka UE wobec tego kraju jest jednak niezwykle ostrożna. Z obawy przed politycznymi (głównie konflikt z Rosją) kosztami Unia nie podjęła bardziej zdecydowanych działań w kluczowej dla Mołdawii kwestii, jaką jest zaangażowanie się UE w rozmowy na temat rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego.

<sup>11</sup> Więcej patrz: Popescu Nicu, The EU Special Representative for Moldova, 24.02.2004, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

<sup>12</sup> Więcej patrz: Popescu Nicu, The EU Special Representative for Moldova, 24.02.2004, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org); Popescu Nicu, Europeanization and conflict resolution: a view from Moldova, <http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Comment02.pdf>; Vahl Marius and Emerson Michael, Moldova and the Transnistria Conflict w: Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

## BIAŁORUŚ

Białoruś została włączona do grona krajów objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa. Jak stwierdzono w komunikacie KE o EPS, większość przewidzianych w strategii mechanizmów współpracy może jednak zostać uruchomiona dopiero wówczas, gdy na Białorusi zostanie ustanowiony demokratyczny system władzy. Do tego czasu UE będzie się koncentrowała na inicjatywach mających na celu wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju.

Unia Europejska dopuszcza też możliwość korzystania przez Białoruś z funduszy EISiP. Zasady funkcjonowania tego instrumentu przewidują uruchamianie programów dla krajów nieposiadających Planu Działania oraz niebędących w stanie partycypować w kosztach projektów. Pomimo tych ułatwień możliwości korzystania z EISiP przez podmioty białoruskie będą najprawdopodobniej bardzo ograniczone. W sytuacji gdy wiele niezależnych organizacji społecznych zostało zdelegalizowanych, przeszkodą może okazać się m.in. wymóg posiadania osobowości prawnej przez beneficjentów programu czy też sztywne formalno-biurokratyczne kryteria rozliczania się z funduszy.

Pomimo braku możliwości wdrażania w relacjach z Białorusią mechanizmów przewidzianych w EPS polityka UE wobec tego kraju uległa w ostatnim okresie wyraźnej dynamizacji. O takiej tendencji może świadczyć wydanie w ostatnich miesiącach przez Parlament Europejski trzech rezolucji na temat Białorusi (16 września 2004 r., 28 października 2004 r., 10 marca 2005 r.)<sup>13</sup> oraz trzykrotne poruszenie problematyki białoruskiej w konkluzjach Rady (13 września 2004 r., 22 listopada 2004 r., 13 grudnia 2004 r.)<sup>14</sup>. Prezentowane w tych dokumentach stanowisko UE jest przede wszystkim reakcją na bardzo wyraźne nasilenie się tendencji autorytarnych na Białorusi, w tym zwłaszcza: ogłoszenie i przeprowadzenie referendum w sprawie możliwości ponownego kandydowania na urząd pre-

<sup>13</sup> Rezolucje PE – patrz: [http://www.europarl.eu.int/home/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm)

<sup>14</sup> Konkluzje Rady – patrz: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/gac.htm#b131204](http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/gac.htm#b131204)

zydencki przez Alaksandra Łukaszenkę (17 października 2004 r.), sfalszowanie wyborów parlamentarnych (odbyły się równocześnie z referendum), a także prześladowanie opozycji politycznej i ograniczanie możliwości działania niezależnych organizacji społecznych.

Zawartość unijnych dokumentów opublikowanych w ostatnim roku (rezolucji PE i konkluzji Rady) można podzielić na trzy grupy:

1. deklaracje o charakterze werbalnym,
2. propozycje działań, które na razie pozostają jedynie w sferze pomysłów,
3. decyzje o konkretnych działaniach.

Najważniejsze elementy werbalnego przesłania Unii wobec Białorusi to:

- podkreślanie woli UE zacieśniania stosunków i uruchomienia mechanizmów współpracy przewidzianych w EPS w momencie demokratyzacji systemu władzy na Białorusi;
- krytyka postępującego procesu prześladowania opozycji, ograniczania swobód obywatelskich i łamania praw człowieka (w tym nawoływanie do uwolnienia konkretnych więźniów politycznych);
- krytyka sposobu wyłaniania władzy na Białorusi i deklaracja nieuznania legitymacji tej władzy (zarówno prezydenta, jak i parlamentu), oraz braku podstaw konstytucyjnych do ponownego kandydowania przez Alaksandra Łukaszenkę na urząd prezydenta (w 2006 roku);
- wyrażenie solidarności z Białorusinami, którzy walczą o demokratyzację ich kraju.

Propozycje działań znalazły się przede wszystkim w rezolucjach PE. Proponowano w nich:

- zamrożenie prywatnych kont prezydenta Łukaszenki i najważniejszych ludzi z jego otoczenia;
- stworzenie specjalnego programu edukacyjnego umożliwiającego przyznawanie stypendiów studentom, którzy chcieliby studiować w UE;
- stworzenie alternatywnych źródeł informacji dla Białorusinów poprzez uruchomienie radia i telewizji, które nadawałyby z krajów sąsiedzkich (Polski lub Litwy), a byłyby odbierane na Białorusi;
- stworzenie Planu Działania na rzecz wsparcia demokratycznych sił na Białorusi, który miałby być realizowany przez UE, kraje członkowskie



we współpracy z innymi demokratycznymi państwami oraz międzynarodowymi organizacjami<sup>15</sup>.

Działania podjęte przez UE zmierzały przede wszystkim w kierunku ostrzeżenia polityki wobec Białorusi. W konkluzjach Rady zarekomendowano krajom członkowskim minimalizację bilateralnych stosunków na poziomie ministerialnym i wyższym, objęto zakazem wjazdu na obszar UE kolejnych dwóch wysokich funkcjonariuszy białoruskich władz (w sumie sankcjom takim podlega 6 osób z Białorusi). Konkretne inicjatywy mające na celu wsparcie sił demokratycznych były natomiast bardzo ograniczone: w marcu 2004 roku w Wilnie zorganizowane zostało (zgodnie z rekomendacją Rady) spotkanie m.in. z uczestnictwem przedstawicieli władz wybranych krajów członkowskich, organizacji pozarządowych. Spotkanie miało na celu koordynację inicjatyw wspierających społeczeństwo obywatelskie na Białorusi.

**Podsumowując:** można powiedzieć, że koncepcja EPS spełnia w przypadku Białorusi głównie rolę „zarysowania alternatywy” wobec obecnej pozycji w Europie. Pokazuje możliwości, jakie miałyby ten kraj w stosunkach z UE w momencie demokratyzacji systemu politycznego. Widoczna w ostatnim roku aktywizacja działań UE nie jest więc efektem możliwości stworzonych przez nową strategię, lecz wynikiem procesów wewnętrz-białoruskich (nasilanie się autorytaryzmu) oraz wewnętrzunijnych (głównie wejście do UE krajów żywotnie zainteresowanych sytuacją na Białorusi). Większe zaangażowanie Unii w politykę wobec Białorusi przejawia się na razie głównie w sferze werbalnej. Pojawia się jednak coraz więcej konkretnych pomysłów działań, w zdecydowanej większości przypadków nie dochodzi jednak do ich realizacji.

<sup>15</sup> Propozycja ta została uszczegółowiona w przyjętym 23 lutego 2005 roku przez Delegację Parlamentu Europejskiego ds. Białorusi „Planie Działania UE na rzecz promocji demokracji na Białorusi”, który został przesłany do rozpatrzenia komisarz ds. stosunków zewnętrznych UE Benicie Ferrero-Waldner i Radzie UE w początku marca. Zaproponowano tam m.in. powołanie Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Białorusi, uznanie białoruskiego reżimu za dyktaturę, a prezydenta Łukaszenkę za dyktatora.

## ROSJA

Pozycja Rosji w EPS została określona w sposób niejednoznaczny. Rosja jest adresatem tej strategii. Równocześnie jednak zaznacza się, że relacje FR–UE będą budowane w oparciu o tzw. cztery przestrzenie (gospodarczą; wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego; badań naukowych i oświaty) uzgodnione w 2003 roku na szczycie w Petersburgu. Podkreśla się, że „w interesie stron jest czerpanie z niektórych elementów EPS na rzecz wzbogacenia pracy nad wspólnymi przestrzeniami”<sup>16</sup>.

Rosja odniosła się negatywnie do pomysłu EPS i odmówiła uczestnictwa w tym projekcie. Decyzja ta była spowodowana dwoma czynnikami. Po pierwsze Rosja oczekuje odrębnego, szczególnego traktowania i unika wszelkich sytuacji, w których mogłaby zostać postawiona na równi z innymi sąsiadami UE. Po drugie Federacja Rosyjska kładzie duży nacisk na kwestię równoprawności oraz partnerstwa i nie akceptuje formuły zakładającej jednostronne dostosowywanie własnego ustawodawstwa do unijnego.

Niechęć wobec propozycji unijnej wykracza jednak znacznie poza kwestie uczestnictwa w niej Rosji. Federacja Rosyjska postrzega bowiem EPS jako narzędzie wypierania wpływów Rosji z Europy Wschodniej (świadczą o tym zarówno działania Rosji, np. w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie, jak i wypowiedzi urzędników rosyjskich<sup>17</sup>) – a więc strategię, która godzi w jej żywotne interesy na arenie międzynarodowej. Rosja stara się lansować swoją specyficzną wizję integracji europejskiej, która miałaby być oparta na dwóch filarach: Unii Europejskiej w części zachodniej oraz inicjowanych przez Rosję formułach integracyjnych w części wschodniej (np. Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej).

<sup>16</sup> Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)

<sup>17</sup> Patrz: Jewropiejskij Sojuz i SNG: Nowyje Kontury Sotrudnicestwa, s. 3 i 4. Wystąpienie wiceministra spraw zagranicznych W. A. Cziżowa na forum „Postrzeganie Europy”, Berlin, 19 listopada 2004, <http://www.mid.ru/>

W ten sposób miałyby zostać zachowana strategiczna kontrola Rosji w postradzieckich krajach europejskich.

Wobec krytycznego stanowiska Federacji Rosyjskiej w odniesieniu do EPS relacje UE–Rosja były budowane w ostatnim roku w oderwaniu od założeń strategii sąsiedztwa. Głównym osiągnięciem w stosunkach dwustronnych było zawarcie porozumienia w kwestii warunków wejścia Rosji do WTO (na szczycie w Moskwie w maju 2004 roku). W maju 2005 roku na szczycie UE–Rosja w Moskwie zatwierdzono także po bardzo długich negocjacjach (termin podpisania dokumentów przekładano dwukrotnie) pakiet czterech Map Drogowych określających cele i zasady tworzenia czterech wspólnych przestrzeni. Mapy Drogowe mają jednak charakter bardzo ogólnikowy. W większości zawierają deklaracje na temat intencji poszerzenia dotychczasowej współpracy. W dokumentach nie znalazły się prawie żadne nowe uzgodnienia, nie zaproponowano też rozwiązań istniejących już punktów spornych. Wiele kontrowersyjnych kwestii takich jak polityka „wspólnego sąsiedztwa” zostało po prostu pominiętych. Symptomatyczne jest, iż nie określono ram czasowych realizacji podpisanych dokumentów. Wszystko to wskazuje, że Mapy Drogowe pozostaną w większości wyłącznie na papierze, nie przynosząc znaczących zmian w stosunkach wzajemnych.

**Podsumowując:** W ostatnim roku mieliśmy do czynienia ze stagnacją, a nawet kryzysem w stosunkach UE–Rosja. Proces ten stanowi kontynuację tendencji, która uwidoczniła się już w 2003 roku. Przyczyną pogorszenia się relacji Bruksela–Moskwa wydaje się spadek „prointegracyjnej” aktywności FR (Rosja, w przeciwieństwie do wcześniejszych deklaracji, nie jest obecnie skłonna przeprowadzać reformy, która zbliżałaby ustawodawstwo FR do norm unijnych), a także wyraźnie nasilające się różnice w sferze uznawanych wartości.

EPS na razie nie przyczyniła się do przełamania negatywnych tendencji w stosunkach UE–Rosja. Przeciwnie, unaoczniała dodatkowe sfery konfliktu między stronami. Pozycja Rosji w rzeczywistości okazała się bowiem zupełnie inna niż ta zakładana w koncepcji. W założeniu FR miała być, ewentualnie uprzywilejowanym, ale jednak adresatem koncepcji.

W praktyce zaś okazała się siłą zainteresowaną minimalizowaniem postępów w realizacji celów EPS i starającą się forsować alternatywną wobec unijnej, kontrolowaną przez siebie, formułę integracji regionalnej<sup>18</sup>.

### **III. Konkluzje**

## **UE wobec wschodnich sąsiadów a Europejska Polityka Sąsiedztwa: ograniczenia i perspektywy**

1. W ciągu ostatniego roku w relacjach UE ze wschodnimi sąsiadami doszło do bardzo wyraźnych jakościowych zmian:

– Przede wszystkim nastąpiła aktywizacja polityki UE wobec Ukrainy, Mołdawii i Białorusi. Tym samym można mówić o stopniowym odchyleniu UE od dotychczasowej strategii koncentrowania się niemal wyłącznie na relacjach z Rosją i marginalizacji w polityce Unii postradzickich krajów wschodnioeuropejskich.

– Równocześnie pogłębia się kryzys w stosunkach UE z Rosją. Ta ostatnia pozostaje wciąż najważniejszym partnerem Unii na wschodzie. Pogłębienie współpracy opartej na wspólnych wartościach wydaje się jednak w perspektywie średniookresowej mało prawdopodobne.

– Coraz bardziej uwidacznia się także sprzeczność interesów UE oraz Rosji w odniesieniu do Europy Wschodniej. Wyobrażenia na temat przyszłości tego obszaru stają się jednym z głównych punktów spornych między stronami.

2. Powyższe zmiany w przeważającym stopniu nie wydają się być bezpośrednią konsekwencją wdrażania strategii EPS. Wydaje się, iż przede wszystkim należy je wiązać z jednej strony z procesami wewnątrzunijnymi – m.in. wzrostem aspiracji UE do odgrywania roli aktywnego aktora na arenie międzynarodowej, a także wejściem do Unii krajów geograficznie i kulturowo związanych z Europą Wschodnią i żywotnie zainteresowanych aktywizacją unijnej polityki wobec tego obszaru. Z drugiej

<sup>18</sup> Sztandarowym przykładem takich działań jest ogłoszona w lutym 2003 roku inicjatywa utworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej – w założeniu integrująca w sferze ekonomicznej Ukrainę, Białoruś, Kazachstan i Rosję.

strony, powyższe tendencje zostały zainspirowane wydarzeniami w sąsiednich krajach: pogłębianiem się autorytaryzmu na Białorusi i w Rosji, narastającymi problemami z Naddniestrzem oraz przede wszystkim pomarańczową rewolucją na Ukrainie.

**3.** EPS nie stała się inicjatorem jakościowych zmian w polityce, mimo to odgrywa ona znaczącą rolę w kontekście zachodzących przemian:

– W przypadku Mołdawii i Ukrainy – a więc krajów zainteresowanych pogłębianiem współpracy z UE – dostarcza formuły umożliwiającej podjęcie kroków na rzecz realizacji tego celu: po pierwsze będąc źródłem istotnych informacji o zamiarach i celach UE, po drugie umożliwiając w ramach PD wyznaczenie konkretnych działań.

– W odniesieniu do Białorusi daje dosyć jasny obraz stosunków z UE, na jakie może liczyć ten kraj w przypadku demokratyzacji, zarysowując tym samym alternatywę dla obecnej samoizolacyjnej pozycji Białorusi.

– Wreszcie EPS jest stosunkowo czytelnym komunikatem dla Rosji przedstawiającym interesy i cele UE wobec Europy Wschodniej. EPS jasno formułuje, że UE zależy na budowaniu w tych krajach demokracji i wolnego rynku, zaznacza, że kwestie związane z tymi krajami zamierza dyskutować bezpośrednio z nimi, a nie za pośrednictwem Moskwy.

**4.** Istotna rola, jaką odgrywa EPS, nie przesądza jednak, czy w dłuższej perspektywie okaże się ona skuteczna. Wręcz przeciwnie, istnieje szereg elementów, które już utrudniają, a w przyszłości mogą poważnie podważyć efektywność EPS. Zastanawiając się nad słabymi punktami EPS, warto jednak zdawać sobie sprawę z tego, że istnieją duże możliwości zmiany w ramach tej koncepcji, bez konieczności tworzenia nowych formuł i strategii. Po pierwsze, „ewolucyjność” jest wpisana w samą ideę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jak stwierdza komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Benita Ferrero-Waldner: „EPS jest wstępnym etapem i będzie stopniowo rozwijana w efekcie wspólnego wysiłku UE i jej partnerów”<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)

Po drugie, mechanizmy oraz cele EPS zostały określone w sposób na tyle ogólny, że dają UE znaczną swobodę działania w jej polityce wobec wschodnich sąsiadów. Z jednej strony umożliwia to bardzo zdystansowane podejście lub wręcz tworzenie pozorów rzeczywistych działań, z drugiej jednak nie wyklucza możliwości bardzo dużego zaangażowania UE (włącznie z dopuszczeniem dla europejskich sąsiadów perspektyw członkowskich). To pokazuje, że EPS nie przesądza definitywnie o charakterze zaangażowania UE. Niezwykle dużo zależy od woli politycznej w strukturach Unii Europejskiej oraz w poszczególnych państwach członkowskich. Elastyczność EPS wydaje się cechą niezwykle cenną, stwarza szansę na ewolucyjną zmianę tej formuły pod wpływem nowych doświadczeń oraz zmieniającej się rzeczywistości.

5. Po pierwszym roku, jaki minął od przyjęcia EPS, uwidoczniły się co najmniej trzy kwestie, które powinny stać się przedmiotem poważnej refleksji w UE.

– Jednym z kluczowych problemów obecnej formuły wydaje się być kwestia sprzeczności pomiędzy deklarowanym partnerstwem a rzeczywistą asymetrią stosunków UE z krajami sąsiedzkimi. Formalnie EPS zakłada równoprawne relacje Unii z adresatami polityki sąsiedzkiej. Równocześnie jednak stawiane cele: promocja unijnych wartości, politycznych i gospodarczych standardów stwarza w praktyce sytuację asymetrii, w której jedna ze stron formułuje oczekiwania, wskazuje kierunki przeobrażeń i ocenia podjęte przez drugą stronę działania, oferując w zamian określone gratyfikacje. W takiej sytuacji założenie równoprawności należy uznać za nierealistyczne. Chcąc promować własne wartości, standardy i regulacje, UE nie może uciec od uznania faktu, że jej stosunki z państwami będącymi adresatami tej promocji są asymetryczne (co nie wyklucza wzajemnego szacunku i podmiotowego traktowania), a tym samym nie może uniknąć konsekwencji związanych z taką formułą wzajemnych relacji.

– Stosunki asymetryczne są dla aktora słabszego możliwe do zaakceptowania wówczas, gdy dostrzega on w takim układzie korzyści, które byłyby w stanie zrównoważyć dyskomfort związany z asymetrią stosunków.

Zasadę tę potwierdza nazywany „najsukuteczniejszym projektem zagranicznym UE” proces rozszerzenia Wspólnoty. Tymczasem w EPS występuje wyraźny brak równowagi pomiędzy ilością zobowiązań i zadań, jakie muszą przyjąć i zrealizować sąsiedzi a korzyściami, jakie oferuje strona unijna. W danym momencie EPS nie daje bowiem perspektyw członkowskich, a inne koncesje ze strony UE nie są określone konkretnie (ani w sensie zakresu, ani też warunków i terminów realizacji). Ten brak równowagi pomiędzy dużymi aspiracjami wpływania na otoczenie a ograniczoną ofertą UE wobec tego otoczenia wydaje się problemem na tyle poważnym, że jeśli pozostanie niezmienny, może sparaliżować postępy we wdrażaniu EPS.

– Kolejnym poważnym, a być może nawet najpoważniejszym problemem EPS jest kwestia perspektyw członkowskich dla europejskich adresatów tej polityki. Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej mówi, że każdy kraj europejski może zabiegać o członkostwo w UE, o ile spełnia określone kryteria. Tymczasem w przyjętej obecnie polityce niespełniające standardów UE kraje europejskie zostały podzielone na dwie grupy: posiadające perspektywy członkowskie Bałkany Zachodnie oraz nieposiadające tych perspektyw państwa wschodnioeuropejskie. Taki podział nasuwa podejrzenia o nierówne traktowanie poszczególnych europejskich sąsiadów UE w zależności od ich położenia geograficznego na kontynencie, a więc kryteriów, które nie powinny być brane pod uwagę z punktu widzenia regulacji unijnych. Taka polityka UE wydaje się niezwykle niebezpieczna. Przede wszystkim rzuca cień na Unię jako aktora stosującego w praktyce zasadę rządów prawa (warto wspomnieć, iż jest to jedna z głównych zasad promowanych w EPS). Może też budzić antagonizmy w otoczeniu UE, utrudniając realizację sformułowanej m.in. w strategii EPS idei „przyjaznego kręgu wokół UE”. Równocześnie taka polityka nie zniechęca krajów, wobec których nie sformułowano perspektyw członkowskich do zgłaszania aspiracji integracyjnych. Utrudnia natomiast wypracowanie spójnej i adekwatnej reakcji Brukseli na takie deklaracje (co bardzo dobrze ilustrują wzajemnie sprzeczne wypowiedzi instytucji i urzędników unijnych odnośnie aspiracji ukraińskich). Dlatego też wydaje się, że UE powinna odejść od dywersyfikowania perspektyw członkowskich europejskich sąsiadów według kryterium regionalnego. Oznac-

czaloby to, że komunikat w tej kwestii zarówno w stosunku do europejskich adresatów EPS, jak i Bałkanów Zachodnich byłby taki sam. Odwoływałyby się do możliwości wynikających z artykułu 49 oraz uniwersalnych kryteriów takich jak demokracja, prawa człowieka, rzędy prawa czy funkcjonująca gospodarka rynkowa.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*





# The ENP in practice – the European Union’s policy towards Russia, Ukraine, Belarus and Moldova one year after the publication of the Strategy Paper

## Theses

1. Clear qualitative changes have taken place in relations between the European Union and its Eastern neighbours over the past year. The European Neighbourhood Policy (ENP) has been playing a significant part in the context of these changes. In the cases of Moldova and Ukraine, which are the countries interested in enhancing co-operation with the EU, the ENP has provided a formula that allows taking steps to implement this objective. The ENP has also contributed to “outlining an alternative” to Belarus’ current self-isolation. However, the ENP has first of all given a clear message to Russia by specifying the EU’s interests and objectives concerning Eastern Europe. The ENP has clearly stated that the EU wants to build democracy and a free market in those countries, and has signalled that the European Union intends to discuss the issues concerning the countries directly with them, and not through Moscow’s offices.

2. The main shortcoming of the ENP appears to be the disproportion between the number of commitments and tasks that the neighbours must make and carry out and the benefits promised by the EU. Currently, the ENP does not offer membership prospects, and other concessions made by the European Union have not been clearly defined (neither in terms of the scope nor the terms and conditions of implementation). This lack of balance between the European Union’s great aspirations to influence its neighbours and the limited offer it addresses to those neighbours seems to be a problem of such magnitude that, unless the situation changes, it may paralyse further implementation of the ENP.

3. The mechanisms and objectives of the ENP have been determined in rather general terms, which gives the EU great freedom of action in its policy towards the Eastern partners. On the one hand, the ENP allows for

a very reserved approach or even the simulation of real actions; yet on the other, it does not exclude the possibility of very active engagement by the EU (including holding out the prospect of membership for the European neighbours). This shows that the ENP does not definitely determine the nature of the EU engagement. A great deal depends on the political will on the part of both the European Union's structures and its individual member states. The ENP's flexibility seems to be a particularly valuable feature; it gives an opportunity for an evolutionary change to this formula which may be inspired by both new experiences and the changing reality.

## Introduction

The past year has shown very clearly that the challenges which the European Union has to face in connection with its Eastern neighbours are becoming more serious. The conflicts of interests between the European Union and Russia over Eastern Europe are becoming increasingly more evident. At the same time, authoritarian tendencies are strengthening in the Russian Federation and Belarus (the system in the latter can be defined as a dictatorship), while the potential for activity and dissatisfaction in those countries is growing, which may give rise to serious grass roots anti-regime initiatives. In turn, Ukraine and Moldova are increasingly confidently voicing their interest in complete integration with the EU. However, at the same time, the enormous internal problems existing in those countries have become plainly visible. This situation clearly shows that the “demand” for an active presence of the European Union in this region will definitely grow in the near future.

In this context, any initiatives aimed at creating a coherent and adequate EU policy towards the Eastern neighbours – foremost among them the European Neighbourhood Policy Strategy Paper, which was published and approved in spring 2004 – take on a particular significance. The paper is the first document to present a long-term vision of the EU’s relations with its Eastern neighbours, among other countries.

One year has passed since the publication of the ENP Strategy Paper. Over this time, new instruments for co-operation have taken shape. At the same time, extremely important, in some cases even breakthrough events, have taken place among the “Eastern neighbours”, which will put the new concept to the test. These new experiences provide an at least partial answer to the following crucial questions concerning the operation and prospects of the ENP with regard to Ukraine, Belarus, Moldova and Russia:

- To what extent does the vision of co-operation outlined in the ENP change the nature of relations between the EU and its Eastern neighbours?
- To what extent do the suggested co-operation mechanisms enable the implementation of the ENP’s objectives?

– Is the EU’s vision adequate to the challenges posed by the countries bordering the enlarged European Union to its East?

## **I. The ENP – general principles**

Work on the concept of a policy towards the enlarged European Union’s Eastern neighbours commenced in late 2002<sup>1</sup>. The first draft was presented in March 2003 in the Communication from the European Commission entitled “Wider Europe”. The final concept, presenting a comprehensive long-term vision of relations between the EU and its Eastern neighbours, was published by the European Commission on 12 May 2004 in the European Neighbourhood Policy Strategy Paper<sup>2</sup>, which was approved by the Council in June 2004<sup>3</sup>. In addition to the Eastern European Countries, i.e. Ukraine, Belarus, Moldova and Russia, the ENP also covered the Southern Caucasus, i.e. Georgia, Armenia and Azerbaijan (these countries were included in the ENP some time later, on 16 June 2004) and the Mediterranean Sea area (Israel, Jordan, Morocco, Algeria, Egypt, Lebanon, Libya, Syria, Tunisia and the Palestinian Authority).

### **The ENP objectives**

The document clearly states that the Strategy Paper is not aimed at leading to EU membership. The very name of the policy and the proposal of signing European Neighbourhood Agreements suggest that its addressees will remain neighbours of the Union in the foreseeable future, and consequently they are not to be considered as even potential members of the Community. This way the classification of the EU’s European Neighbours

<sup>1</sup> In November 2002, the concept of the New Neighbourhood Initiative was outlined in fairly general terms in the Council’s conclusions, which initiated a more advanced discussion on the policy of the enlarged EU towards its new neighbours.

<sup>2</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)

<sup>3</sup> See: Conclusions of the General Affairs and External Relations Council (GAERC) of 14 June 2004, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614\\_GAERC\\_Conclusion\\_on\\_ENP\\_\(provisional\\_version\).pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/040614_GAERC_Conclusion_on_ENP_(provisional_version).pdf)

has been *de facto* clarified into those entitled to but uninterested in membership (such as Switzerland and Norway), those who could be considered as potential candidates but who currently do not meet the required criteria (the Western Balkans, i.e. Albania, Bosnia & Herzegovina, Serbia & Montenegro, and Macedonia) and those that in the imaginable prospect are considered only as the immediate neighbourhood of the EU, which comprise the post-Soviet Eastern European countries.

The key objectives of the ENP are to strengthen the security, stability and welfare of the EU and its neighbours, and to prevent the creation of divides in Europe. The EU has offered the addressees of the concept enhanced political co-operation and economic integration. Bilateral co-operation is to be based on the principles of partnership, the rule of law and respect for common values.

## The ENP instruments

The ENP has not envisaged any changes in the formula of the applicable international agreements and bilateral co-operation institutions established there under for the nearest future<sup>4</sup>. 3–5-year Action Plans (AP) are intended to be introduced as a new instrument. These will be prepared separately for each country (taking into consideration its capabilities and political & economic potential), and thereafter accepted by the authorities of the given country and by the EU. The APs will list concrete actions to be taken by the EU and the given country.

The ENP implementation will be supported until 2007 by the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), which will replace existing assistance funds (including TACIS) addressed to those neighbours that currently have no membership prospects. The creation of this instrument is an element of a broader reform of external EU aid funds, i.e. those

<sup>4</sup> In the case of the Eastern neighbours Partnership and Co-operation Agreements (PCA) serve as legal basis for mutual co-operation. Such agreements are binding on all the Eastern European countries, with the exception of Belarus. The main co-operation institutions include Summits (once a year with Ukraine and twice a year with Russia) and Co-operation Councils (in the case of Ukraine and Moldova) and the Permanent Partnership Council in the case of Russia, which holds sessions at the ministerial level.

addressed to non-member states<sup>5</sup>. There is ongoing debate in the EU on the final shape of the ENPI. According to the drafts existing so far<sup>6</sup>, the ENPI is supposed to be the first EU document meant for both EU member states and partners. Such a solution is supposed to facilitate the implementation of cross-border and regional co-operation programmes. The subject matter scope of initiatives that can be financed under the ENPI is very extensive (fostering the development of a civil society, democracy, business development, ecological protection, etc.). The instrument provides for financial support to both large infrastructural programmes and small local projects. Projects can be implemented at either national, local government or social (through non-governmental organisations) levels. In most cases, the co-financing of ENPI projects by the beneficiaries thereof is envisaged. It will be possible to use the ENPI even if the EU and the neighbour concerned have not signed an Action Plan (this opens the way to supporting programmes in Belarus). According to initial proposals, approximately 15 billion euro will be spent in 2007–2013 as part of the ENPI. This means nearly a 60% growth in average annual spending, as compared to the analogous funds for the period 2004–2006<sup>7</sup>. However, it is still uncertain how the funds will be distributed among the specific regions (especially the Eastern Europe and the Southern Mediterranean partners), countries and project types.

<sup>5</sup> For more information see “Communications from the European Commission: On the Financial Perspective 2007–2013” of 14 June 2004, and “On the Instruments of External Assistance under the Future Financial Perspective 2007–2013” of 29 September 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm)

<sup>6</sup> See “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument” of 29 September 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/reform/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/reform/intro/index.htm)

<sup>7</sup> On the basis of the EC’s working document of 14 January 2005.

## **II. The European Union's approach to its Eastern neighbours following the publication of the Strategy Paper**

In the case of the Eastern neighbours, the intensity of bilateral relations with the enlarged Community and progress in launching ENP mechanisms have been (in compliance with the concept principles) very diversified. On the one hand, they have depended on the EU's readiness to enhance co-operation with a given country, and on the other on the capabilities and will of the individual neighbours. Therefore when analysing the implementation of the ENP strategy over the past year, one should consider the dynamics of this process for each of the neighbour countries separately.

### **UKRAINE**

According to schedule, the EU–Ukraine Action Plan was developed and approved by both parties in 2004<sup>8</sup>. The document covers a timeframe of three years; the first evaluation will take place two years after its launch. The priority areas include:

1. further strengthening the stability and effectiveness of institutions guaranteeing democracy and the rule of law in Ukraine;
2. carrying out economic reform to enable accession to the WTO, adopting tax reform and improving the investment climate;
3. enhancing co-operation in the field of security, mainly regional security (especially concerning the issue of Transnistria).

The majority of the document contains a detailed description of changes that should be made in various spheres of life in Ukraine. Such changes are not linked to any concrete concessions on the part of the EU. The Union's commitments are outlined in very general terms. The document mentions "increasing financial assistance" as part of the ENPI, "extending the scope and intensity of political co-operation", greater opportunities for participation in various EU programmes (e.g. cultural, educational,

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)



scientific), “enhancing trade and economic relations”, with the prospect of creating a Free Trade Area in the future, and considering the possibility of signing a new inter-state agreement.

Work on the Action Plan was finished in September 2004, i.e. before the presidential election. Meanwhile, the dramatic course of the election forced the EU to make a spontaneous, *ad hoc* decision on the Union’s stand (level of engagement): firstly, with regard to the crisis itself, which posed the threat of destabilising the situation in Ukraine; secondly (after the crisis had been resolved) with regard to Ukrainian society, which unexpectedly proved its devotion to the values fundamental for the EU, and thirdly, with regard to the new leader, who was elected according to democratic principles and declared a definite turn of Ukrainian policy in a pro-European and pro-integration direction.

The EU’s response to those challenges can be summed up in the following way:

The Union, after its initially cautious reactions, decided (though with some reluctance) to become engaged in the mediation process in Ukraine. The initiative of two new member states, Poland and Lithuania, played a great part in that. In effect, the EU delegations (with the participation of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy) made three visits during the protests, which contributed to developing the final formula for resolving the conflict.

After the election was finished, the EU made a number of goodwill political gestures demonstrating its respect for the achievements of the Ukrainian nation and its readiness to enhance co-operation with the newly elected president. Benita Ferrero-Waldner, the European Commissioner for External Relations and the European Neighbourhood Policy, paid two visits to Ukraine in February. President Viktor Yushchenko was invited to Brussels, where he delivered a speech at the European Parliament. After a lengthy discussion on whether it is possible to make changes to an already approved document, it was decided to add an annex containing 10

more objectives to the Action Plan<sup>9</sup>. In the document, the EU provides greater access for Ukraine to funding from the European Investment Bank up to the amount of 250 million euro, initiates early consultations on an enhanced agreement that will replace the currently applicable Partnership and Co-operation Agreement, considers the possibility of a more flexible visa procedure, and generally declares its readiness for a more active engagement and the granting of priority to numerous areas of co-operation which had already been mentioned in the AP.

In spite of numerous declarations by the new Ukrainian authorities demonstrating their interest in future accession to the EU, the only Union document to include a new phrasing (in comparison to the Communication on the ENP) concerning membership prospects for Ukraine was the European Parliament resolution of 13 January 2005. It stated that the European Parliament “calls on the Council, the Commission and the Member States to consider, besides the measures of the Action Plan in the framework of the European Neighbourhood Policy, other forms of association with Ukraine, giving a clear European perspective for the country”<sup>10</sup>.

**Summary:** Since the beginning of 2004, and in particular since the December presidential election, relations between the EU and Ukraine have clearly changed: contacts have become more dynamic and intensive. This process has mainly been a consequence of the events in Ukraine. Nevertheless, the ENP has provided a formula within whose framework Brussels has been able to respond to those events. The nature of the response can be described as setting a safe distance – from the EU’s viewpoint. On the one hand, the European Union has shown its desire to co-operate with the country and its support for reforms in Ukraine; yet on the other, it has made it very clear that it is not going to share the costs of the transformation (which would be mainly economic, but also in the political and security spheres). The former aspect has been demonstrated through a number of friendly political gestures, and the latter in the very mode-

<sup>9</sup> [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/83804.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/83804.pdf)

<sup>10</sup> [http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/guide/search/docsearch_en.htm)

rate EU offer proposed in the Action Plan. The document includes very few concrete provisions, which have been presented at various stages of work on the AP by some member states and by Ukraine itself, such as asymmetrical trade relations in economic sectors crucial for Ukraine (metallurgical, food and textile industries), and the promise of signing an association agreement. Apart from the EP's resolution, the impact of which on the EU is rather limited, the official standpoint of the Union, which refrains from formulating even very distant prospects for Ukraine's accession, has not been softened.

## **MOLDOVA**

The EU–Moldova Action Plan was approved by the European Commission in December 2004; the official bilateral approval of the document took place during the session of the Co-operation Council in February 2005. Many features of the document, including the way of defining the priorities, the detailed description of changes Moldova has to undergo, and the very general offer by the EU, make it similar to the EU–Ukraine AP. What makes it distinct are the frequent references to the Transnistrian conflict. The EU has declared, among other things, its “continuing strong commitment to support the settlement of the Transnistria conflict”, “continuing efforts to ensure the fulfilment by Russia of the Istanbul commitments” (concerning the withdrawal of Russian troops and military equipment from Transnistria), and active engagement in the trilateral Moldova–EU–Ukraine talks aimed at strengthening control of the Ukrainian–Moldovan border. The EU–Moldova AP also puts particularly strong emphasis on the issue of fighting cross-border crime, smuggling and illegal migration.

The Action Plan, similar to the one signed with Ukraine, is a document which employs very careful wording. The European Union does not make any commitments that could entail significant political and economic costs in the future. Thus it does not mention (even in a conditional formula) such crucial issues for Moldova as asymmetrical trade relations in the food and textile sectors, the EU's joining the negotiation process between Moldova and Transnistria, or the possibility of including Moldova in the

Union's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans (this would have offered Moldova similar membership prospects to the ones the Balkan countries have).

The AP is another important token of a clear activation of the EU's policy towards Moldova, which until recently hardly existed. Brussels has shown increasing interest in this country for nearly two years. This was demonstrated last year, not only by the approval of the AP, but also by the decision to open a EU Delegation in Moldova, and the appointment of an EU Special Representative for Moldova in March 2005 (the Dutchman Adriaan Jacobovits de Szeged was nominated to the post), as well as Moldova's inclusion in the Co-operation Process for South-Eastern Europe (in 2004)<sup>11</sup>. It needs to be noted that the activation of the EU policy towards Moldova is only partly connected with the approaching accession of Romania. As some experts indicate, this is mostly a consequence of totally different processes, which include: the increasingly pro-EU (including a clearly stated expectation of assistance in the Transnistrian issue) and pro-integration rhetoric from Chisinau; the EU's growing ambition in the field of the Common Security and Defence Policy (Moldova could be an important area for enhancing the EU's reliability as an actor in the field of security); the growing threat (cross-border crime, smuggling, illegal trade in guns, etc.) posed by Transnistria to the EU, and the stance of the Russian-supported Transnistria, which definitely frustrates any resolution of the conflict<sup>12</sup>.

**Summary:** Relations between the EU and Moldova have further intensified over the past year. On the one hand, Moldova has increasingly clearly voiced its European aspirations, while at the same time distancing itself from any closer co-operation with the Russian Federation. On the ot-

<sup>11</sup> For more information see Nicu Popescu, The EU Special Representative for Moldova, 24.02.2004, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

<sup>12</sup> For more information see Nicu Popescu, The EU Special Representative for Moldova, 24.02.2004, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org); Nicu Popescu, Europeanization and conflict resolution: a view from Moldova, <http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Comment02.pdf>; Marius Vahl and Michael Emerson, Moldova and the Transnistria Conflict, in: Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery, [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

her hand, the Union's activity addressed to Moldova, which had been rather curtailed until recently, has been intensifying. Nevertheless, the EU's policy towards this country is still extremely cautious. Unwilling to incur any political costs (principally conflict with Russia), the Community has not taken any decisive actions on the issue most crucial for Moldova, namely the EU's engagement in talks on settling the Transnistrian conflict.

## **BELARUS**

Belarus has been included in the group of countries covered by the European Neighbourhood Policy. However, according to the statement in the Communication from the EC on the ENP, most of the co-operation mechanisms envisaged in the strategy can only be launched when a democratic system is introduced in Belarus. Until that time, the EU will concentrate on initiatives aimed at fostering the development of a civil society in this country.

The EU also provides access for Belarus to ENPI funds. The principles of operation of this instrument allow programmes to be launched for countries that do not have an Action Plan and are unable to participate in project costs. In spite of such facilitations, Belarusian entities will most certainly have only very limited opportunities to use the ENPI. Many independent social organisations have been banned in Belarus, and so the requirement that programme beneficiaries should have a legal identity, or inflexible formal and bureaucratic criteria for accounting of the funds, may prove to be serious impediments.

Regardless of the lack of possibility of implementing the mechanism envisaged under the ENP in relations with Belarus, the EU's policy towards this country has clearly intensified recently. The existence of this tendency can be proven by the fact that the European Parliament has passed three resolutions on Belarus in the last few months (16 September 2004, 28 October 2004 and 10 March 2005)<sup>13</sup> and has raised the issue of Belarus in the Council's conclusions on three occasions (13 September

<sup>13</sup> EP Resolutions – see [http://www.europarl.eu.int/home/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm)

2004, 22 November 2004 and 13 December 2004)<sup>14</sup>. The EU's standpoint as presented in the documents is mainly a reaction to the evident strengthening of authoritarian tendencies in Belarus, including in particular the announcement and conduct of the referendum (17 October 2004) on the possibility that Alyaksandr Lukashenka may stand in the subsequent presidential election; the unfair parliamentary elections held simultaneously with the referendum, and the persecution of the political opposition and limiting the possibility of action for independent social organisations. The contents of the EU documents published in the past year (EP Resolutions and Council Conclusions) can be divided into the following three groups:

1. verbal declarations,
2. proposals of actions that remain theoretical for the time being, and
3. decisions to take concrete actions.

The key elements of the Union's message to Belarus include:

- emphasising the EU's desire to strengthen relations and launch the co-operation mechanisms provided for under the ENP following the eventual democratisation of the political system in Belarus;
- criticism of the ongoing process of persecuting the opposition, limiting civic freedoms and violating human rights (including appeals to release specific political prisoners);
- criticism of the way authorities are elected in Belarus, and a declaration rejecting the legitimacy of those authorities (both the president and the parliament), and the lack of constitutional grounds for Lukashenka to run for another term in office as president in 2006;
- expressing solidarity with those Belarusians who are fighting for the democratisation of their country.

Proposals for actions have been included prominently in the EP's resolutions. The following actions have been proposed:

- freezing the private bank accounts of Lukashenka and of the most important people in his inner circle;

<sup>14</sup> The Council's Conclusions – see [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/gac.htm#b131204](http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/gac.htm#b131204)

- creating a special educational programme to give grants to students wanting to study in the EU;
- creating alternative sources of information for Belarusians by opening radio and television stations that would broadcast from a neighbouring country (Poland or Lithuania) and would be received in Belarus;
- creating an Action Plan to support democratic forces in Belarus that could be implemented by the EU and member states in co-operation with other democratic countries and international organisations<sup>15</sup>.

Actions taken by the EU have been mainly aimed at sharpening the policy towards Belarus. In the Council's conclusions, it is recommended that member states minimise their bilateral relations with Belarus at the ministerial and higher levels; subsequently, two senior Belarusian officials have been banned from entering the territory of the European Union (such sanctions have been imposed on six individuals in Belarus in total). However, concrete initiatives aimed at supporting democratic forces have been very limited: in March 2004 a meeting with the participation of representatives of authorities of selected member states and non-governmental organisations, among others, was held in Vilnius (in compliance with the Council's recommendation). The meeting was intended to coordinate initiatives to foster the construction of a civil society in Belarus.

**Summary:** It may be said that in the case of Belarus, the ENP concept mainly fulfils the task of "outlining an alternative" to this country's current standing in Europe. It shows the opportunities this country could have in its relations with the EU when its political system becomes democratic. Therefore, the activation of the EU's actions which has been noted over the past year is not an effect of the possibilities created by

<sup>15</sup> This proposal was made more specific in the "EU Action Plan for promoting democracy in Belarus" adopted on 23 February 2005 by the EP Delegation for Belarus, which was sent for consideration to the EU Commissioner for External Relations and to the EU Council in early March. The document included proposals to nominate an EU Special Representative for Belarus, and to name the Belarusian regime a dictatorship and President Lukashenka a dictator.

the new strategy but a result of processes taking place inside Belarus (strengthening authoritarianism) and inside the Union (mainly the accession to the EU of countries that are greatly interested in the situation in Belarus). The Union's increased engagement in the policy towards Belarus has so far been mainly expressed in words. However, increasingly specific ideas have been appearing; nevertheless, the majority of them have not been put into practice.

## **RUSSIA**

The position of Russia in the ENP has been determined in an ambiguous way. Russia is an addressee of the strategy; however, at the same time, it is indicated that relations between the Russian Federation and the European Union will be built on the basis of the so-called four Common Spaces (Economic; Freedom, Security and Justice; External Security; and Research and Education) agreed in 2003 at the St. Petersburg summit. It is emphasised that "it is in our common interest to draw on elements of the ENP to enrich work on the common spaces"<sup>16</sup>.

Russia has responded negatively to the idea of the ENP, and has refused to participate in the project. This decision is due to two factors. Firstly, Russia expects separate and special treatment, and avoids any situations where it could be on a par with other neighbours of the EU. Secondly, the Russian Federation puts great emphasis on equality and partnership, and does not accept a formula that assumes the unilateral adjustment of its legislation to that of the EU.

However, the reluctance to the Union's proposal goes far beyond the issues of Russia's participation in it. The Russian Federation sees the ENP as a means to deprive Russia of its influence in Eastern Europe (this has been demonstrated by both Russia's activities, e.g. during the Orange

<sup>16</sup> Communication from the Commission on the European Neighbourhood Policy Strategy Paper, [http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)



Revolution in Ukraine, and the speeches of some Russian officials<sup>17</sup>), and thus a strategy that threatens its vital interests in the international arena. Russia is trying to foster its specific vision of European integration based on two pillars: the European Union in the West and Russia-initiated integration formulas in the East (e.g. the Common Economic Space). This way Russia could retain strategic control over the post-Soviet European countries.

Due to the critical stance taken by the Russian Federation towards the ENP, EU-Russia relations were constructed over the last year without referring to the European Neighbourhood Policy. The main achievement in bilateral relations was reaching an agreement on the terms and conditions of Russia's accession to the WTO at the Moscow summit in May 2004. During the EU–Russia summit held in Moscow, following lengthy negotiations, the package of four Road Maps setting out the objectives and principles of creating the four Common Spaces were approved in May 2005. However, the Road Maps are rather vague. Predominantly, they include declarations of the parties' intentions to enhance the previous co-operation. The documents contain hardly any new arrangements; nor do they offer any solutions to the already existing moot points. Many controversial issues, such as the policy towards the “common neighbourhood”, have simply been omitted. Symptomatically, no timeframe for the implementation of the documents signed has been set. All this indicates that the Road Maps will for the most part remain on paper, and will not bring about any significant changes in mutual relations.

**Summary:** Over the past year, we have witnessed a stagnation, or even a crisis, in EU–Russia relations. This process is a continuation of the tendency which had already become apparent in 2003. The causes for the worsening relations between Brussels and Moscow appear to be the decrease in the “pro-integration” activity of the RF (contrary to its earlier

<sup>17</sup> See: Yevropeiskiy Soyuz i SNG: Noviye Kontury Sotrudnichestva, pp. 3 and 4, Speech by the deputy minister of foreign affairs V. A. Chizhov at the Forum “Perception of Europe”, Berlin, 19 November 2004, <http://www.mid.ru/>

declarations, Russia is currently rather unwilling to carry out a reform that will approximate its legislation to EU standards) and the growing differences in the values respected by each of the parties.

The ENP has not contributed to any reversal in the negative tendencies in the EU–Russia relations so far. On the contrary, it has revealed additional areas of conflict between the parties. In reality, Russia’s position has appeared to be completely different than assumed in the concept. In theory, the Russian Federation was supposed to be, even if privileged, yet an addressee of the concept. In practice, it has shown itself to be a force interested in minimising progress in implementing ENP objectives and in attempting to impose a regional integration formula alternative to that proposed by the Union and controlled by Russia<sup>18</sup>.

### **III. Conclusions: the EU’s approach to its Eastern partners vs. the European Neighbourhood Policy: limitations and prospects**

1. Over the past year, very clear qualitative changes have taken place in relations between the EU and its Eastern neighbours:

– First of all, the EU policy towards Ukraine, Moldova and Belarus has been activated. It can thus be said that the EU is gradually changing its previous strategy of concentrating almost exclusively on relations with Russia, and marginalising post-Soviet Eastern European countries in its policy.

– At the same time, the crisis in relations between the EU and Russia is deepening. Russia is still the Community’s most significant partner in the East. However, enhancing co-operation based on common values seems improbable in the mid-term prospect.

– The EU and Russia’s conflict of interests over Eastern Europe is becoming increasingly evident. Concepts concerning the future of this area are becoming one of the key points of dispute for the two sides.

<sup>18</sup> One of the most vivid examples of such activities is the initiative to create the Common Economic Space to economically integrate Ukraine, Belarus, Kazakhstan and Russia, which was announced in February 2003.

2. Most of the serious changes do not seem to be a direct consequence of the implementation of the ENP strategy. On the one hand, it seems that they should be linked to processes taking place inside the EU, *inter alia* the EU's growing aspirations of to play an active role in the international arena, and the enlargement of the Union by countries that have geographical and cultural ties with Eastern Europe, and are vitally interested in activation of the EU's policy towards this area. On the other hand, the aforementioned tendencies have been inspired by events that have taken place in the neighbouring countries themselves: deepening authoritarianism in Belarus and Russia, growing problems with Transnistria and, above all, the Orange Revolution in Ukraine.

3. The ENP has not become the initiator of any qualitative changes in policy; nevertheless it is playing a significant role in the context of changes that are taking place:

– In the cases of Moldova and Ukraine, which are interested in enhancing co-operation with the EU, it provides a formula that enables the taking of steps to implement this objective: firstly by supplying important information on the intentions and goals of the EU, and secondly by enabling the setting of concrete tasks as part of the APs.

– In the case of Belarus, it gives a rather clear picture of the relations with the EU that this country can count on, provided that it undergoes democratisation, and shows in this way an alternative to Belarus' current self-isolationist position.

– Finally, the ENP gives a relatively clear message to Russia by presenting the EU's interests and objectives concerning Eastern Europe. The ENP explicitly states that the EU wants democracy and the free market to be built in those countries, and indicates that the European Union intends to discuss such issues directly with the countries concerned, and not with the mediation of Moscow.

4. However important the current role of the ENP may now be, it does not determine whether the policy will prove effective in the longer term. On the contrary, there are a number of elements which may impede and se-

riously challenge the ENP's effectiveness in the future. Nevertheless, when analysing the weak points of the ENP, it is worth bearing in mind that this concept can be changed to a great extent, without the need to create new formulas or strategies. Firstly, "evolution" is inherent in the very idea of the European Neighbourhood Policy. As the EU Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Benita Ferrero-Waldner, has said, "the European Neighbourhood Policy is at an early stage, and will be progressively developed as a result of the combined effort of the EU and its partners"<sup>19</sup>.

Secondly, the ENP's mechanisms and objectives have been determined in such general terms that they offer the EU great freedom of action in its policy towards its Eastern neighbours. On the one hand, this enables the taking of a very reserved approach, or even the simulation of real actions; yet on the other hand, it does not exclude the possibility of very active engagement by the EU (including offering membership prospects to the European neighbours). This shows that the ENP does not definitely determine the nature of the EU engagement. A great deal depends on the political will of both the European Union's structures and its individual member states. The ENP's flexibility seems to be a particularly valuable feature; it gives opportunities of an evolutionary change to this formula which are inspired both by new experiences and the changing reality.

**5.** One year after the adoption of the ENP, at least three issues that the EU should seriously reflect upon have become apparent:

– One of the key problems of the present formula is the discrepancy between the declared partnership and the actual asymmetry of the EU's relations with the neighbour countries. Formally, the ENP assumes the equal rights of the EU and the addressees of the neighbourhood policy. However, the objectives it sets out, namely the promotion of EU values, political and economic standards, creates in practice an asymmetrical situation, where one of the sides sets out its expectations, indicates directions for transformation, and evaluates the actions taken by the other side, offer-

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)

ing it certain bonuses in exchange. Considering this situation, the idea of equality is rather unrealistic. In its desire to promote its own values, standards and regulations, the EU has been unable to escape admitting the fact that its relations with the countries which are the addressees of this promotion are asymmetrical (which does not exclude mutual respect and subjective treatment). Therefore it cannot avoid the consequences connected with such a formula of mutual relations.

– Asymmetrical relations are acceptable for the weaker partner only when it can see benefits that could compensate for the discomfort that such asymmetry creates. This rule has been confirmed by the process of the Community enlargement, which is referred to as “the EU’s most effective foreign project”. Meanwhile, there is an evident disproportion between the number of commitments and tasks that the neighbours must make & carry out and the benefits promised by the EU. Currently, the ENP does not offer membership prospects, and other concessions made by the European Union have not been clearly defined (neither in terms of the scope nor the implementation terms and conditions). This lack of balance between the European Union’s great aspirations to influence its neighbours and the limited offer it has addressed to those neighbours seems to be a problem of such magnitude that, unless the situation changes, it may paralyse further implementation of the ENP.

– A further, and probably the most serious, problem with the ENP is the issue of membership prospects for the European addresses of this policy. Article 49 of the Treaty on European Union provides that each European country can apply for membership in the EU, provided that it satisfies certain criteria. Meanwhile, in the currently applicable policy, European countries that do not meet the EU standards have been divided into two groups: the Western Balkans, which have membership prospects, and the Eastern European countries which do not have such prospects. This division raises the suspicions that the EU is unequally treating particular European neighbours, depending on their respective geographical situation in the continent. These are criteria that should not be taken into consideration from the point of view of the EU regulations. This policy appears to be extremely dangerous. First of all, it casts a shadow on the Union as an actor adhering to the principle of the rule of law in practice (it is worth

mentioning that this is one of the main principles promoted under the ENP). It could also antagonise the EU's neighbours by impeding the realisation of the idea of "creating a friendly circle around the EU", which has *inter alia* been included in the ENP strategy. At the same time, such a policy does not discourage those countries for which membership prospects have not been offered from applying for integration. Moreover, it impedes the development of a coherent and adequate reaction from Brussels to such declarations (as has been perfectly illustrated by the mutually contradictory opinions expressed by EU institutions and officials on Ukraine's aspirations to membership). Therefore, it seems that the EU should depart from diversifying membership prospects for its European neighbours according to the regional criterion. As a result, the EU would send the same message on this issue to both the European addressees of the ENP and the Western Balkans. In such a case, reference would be made to the opportunities offered by article 49 and to such universal criteria as democracy, human rights, the rule of law or the market economy.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*