

Okręt flagowy na wzburzonych falach

Bogdan Góralczyk

Wśród kilku priorytetów polskiej prezydencji w UE znajduje się Partnerstwo Wschodnie. Jest pierwszym polskim unijnym projektem, a przynajmniej przygotowanym przy naszym walnym współudziale, więc jest o co walczyć. Jednakże realizacja tego celu może okazać się niezwykle trudna, bo warunki dla rozwoju tej inicjatywy nie są sprzyjające. Tym samym, przed polską dyplomacją stoi poważny test: czy potrafimy skutecznie bronić swoich interesów i programów?

Same przeszkody

Jeśli nie będziemy aktywni, stanowczy, zaradni i konsekwentni, Partnerstwo Wschodnie może odejść na bok i stracić na znaczeniu. Na czas polskiej prezydencji przypadają początki trzech ważnych ogólnoeuropejskich debat: budżetowej na lata 2014-2020, Paktu Solidarności Europejskiej i na temat polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”. Jeśli do tego dodamy, ciągle wzbudzający emocje, bo też kosztowny, pakiet energetyczno-klimatyczny, wyłania się trudna agenda, w ramach której trudno będzie wysupłać więcej środków dla Partnerstwa Wschodniego, niż przyznane mu w obecnej perspektywie finansowej, do 2013 r., 600 mln euro. A bez większych środków trudno spodziewać się, że Partnerstwo mocno ruszy z kopyta. Jest zrozumiałe, że nie ma spraw ważniejszych, a zarazem trudnych dla wszystkich państw członkowskich, niż kwestie budżetowe. Tym bardziej teraz, gdy Europa w dobrej kondycji finansowo-budżetowej nie jest, o czym świadczy kryzys strefy euro i poważne kłopoty kilku państw członkowskich, barwnie nazwanych PIIGS, które mają spore trudności z własnym budżetem (chodzi o Irlandię, Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy). W takich okolicznościach debata nad finansami będzie szczególnie trudna.

Drugi czynnik, który z całą pewnością utrudni utrzymywanie Partnerstwa Wschodniego na agendzie, to przedłużający się, trudny do przewidzenia w skutkach, kryzys w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Te kwestie, wszystko na to wskazuje, w trakcie polskiej prezydencji pozostaną aktualne. Europa, co naturalne, będzie bardziej patrzyła raczej na Południe niż na Wschód, a ostatni moment jej większego zainteresowania Europą Wschodnią, miał miejsce w czasie kryzysu po ostatnich wyborach na Białorusi, pod koniec ubiegłego i na początku bieżącego roku. To właśnie one, jak wiele na to wskazuje, mocno rozczarowały niemieckie elity co do głębszego zaangażowania na Wschodzie – i to jeszcze przed reakcją domina w państwach arabskich, zapoczątkowaną w Tunezji.

Oczy Europejczyków skierowane są teraz na Południe, a nie na Wschód. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na to, iż jedno z państw członkowskich naszej „trójki” – Cypr, w znanej analizie Marka Leonarda i Nicu Popescu nazwany „rosyjskim koniem trojańskim w UE”, nie tylko nie będzie Partnerstwa wspierał, ale kierował uwagę na swój region.

Uogólniając, zapoczątkowana w 2004 r. Europejska Polityka Sąsiedztwa nie ma teraz sprzyjających wiatrów, bo gorącymi tematami są włoska wysepka Lampedusa czy konieczność zacieśnienia zewnętrznych bram układu z Schengen. O tej zmianie kierunków zainteresowań jednoznacznie świadczy sygnowany przez Francję, Hiszpanię, Grecję, Cypr, Maltę i Słowenię, non paper z 14 lutego br., wzywający do wzmocnienia kierunku śródziemnomorskiego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. A Włosi już też – i to kilkakrotnie – dawali do zrozumienia, że są zainteresowani wyłącznie tym kierunkiem polityki sąsiedztwa.

Wspólnie – ale jak?

Ten dokument i apel powinien być przesłaniem dla polskiej dyplomacji: sami nie zdziałamy wiele, musimy mieć sojuszników. Doświadczenie z zebraniem 20. prezydentów w Warszawie na spotkanie z prezydentem Barackiem Obamą dowodzi, po pierwsze, że możemy i umiemy coś zrobić, a po drugie i ważniejsze – że Warszawa się liczy i z Warszawą się liczą.

W trakcie polskiej prezydencji nadarzą się jeszcze dwie poważne okazje, by zwrócić uwagę Europy na Wschód, a nie tylko Południe. Pierwsza, to oczywiście szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie pod koniec września, a druga, chyba wcale nie mniej ważna, to planowane na listopad w Poznaniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Albowiem to właśnie budowa społeczeństw obywatelskich na Wschodzie powinna należeć do naszych, przynajmniej środkowoeuropejskich, priorytetów. Prezydencja węgierska nie spełniła pod tym względem oczekiwań; nie dała sześcioro partnerom na Wschodzie nowej nadziei. Co więcej, jej przebieg stanowi ważne przesłanie dla Warszawy: jeśli zajmiemy się własną historią i „polityką historyczną”, jeśli pograżmy się w wewnętrznych bojach w trakcie kampanii wyborczej, to zapomnijmy o skutecznym przeprowadzeniu naszych pomysłów dotyczących Wschodu. Media, a za nimi politycy, chętniej zajmą się naszą polityką wewnętrzną, a nie naszymi postulatami.

Dla Partnerstwa Wschodniego wskazana byłaby synergia co najmniej kilku sił ten projekt wspierających. Oczywiście, możemy tu liczyć na „współrodzica” projektu, czyli Szwecję i być może, o ile okoliczności zewnętrzne na to pozwolą, na Danię, ostatnio wnikliwie rozpatrującą zapisy Schengen.

Naturalną platformą wspierania tego projektu powinna być Grupa Wyszehradzka, ale ta, mimo 20 lat swego istnienia (kto słyszał o tych obchodach?) może być targana sprzecznościami węgiersko-słowackimi, z racji zapowiadanego przez pre-

miera Viktora Orbána nadania węgierskim mniejszościom w państwach ościennych czynnych praw wyborczych, co się u sąsiadów nie podoba. Węgry zajęte są teraz sobą i przyjmowaniem w drugiej połowie 2011 r., a więc dokładnie w trakcie polskiej prezydentury, ponad 20 ustaw okołokonstytucyjnych, by z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie sztandarowa inicjatywa Viktora Orbána, czyli nowa Konstytucja. Węgry pozostaną trudnym partnerem, bo skoncentrowanym na sobie, mimo tego że cały czas deklaruje sojusz z Warszawą. Nie wiadomo, czy sprzyjający Partnerstwu Czesi, bo to przecież w Pradze ten projekt faktycznie się narodził, wystarczą Warszawie do przeprowadzenia tej misji.

Jeśli oni zechcą chcieć

Kto wie, czy najtrudniejsze wyzwania – jakby tego, co powyżej jeszcze było mało! – nie tkwią jednak na Wschodzie, wśród państw partnerskich. Jedno należałoby powiedzieć wyraźnie: chociaż mówimy o „polityce wschodnioeuropejskiej”, musimy zdecydowanie dywersyfikować podejście do tych sześciu partnerów. Czym innym są państwa kaukaskie, czym innym pogrążona w wewnętrznym kryzysie Mołdawia, czym innym coraz bardziej eurosceptyczna, jak świadczą sondaże, Ukraina, a czym innym trzymana żelazną dyktatorską ręką Białoruś. Do każdego z tych partnerów trzeba zastosować inne narzędzia i proponować nieco odmienne sposoby działania, co wymaga sporej zręczności i kunsztu dyplomatycznego. Wystarczy go nam?

Skupię się tutaj tylko na dwóch partnerach dla Polskich najważniejszych – Ukrainie i Białorusi. Co do pierwszej, to mamy już jasność, że swoją szansę europejską, jaka wyłoniła się po „Pomarańczowej Rewolucji” zaprzepaściła. Zarówno tamtejsze aktualnie rządzące elity, jak też nie mała część społeczeństwa, postrzegają swoją szansę bardziej w Rosji, niż w UE, co do której są rozczarowani. No bo ani jasnej perspektywy członkostwa, ani nawet – tak priorytetowo traktowanej przez Kijów – perspektywy zniesienia wiz nie ma. Co więcej, nie ma też konkretnych pieniędzy, tymczasem premier W. Putin przynajmniej finansowe kokosy obiecuje. Wielu na Ukrainie w te rosyjskie obietnice wierzy, bo tam one są, a ze strony Europy zamiast obietnic częściej słyhać przygany.

Białoruś - tu Aleksander Łukaszenka, jak się wydaje, nie tylko nie ma żadnego zamiaru ustąpić, ale daje nawet sygnały o możliwości budowy dyktatury dynastycznej. Co z tego będzie, oczywiście nie wiemy, ale jedno jest na dziś jednoznaczne i pewne: to partner, którego Europa nie chce, w oficjalnych stosunkach z Mińskiem powstał impas. Co zrobi Warszawa, żeby przekonać europejskie stolicy, że Łukaszenka to nie cała Białoruś i tamtejsze społeczeństwo?

Musimy pamiętać – i z tego wychodzić – że społeczny nacisk na reformatorskie i zgodne z europejskimi oczekiwaniami zmiany na Ukrainie jest słaby, a na Białorusi został raz jeszcze, po ostatnich wyborach, przemocą zduszony. Samo wołanie o demokrację, jak też już wiemy, także nie wystarczy. Albowiem jeśli oni nie „zechcą

chcieć”, to nawet największe apele i poświęcenia ze strony Warszawy nie wystarczą, by zmusić europejskich partnerów do zaangażowania się na Wschodzie. Innymi słowy, nie osiągniemy sukcesu i nie przeforsujemy dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego bez należytej pracy również na Wschodzie, a nie tylko wewnątrz UE. Najlepiej byłoby to uczynić w większym gronie, ale głosy na ten temat z wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej są wręcz znikome, więc Warszawa musi chyba poszukać szerszego i nieco innego sojuszu ad hoc w tej sprawie, a przy okazji rozsądzić programowy dylemat: czy stawiamy na liberalizację, czy, maksymalistycznie, na demokratyzację istniejących reżimów?

Pamiętajmy, że możliwości oddziaływania na władze na Wschodzie, jak już dobrze wiemy, mamy mocno ograniczone. Dlatego, jak się wydaje, trzeba wykonać tym większą pracę nad tamtejszymi społeczeństwami, a przede wszystkim organizacjami budującymi społeczeństwo obywatelskie. Jeśli nasi partnerzy na Wschodzie będą aktywnie uczestniczyć w imprezach organizowanych podczas polskiej prezydencji i zwrócą na siebie pozytywną uwagę innych uczestników, to bardzo dobrze. Warto im w tym pomóc. Przykład konferencji donorów na rzecz Białorusi z początków lutego br. jest godny odnotowania. Kto jeszcze nam pod tym względem pomoże? Spore doświadczenie mają Czesi, jeszcze większe Niemcy czy państwa skandynawskie, o ile chciałyby się w ten proces zaangażować. Czy zechcą? Myślę, że podpowiedzi ze strony Warszawy są w tej dziedzinie więcej niż wskazane.

Co robić?

Ten proces może być tylko stopniowy. Przystosowanie partnerów na Wschodzie do europejskich standardów, to już wiemy, nie będzie ani łatwe, ani krótkotrwałe. Tamtejsze społeczeństwa są oporne, mentalnościowo od europejskiego systemu wartości odległe, za to elity albo skorumpowane, albo kierujące się zgoła niedemokratycznymi odruchami. Tym samym, tzw. opór materii jest duży. Również Moskwa, dla całego przedsięwzięcia nieobojętna, jest w tych przedsięwzięciach ważna. Szczęśliwie, jej stosunki z Warszawą ostatnio się poprawiły i ociepliły. To element ważny i pozytywny.

W efekcie zapisów Traktatu z Lizbony rola prezydencji w UE zmalała. Jak widać chociażby w węgierskiego doświadczenia, bardziej będziemy gospodarzami w sensie logistyczno-administracyjnym, niż prawdziwymi inicjatorami projektów i zmian. Gospodarzami będą bardziej Herman van Rompuy i Catherine Ashton, aniżeli Bronisław Komorowski, Donald Tusk i Radosław Sikorski. Dlatego Warszawa powinna być skromna w obietnicach, a skuteczna w działaniach. Nie należy u progu prezydencji obiecywać partnerom na Wschodzie ani perspektywy członkostwa, ani umów stowarzyszeniowych z UE, ani strefy wolnego handlu, ani nawet harmonogramu znoszenia wiz, nie mówiąc już o nowych środkach finansowych, bo to naprawdę nie (tylko) od Warszawy zależy. Natomiast jeśli w wyniku naszej prezydencji posu-

nęlibyśmy się naprzód w realizacji któregośkolwiek z tych celów, to byłoby więcej niż dobrze. A przy okazji nie sprawdziłyby się, nierzadko ostatnio stawiane, prognozy sceptyków, już odkładających Partnerstwo Wschodnie do politycznego lamusa.

Jedno wydaje się pewne – i niech to stanowi końcowe memento: bez prawdziwych sojuszy, bez politycznego wsparcia i koalicji na rzecz Partnerstwa Wschodniego – i to raczej szerszej niż tylko w wykonaniu borykającej się z wewnętrznymi trudnościami Grupy Wyszehradzkiej – programu tego nie uratujemy, a tym samym zatopimy projekt, dotychczas traktowany przez polską dyplomację jako jej okręt flagowy. Podkreślmy raz jeszcze, że chodzi tu też o pierwszy prawdziwie polski projekt unijny. Unii, jak dotychczas, brakowało w stosunkach ze Wschodem jednolitej strategii, konsekwencji i charakteru, toteż Warszawie nie może tych cech zabraknąć. Stawka jest niezwykle wysoka, a fale rozhuśtane. Pora uruchomić wyobraźnię i walczyć z przeciwnościami, których nazbierało się co niemiara. Ciekawe, jak z tego egzaminu wyjdziemy.

Bogdan Góralczyk jest profesorem w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, b. ambasadorem, publicystą, redaktorem naczelnym rocznika naukowego „Azja-Pacyfik”.

Flagship on the stormy sea

Bogdan Góralczyk

Among a few priorities of the Polish presidency in the EU there is the Eastern Partnership initiative. However the achievement of this objective can turn out to be unusually difficult, because conditions for its development are not favourable. The article is trying to find a solution and an answer to a question: is Poland able to effectively defend its interests and programs and how to achieve this?

The author is showing factors which can cause the Eastern Partnership to step aside and lose its significance. First of them is money. During the Polish presidency three important all-European debates are about to begin: budget for years 2014-2020, European Solidarity Pact and about the cohesion policy in the frames of the „Europe 2020” strategy, which will make obtaining more funds for the Eastern Partnership, than already granted 600 mil euro in the current financial perspective up to 2013, very hard, especially during an economic crisis in the euro zone. The second factor is transformations and political crises in North Africa and in the Middle East. The author is pointing out that, particularly after the disappointment during the last presidential elections in Belarus, Europe will be rather focusing on the South, than on the East.

The article is laying down a clear thesis - Poland must gain allies for the

Флагман на порывистых волнах

Богдан Гуральчик

Инициатива «Восточное партнерство» – среди приоритетов польского председательства в Европейском Союзе. Однако реализация этой цели может быть чрезвычайно трудной, потому что условия для ее развития не являются благоприятными. Цель статьи – ответить на вопрос, может ли Польша эффективно защищать свои интересы и программы, и как это сделать?

Автор представляет факторы, которые могут привести к тому, что «Восточное партнерство» может остаться в стороне и потерять свое значение. Первый из них – финансы. На начальном периоде польского председательства в ЕС ожидается обсуждение трех основных общеевропейских дебатов. Первый из них – это бюджет на 2014-2020 – Европейский пакт солидарности и политика сплоченности в рамках «Европа 2020», что, по мнению автора, приведет к большим затруднениям для получения больших ресурсов для «Восточного партнерства» чем те, которые предоставляются в текущей финансовой перспективе (до 2013 году – 600 миллионов, с учетом экономического кризиса в еврозоне). Второй фактор заключается в трансформации и политических кризисах в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Автор указывает на то, что, особенно после разочарований, связанных с последними

Eastern Partnership. Warsaw must also concentrate on the development of civil societies in the East. The negative example of the Hungarian presidency is bringing one more lesson - if Poland will be engaged in its own history and with „historical policy”, if it plunges into internal conflicts during the election campaign, than it will forget about the effective realization of its own ideas concerning the East. Among possible allies in the fight for the Eastern Partnership the author is indicating Sweden and, perhaps, Denmark. The Visegrad Group should be a natural platform of supporting this project, however at the moment it might be busy with Hungarian-Slovak disputes about new amendments to the Hungarian constitution, granting Hungarian minorities in the neighbouring states an active rights to vote. Remaining are the Czechs, but nobody knows whether it will be enough for the achievement of the goal.

However most difficult challenges lie in the East. The approach towards partner states, who significantly differ from one another, should be diversified. The author is focusing on two most important partners for Poland - Ukraine and Belarus. In case of Kiev the problem is the dropping level of social enthusiasm for Europe and growing level of Russia's influence. In Belarus Lukashenko is an unwanted partner in Europe, and the relationships with Minsk are at a deadlock. Since Polish capabilities of influencing authorities in the East are limited, it would be better to concentrate on influencing societies. For this

президентскими выборами в Беларуси, Европа сосредоточится на Юге, а не на Востоке.

Статья представляет ясный тезис – Польша должна найти союзников для «Восточного партнерства». Варшава также должна обратить внимание на построение гражданского общества на Востоке. Негативный пример председательства в ЕС Венгрии преподнес еще один урок – если Польша будет заниматься своей собственной историей и «исторической политикой», если погрязнет во внутренних сражениях во время предвыборной кампании, она забудет об эффективном выполнении своих собственных идей, касающихся Востока. Среди потенциальных союзников борьбы за «Восточное партнерство» автор указывает Швецию, и возможно, Данию. Естественной платформой для поддержки этого проекта должна быть Вышеградская группа, которая, однако, в это время может быть занята венгерско-словацкими спорами об изменениях в венгерской конституции, признающей венгерским меньшинствам в соседних странах активные избирательные права. Остаются чехи, однако не известно является ли этот фактор достаточным для достижения цели.

Но самые сложные вызовы укрываются на Востоке. Необходимо диверсифицировать подход к отличающимся друг от друга странам-партнерам. Автор сосредотачивается на двух наиболее важных для Польши партнерах – Украине и Беларуси. В случае Киева, проблемой становится уменьшающийся

initiative Poland must also recruit allies in Europe.

In conclusion the author notices that the role of the presidency in the EU diminished. Poland shouldn't therefore be focusing on making promises to partner states, but rather on practical actions with the support from allies and real political alliances. The stake is very high, and the situation is difficult. Nonetheless it is necessary to use imagination and fight against the adversities. The author is finishing with the question – how Poland will result from this examination?

социальный энтузиазм по Европе и растущее влияние России. В Беларуси Лукашенко является партнером, которого никто в Европе не желает видеть, а отношения с Минском зашли в тупик. В связи с тем, что польские возможности влияния на Востоке ограничены, необходимо сосредоточиться на воздействии на общества данных стран. Для этой инициативы Польша также должна получить союзников в Европе.

В заключение автор признает, что роль председательства в ЕС снизилась. Потому Польша должна сосредоточить свое внимание не на обещаниях странам-партнерам, а на практических действиях при поддержке союзников и истинных политических союзах. Ставка очень высока, а ситуация является сложной. Несмотря на это, необходимо включить воображение и бороться с невзгодами. Автор заканчивает статью вопросом – интересно, как Польша сдаст этот экзамен?