

**Polityka Wschodnia Unii  
Europejskiej: perspektywa  
krajów wszechradzkich**

**Eastern Policy of the EU:  
the Visegrad Countries'  
Perspective**

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Alexander Duleba

László Póti

Vladimír Votápek

© 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

**Izabela Zygmunt**

Współpraca / Co-operation

**Paulina Marchewa**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00, 628 47 67

fax: +48 /22/ 629 87 99

**Niniejszy tekst** powstał w ramach projektu badawczego „Polityka Wschodnia poszerzonej Unii Europejskiej: perspektywa krajów wszechradzkich” i stanowi rozdział podsumowujący mającej się ukazać w marcu 2003 r. książki pod tym samym tytułem.

**Celem projektu** było zbadanie dotychczasowych trendów w zakresie wschodniej polityki Unii Europejskiej i opracowanie sugestii dotyczących potencjalnych kierunków takiej polityki w przyszłości, po rozszerzeniu UE i włączeniu do niej krajów Grupy Wyszehradzkiej.

Projekt był finansowany ze środków Fundacji Wyszehradzkiej oraz Ośrodka Studiów Wschodnich.

**W projekcie uczestniczą:**

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

(Warszawa, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl))

**Słowackie Stowarzyszenie Polityki Zagranicznej**

(Bratysława, [www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk))

**Instytut Badań Strategicznych i Obronnych**

(Budapeszt, [http://www.zmne.hu/svkiuj/intezet/intezet\\_en.html](http://www.zmne.hu/svkiuj/intezet/intezet_en.html))

**Instytut Stosunków Międzynarodowych**

(Praga, [www.iir.cz](http://www.iir.cz))

## **Informacja o Autorach**

### **Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz**

Kierownik Działu Rosyjskiego w Ośrodku Studiów Wschodnich. Koordynator programu badawczego OSW „Najbliższe sąsiedztwo UE”. Główne zainteresowania badawcze: transformacja polityczna w Federacji Rosyjskiej oraz stosunki pomiędzy UE a Rosją, Ukrainą i Białorusią.

### **Aleksander Duleba**

Dyrektor Centrum Badawczego Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej. Kierownik programu badawczego „Europa Wschodnia”. Główne zainteresowania badawcze: region Europy Wschodniej, polityka zagraniczna Rosji i Ukrainy.

### **László Póti**

Ekspert w Instytucie Badań Strategicznych i Obronnych w Budapeszcie. Główne zainteresowania badawcze: relacje krajów postradzieckich i państw Europy Wschodniej i Środkowej, polityka zagraniczna Węgier.

### **Vladimír Votápek**

Ekspert w Instytucie Stosunków Międzynarodowych w Pradze. Główne zainteresowania badawcze: kraje WNP – polityka wewnętrzna i zagraniczna, stosunki czesko-rosyjskie.

**This paper** was prepared as part of the research program named “Eastern Policy of an Enlarged European Union: A Visegrad Perspective”. It is the summary chapter of the book under the same title to be published in March 2003.

**The purpose of this project** was to examine the present trends in the European Union’s Eastern Policy and to suggest potential directions for this policy in the future, following enlargement of the EU and admission of the Visegrad countries.

The project was financed by the Visegrad Foundation and the Centre for Eastern Studies.

**Institutional project partners include:**

**Centre for Eastern Studies**

(Warsaw, [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl))

**Research Center of the Slovak Foreign Policy Association**

(Bratislava, [www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk))

**Institute for Strategic and Defense Studies**

(Budapest, [http://www.zmne.hu/svkiuj/intezet/intezet\\_en.html](http://www.zmne.hu/svkiuj/intezet/intezet_en.html))

**Institute of International Relations**

(Prague, [www.iir.cz](http://www.iir.cz))

## **About the Authors:**

### **Pełczyńska-Nałęcz, Katarzyna**

Head of the Russian Department of the Centre for Eastern Studies, head of the EU Nearest Neighbourhood research program at the CES. Her analyses focus on political transformation in Russia and the relations between the EU and Russia, Ukraine and Belarus.

### **Duleba, Alexander**

Director of the Research Center of the Slovak Foreign Policy Association (RC SFPA); head of the RC SFPA Eastern Europe research program. In his analyses he focuses on Russian and Ukrainian foreign policies and on Eastern Europe as a region.

### **Póti, László**

Senior research fellow at the Institute for Strategic and Defense Studies. In his analyses he focuses on the Soviet foreign policy, (post)Soviet–(post)East European relations, Hungarian foreign policy, and comparative foreign policies in Central Europe.

### **Votápek, Vladimír**

Research fellow at the Institute of International Relations in Prague. In his analyses he deals mainly with Russia and the CIS in terms of their domestic and foreign policies, Czech – Russian relations, East European Studies and East European Development.

## **Spis treści / Contents**

### **Polityka Wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wszechradzkich.**

**Myśląc o Wymiarze Wschodnim / 9**

Tezy / **9**

Wstęp / **10**

1. Kraje wszechradzkie jako współtwórcy unijnej Polityki Wschodniej / **11**
2. Polityka Wschodnia Unii Europejskiej – założenia ogólne / **13**
3. Wymiar Wschodni / **16**
4. Propozycje kierunków działań w ramach przeformułowanych strategii krajowych / **22**

### **Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective. Thinking about an Eastern Dimension / 29**

Executive summary / **29**

Introduction / **30**

1. The Visegrad countries as co-makers of the EU Eastern Policy / **31**
2. Eastern Policy of the European Union – general guidelines / **33**
3. The Eastern Dimension / **36**
4. Suggested directions of actions to be taken as part of reshaped national strategies / **41**





# Polityka Wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wszechradzkich.

Myśląc o Wymiarze Wschodnim

## Tezy

1. Po rozszerzeniu, planowanym na rok 2004, Unia Europejska zastanie zupełnie nową sytuację na swojej wschodniej granicy. Z tego powodu niezbędne jest stworzenie nowej koncepcji działań Unii na wschodzie, tzn. opracowanie **nowej Polityki Wschodniej UE**.

2. Ze względu na szereg specyficznych czynników takich jak położenie geograficzne, bliskie więzy gospodarcze, historyczne i kulturowe, bezpośrednio narażenie na czynniki ryzyka etc., kraje Grupy Wszechradzkiej będą i powinny być szczególnie zainteresowane formułowaniem nowej Polityki Wschodniej UE. Powinny być jej **współtwórcami**.

3. Nowa Polityka Wschodnia UE powinna różnić się znacząco od dotychczasowych stosunków Unii z krajami Europy Wschodniej. Jej zakres nie powinien obejmować całego obszaru WNP. Polityka ta powinna skupić się na najbliższych wschodnich sąsiadach poszerzonej Unii, tzn. na Białorusi, Rosji i Ukrainie, a po przyjęciu Rumunii do UE, także na Mołdawii. Wyłączenie z tej polityki Rosji i tworzenie oraz wdrażanie oddzielnej polityki dla niej nie wydaje się słuszne. Nowa Polityka Wschodnia powinna być autonomicznym składnikiem i jednym z najistotniejszych elementów polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

4. Nowa Polityka Wschodnia powinna opierać się na następujących dwóch filarach: na strategii regionalnej, którą można by nazwać **Wymia-rem Wschodnim**, oraz na **przekształconych strategiach dla poszczególnych krajów**. Wymiar Wschodni ustanawiałby uniwersalne ramy współpracy oraz definiował jej podstawowe mechanizmy i cele. Wśród nich powinny się znaleźć: program dostosowawczy, Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA), współpraca transgraniczna, dialog społeczny i program wsparcia infrastruktury transportowej. Jednocześnie należy zachować elastyczne podejście uwzględniające specyficzną situa-

cję w każdym z krajów. Temu celowi powinno służyć zachowanie istniejących dwustronnych kontaktów instytucjonalnych pomiędzy UE i każdym z jej wschodnich sąsiadów oraz opracowanie krajowej strategii dla każdego z nich.

## Wstęp

Po planowanym na rok 2004 rozszerzeniu Unii Europejskiej jej bezpośrednimi sąsiadami staną się Białoruś i Ukraina. Wydłuży się także granica UE z Rosją, której eksklawa – obwód kaliningradzki – zostanie ze wszystkich stron otoczona przez kraje członkowskie.

Choć wschodni sąsiedzi Unii różnią się znacznie między sobą pod względem funkcjonujących tam systemów polityczno-gospodarczych, w żadnym z tych krajów nie doszło do ustanowienia demokratycznego i wolnorynkowego systemu podobnego do tych funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej. Zarówno w Rosji, na Ukrainie, jak i na Białorusi ciągle konieczna jest realizacja daleko idących reform, nie wydaje się jednak, aby państwa te zdecydowały się na podjęcie jakichkolwiek radykalnych zmian. W najbliższych latach we wschodnim sąsiedztwie UE należy więc spodziewać się przemian ewolucyjnych, ich kierunek ciągle nie został przesądzony. Oznacza to, że UE będzie graniczyć z regionem nie w pełni stabilnym i przewidywalnym, bardzo różniącym się od unijnych państw członkowskich pod względem poziomu życia ludzi oraz funkcjonujących systemów polityczno-gospodarczych. Nowi sąsiedzi nie będą więc mieli w najbliższej przyszłości możliwości przystąpienia do Unii. Taka sytuacja wymaga od Brukseli przemyślanej i spójnej strategii wobec tych krajów. Dobra współpraca ze wschodnimi sąsiadami jest bowiem najlepszym gwarantem szeroko rozumianego długoterminowego bezpieczeństwa krajów członkowskich.

Wydaje się oczywiste, iż państwa położone na wschodnich rubieżach Unii powinny przejąć współodpowiedzialność za współkształtowanie tej sfery aktywności zewnętrznej UE. Niniejszy tekst przedstawia szereg propozycji dotyczących Polityki Wschodniej rozszerzonej Unii Europejskiej sformułowanych właśnie z perspektywy czterech takich krajów –

państw Grupy Wyszehradzkiej: Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Propozycje te odnoszą się zarówno do nowych wyzwań (związanych z rozszerzeniem UE) w stosunkach z Białorusią, Rosją i Ukrainą, jak i do kwestii stanowiących już od dawna przedmiot relacji z tymi krajami.

W pierwszej części tekstu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie kraje wyszehradzkie powinny wykazać szczególne zainteresowanie formułowaniem unijnej Polityki Wschodniej, wskazując równocześnie na szereg wyzwań, z jakimi wiąże się dla tych państw taka nowa perspektywa w sferze polityki zagranicznej. W kolejnych częściach przedstawiono sugestie dotyczące ogólnych założeń Polityki Wschodniej oraz zaprezentowano szereg konkretnych propozycji działań poszerzonej Unii zarówno w odniesieniu do całego regionu, jak i poszczególnych wschodnich sąsiadów: Rosji, Ukrainy, Białorusi.

## **1. Kraje wyszehradzkie jako współtwórcy unijnej Polityki Wschodniej**

Istnieje szereg argumentów przemawiających za szczególnym zainteresowaniem krajów wyszehradzkich we współtworzeniu założeń unijnej Polityki Wschodniej.

– Przede wszystkim po przystąpieniu krajów wyszehradzkich do Unii wschodnią granicą Słowacji, Węgier i Polski będzie równocześnie wschodnią granicą Unii Europejskiej. Granica ta może stać się jedną z najważniejszych, jeśli nie najważniejszą linią podziału w Europie. Po jej drugiej stronie znajdują się trzy kraje (w tym dwa największe europejskie kraje nieczłonkowskie), które w najbliższym czasie nie przystąpią do UE, a przez co najmniej kilka lat będą znajdować się na unijnych listach wizowych. Proces budowy tej granicy, szanse i zagrożenia z tym związane staną się przede wszystkim udziałem trzech wspomnianych krajów Grupy Wyszehradzkiej. To od nich w znacznym stopniu będzie zależeć, czy granica ta stanie się kolejną „żelazną kurtyną”, czy też linią współpracy. One będą niosły główny ciężar ewentualnych przenikają-

cych przez tę granicę zagrożeń (np. nielegalnej migracji, uchodźców), z drugiej jednak strony będą też mogły inspirować procesy prowadzące do zacierania dystansu pomiędzy społecznościami zamieszkującymi po obu stronach granicy.

– Kraje wyszehradzkie są szczególnie silnie, w porównaniu z innymi członkami UE, związane gospodarczo ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza z Rosją. Wszystkie są w bardzo dużym stopniu zależne od rosyjskich surowców energetycznych, szczególnie gazu ziemnego. Przez Polskę oraz Słowację i Czechy przebiegają najważniejsze korytarze transportowe łączące Ukrainę, Białoruś i Rosję z Europą Zachodnią. Są to trasy transportu drogowego, kolejowego oraz ropo- i gazociągi. Wreszcie jest to obszar szczególnie atrakcyjny dla rosyjskich inwestorów, których interesuje tu przede wszystkim infrastruktura transportowa oraz przedsiębiorstwa sektora energetycznego. Dotychczasowa aktywność inwestycyjna pokazuje, iż region ten postrzegany jest przez Rosję jako gospodarcze okno do Europy. Inwestycje w tych krajach mają ułatwić rosyjskim firmom energetycznym wejście i utrzymanie się na europejskich rynkach.

– Ukrainę, Białoruś i Rosję łączą z krajami Europy Środkowej unikatowe więzi, które wynikają z bliskości kulturowej, językowej, historycznej, a także sąsiedztwa geograficznego. Ważnym czynnikiem stymulującym zbliżenie jest też duża polska i węgierska mniejszość na Ukrainie oraz polska na Białorusi. Więzy te pozwalają na lepsze zrozumienie realiów tych krajów, a także skuteczną współpracę zwłaszcza na poziomie społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych. W tej ostatniej dziedzinie aktywność krajów wyszehradzkich, zwłaszcza Polski i Słowacji, oraz zgromadzone przez nie w ciągu ostatniej dekady doświadczenia są unikatowe w skali całej Europy.

Choć istnieje wiele przesłanek, dla których kraje Grupy Wyszehradzkiej wydają się szczególnie predestynowane do współuczestnictwa w formowaniu Polityki Wschodniej UE, to skuteczna aktywność w tej sferze będzie wymagać od nich nowego podejścia do własnej obecności na arenie międzynarodowej.

– Przede wszystkim oznacza to znaczne poszerzenie perspektywy patrzenia na problematykę międzynarodową, w szczególności kraje wyszehradzkie muszą być w stanie analizować sytuację i działać z perspektywy UE jako całości.

– Państwa te będą także musiały wykazać zdolność koordynacji Polityki Wschodniej we własnym gronie, jak również z innymi krajami szczególnie zainteresowanymi tym kierunkiem unijnej aktywności, np. Finlandią, państwami bałtyckimi i Niemcami.

## **2. Polityka Wschodnia Unii Europejskiej – założenia ogólne**

Uważamy, że obecna praktyka unijnej polityki zagranicznej wobec Białorusi, Rosji i Ukrainy powinna zostać istotnie zrewidowana.

Proponujemy nową koncepcję Polityki Wschodniej UE zorientowaną wyłącznie na bezpośrednie wschodnie sąsiedztwo poszerzonej Unii i składającej się z dwóch elementów:

- 1) strategii zorientowanej na cały region, którą można by nazwać Wyściem Wschodnim oraz
- 2) przeformułowanych indywidualnych strategii krajowych.

### **Zasięg Polityki Wschodniej**

**Poprzez Politykę Wschodnią Unii Europejskiej rozumiemy wszystkie podejmowane przez UE akcje skierowane wyłącznie do jej wschodnich sąsiadów: Rosji, Białorusi i Ukrainy (a po integracji Rumunii także Mołdawii).** Choć strategia dotycząca tego obszaru musi się oczywiście, w jakimś stopniu, wpisywać w całościową koncepcję unijnej polityki zagranicznej, powinna być jednak traktowana jako odrębny jej element, który wymaga specyficznego podejścia, dostosowanego do charakteru tego regionu.

**Polityka Wschodnia nie powinna obejmować pozostałych – nie graniczących z UE – członków Wspólnoty Niepodległych Państw** (podstawą formowania stosunków z tymi krajami mogłaby być odrębna strategia, nastawiona na obszar Azji Centralnej i Kaukazu). Budowanie konstruktywnych relacji z państwami graniczącymi z Unią wymaga bowiem dużej uwagi ze strony Brukseli, a także opracowania szczegółowej strategii odnoszącej się do wyzwań i szans wynikających przede wszystkim z faktu bezpośredniego sąsiedztwa.

**Niewskazane byłoby także opracowywanie oddzielnych strategii wobec Rosji oraz wobec Białorusi i Ukrainy (a w przyszłości, po wejściu do UE Rumunii, także Mołdawii), jak sugeruje się w wielu koncepcjach pojawiających się w UE.** Przede wszystkim Rosja, podobnie jak Ukraina i Białoruś, będzie graniczyć bezpośrednio z poszerzoną Unią – budowanie całościowej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa nie jest więc możliwe bez uczestnictwa Moskwy. Dodatkowo Rosja jest ściśle powiązana – gospodarczo i politycznie – z wszystkimi krajami regionu, dlatego niektóre kwestie dotyczące tego obszaru wręcz nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od kontekstu rosyjskiego. Wreszcie wykluczenie Rosji z Polityki Wschodniej dzieliłoby wschodnie sąsiedztwo UE na dwie grupy: Rosję i resztę państw graniczących z UE na tym kierunku. Zważywszy na postępującą integrację polityczną i gospodarczą pomiędzy Moskwą a Mińskiem, uzasadnienie takiego podziału byłoby bardzo trudne.

## **Łącząc podejście regionalne i bilateralne**

Zasadniczym dylematem w odniesieniu do Polityki Wschodniej jest koncepcyjne podejście UE do relacji ze wschodnimi sąsiadami: czy ma to być polityka zorientowana na poszczególne państwa, czy też na cały region. Innymi słowy: czy Unia powinna kłaść przede wszystkim nacisk na oddzielne bilateralne stosunki unijno-białoruskie, unijno-rosyjskie i unijno-ukraińskie (taka polityka dominowała w latach 90.), czy też budować strategię działań nakierowaną nie tyle na poszczególne kraje, ile na całe wschodnie sąsiedztwo.

Wiele wskazuje na to, że prawidłowe wyważenie elementów regionalnych i państwowych może stać się jednym z kluczowych warunków powodzenia realizowanej w tym kierunku zewnętrznej aktywności UE.

**Naszym zdaniem podstawę Polityki Wschodniej powinna stanowić strategia nastawiona na cały region, którą można by nazwać Wymia-rem Wschodnim. Tworzyłaby ona uniwersalne ramy współpracy, usta-lając zasadnicze mechanizmy oraz cele takiej kooperacji. Równocze-śnie jednak istniałaby możliwość elastycznego podejścia, uwzględnia-jącego specyfikę każdego kraju. Temu miałyby służyć po pierwsze utrzymanie – istniejącego obecnie – bilateralnego charakteru instytu-cjonalnych kontaktów pomiędzy UE a poszczególnymi wschodnimi sąsiadami; po drugie opracowanie dla każdego sąsiada strategii kra-jowej. Takie strategie odnosiłyby się do kwestii dotyczących wyłącz-nie danego państwa – np. dialog energetyczny z Rosją (patrz schemat na s. 28).**

Za tak zarysowanym podejściem przemawiają następujące argumenty:

– Z jednej strony, opracowanie uniwersalnych zasad współpracy ze wschodnim sąsiedztwem sprzyja transparentności oraz niedyskrymina-cyjnemu charakterowi Polityki Wschodniej. Takie cechy strategii unijnej wobec wschodniego sąsiedztwa są szczególnie ważne. Nierówność po-tencjałów politycznych i gospodarczych pomiędzy Rosją a Ukrainą i Bia-łorusią budzi bowiem często obawy o zdominowanie Polityki Wschod-niej przez relacje Brukseli z Moskwą i marginalizację pozostałych sąsia-dów UE. Dodatkowo tworzenie polityki pod kątem całego regionu umoż-liwia kompleksowe podejście do wyzwań związanych ze wschodnim są-siedztwem. Ukraina, Białoruś i Rosja są ze sobą ściśle powiązane gospo-darczo i politycznie, a także na poziomie kontaktów ludzkich. W tej sy-tuacji wiele zjawisk w tych krajach ma podobny charakter i wymaga po-dobnych działań ze strony UE (np. słabość sektora pozarządowego, za-cofanie gospodarcze), zaś niektóre kwestie wręcz nie mogą być rozpatry-wane jedynie z perspektywy pojedynczego państwa (np. problemy infra-struktury, zwłaszcza granicznej i transportowej).

– Z drugiej strony, utrzymanie bilateralnych instytucji oraz opracowanie strategii krajowych gwarantuje wschodnim sąsiadom UE poszanowanie ich suwerenności i wolności wyboru. Takie rozwiązanie umożliwia także elastyczne, dostosowane do potrzeb poszczególnych krajów, korzystanie z mechanizmów zaproponowanych w ramach Wymiaru Wschodniego. Stworzone zostają też warunki do oddzielnego dialogu dwustronnego dotyczącego kwestii specyficznych dla danego państwa.

### 3. Wymiar Wschodni

Wymiar Wschodni składałby się z następujących elementów:

- 1) pomocowego programu dostosowawczego,
- 2) Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA),
- 3) współpracy transgranicznej,
- 4) dialogu społecznego oraz
- 5) programu wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej.

#### **Pomocowy program dostosowawczy**

Zasadniczym celem UE wobec wschodniego sąsiedztwa powinno być promowanie unijnych standardów politycznych i gospodarczych oraz funkcjonującego w „zjednoczonej Europie” ustawodawstwa.

Zbliżenie zasad funkcjonowania państw sąsiedzkich i unijnych powinno przyczynić się do wzmocnienia bezpieczeństwa krajów członkowskich (m.in. dzięki ustabilizowaniu sytuacji w Rosji, na Białorusi i Ukrainie), a także stworzenia podstaw dla efektywnej i opartej na wzajemnym zaufaniu współpracy ekonomicznej i politycznej.

**Skuteczna promocja obowiązujących w UE standardów i ustawodawstwa wymaga opracowania z jednej strony przejrzystego zestawu unijnych oczekiwań (w tym wyodrębnienia sfer priorytetowych), z drugiej zaś listy potencjalnych korzyści. Korzyści oferowane przez UE muszą być jednak na tyle konkretne i atrakcyjne, aby mogły przyczynić się do podjęcia przez kraje unijne ogromnego wysiłku, jakim byłoby stopniowe dostosowywanie się do standardów unijnych.**



Dlatego też nie mogą one ograniczać się do planów utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej, w której obowiązywałaby zasada czterech swobód (przepływu kapitału, usług, towarów i ludzi). Perspektywa taka jest obecnie zbyt odległa, aby mogła okazać się wystarczająco motywująca. Ponadto przy niskiej konkurencyjności gospodarek Ukrainy, Białorusi i Rosji daleko posunięta liberalizacja w relacjach z UE nie musi wydawać się wschodnim sąsiadom atrakcyjna.

System motywacji powinien zawierać dwa elementy:

- długookresowy – którego filarem byłaby zasada „otwartych drzwi”, a więc niewykluczanie przyjęcia do Unii żadnego z jej europejskich sąsiadów, oraz
- krótkookresowy – zawierający szereg konkretnych przywilejów przyznawanych przez Brukselę w zamian za postępy w dostosowywaniu do unijnego ustawodawstwa. Mogłyby to być np. fundusze pomocowe, ułatwianie dostępu do rynku UE, preferencyjne kredyty itp.

„Program dostosowawczy” byłby otwarty dla wszystkich wschodnich sąsiadów UE. Dla każdego kraju wyrażającego zainteresowanie tego rodzaju współpracą negocjowany byłby odrębny (uwzględniający potrzeby i możliwości danego państwa) harmonogram współpracy. W określonych terminach (w ramach instytucji bilateralnych) obie strony rozliczałyby się z podjętych zobowiązań (dany kraj z postępów w dostosowywaniu ustawodawstwa, a Bruksela z obiecanych koncesji).

Od dotychczasowych rozwiązań wprowadzanych w ramach Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA) taki system różniłby się w kilku kwestiach:

- 1)** wprowadzałyby zasadę całkowitej „warunkowości” pomocy, tzn. wykluczałyby pomoc oferowaną w ramach „programu dostosowawczego” dla krajów, które nie przystępują do tego programu;
- 2)** wiązałyby pomoc nie z ogólnym postępowaniem w sferze przemian demokratycznych i wolnorynkowych, ile z konkretnymi z góry określonymi reformami zbliżającymi ustawodawstwo danego kraju do tego obowiązującego w UE;
- 3)** sama pomoc byłaby ściśle określona (pod względem wielkości i warunków jej przyznawania).

## **Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA)**

W kontekście Wymiaru Wschodniego kluczowym elementem w Wymiarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA) będą kwestie związane ze wschodnią granicą UE, która po rozszerzeniu Unii stanie się jedną z najważniejszych linii podziału w Europie. W interesie Brukseli leży podjęcie wszelkich możliwych inicjatyw, które z jednej strony minimalizowałyby społeczne, gospodarcze i polityczne skutki barier, jakie generuje granica, z drugiej zaś przeciwdziałały wszelkim możliwym zagrożeniom przenikającym do UE ze wschodu.

**Działania UE w tej sferze mogłyby być realizowane poprzez dwa prowadzone równolegle programy, które odzwierciedlałyby zdefiniowane powyżej interesy Unii. Celem pierwszego programu „Granica Bezpieczna” byłaby poprawa bezpieczeństwa UE poprzez modernizację infrastruktury granicznej, zwiększenie jakości i liczebności służb granicznych, a także intensyfikację współpracy pomiędzy UE i jej wschodnimi sąsiadami w zakresie walki z wszelkiego rodzaju przestępczością. Tutaj niezwykle cenną inicjatywą byłoby także prowadzenie programów szkoleniowych dla rosyjskich, ukraińskich i białoruskich służb granicznych na temat standardów i zasad ochrony granic w Unii (służby graniczne krajów wyszehradzkich posiadają już bardzo duże doświadczenie w prowadzeniu takich szkoleń). Programy takie ułatwiłyby w przyszłości współpracę pomiędzy służbami krajów unijnych i ich wschodnich sąsiadów.**

Z kolei inicjatywy związane z drugim programem – „Granica Przyjazna” – zmierzałyby do uczynienia tej granicy jak najbardziej otwartą zarówno w wymiarze fizycznym, jak i kulturowo-mentalnym. Działania podjęte w ramach tego programu mogłyby mieć bardzo różnorodny charakter: modernizacja infrastruktury konsularnej, kampanie informacyjne na temat procedur uzyskiwania wiz itp. Szczególnie ważnym, a rzadko wskazywanym wymiarem działań powinno być szkolenie służb granicznych. Wiadomo, że obecnie na tej – jeszcze nieunijnej – granicy powszechne są przypadki nieuczciwego oraz ubliżającego godności po-

dróżnych zachowania służb granicznych wobec przybyszy ze wschodu. Tymczasem to właśnie funkcjonariusze tych służb stanowią wizytówkę Unii, a doświadczenia nabyte w kontakcie z nimi mogą rzutować na przestrzeganie całej Wspólnoty i jej nastawienia do sąsiadów.

## **Współpraca transgraniczna**

UE powinna wspomagać inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie społecznym konsekwencjom wprowadzenia wiz na wschodniej granicy Unii. Możliwości takich działań stwarza przede wszystkim współpraca transgraniczna. Kooperacja taka poza inicjowaniem kontaktów pomiędzy społecznościami lokalnymi po obu stronach granicy mogłaby zostać poszerzona o nowy społeczno-ekonomiczny wymiar, który wspierałby stabilizację rynków pracy w regionach przygranicznych wschodnich sąsiadów UE. Wielu mieszkańców tych regionów z braku możliwości zarobku w swoim kraju podejmuje nielegalną pracę w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Taki program mógłby przeciwdziałać nielegalnej migracji zarobkowej do poszerzonej Unii z obszarów przygranicznych Ukrainy, Białorusi czy Rosji.

## **Dialog społeczny**

Dotychczasowa polityka Unii wobec Wschodu skupiała się przede wszystkim na kontaktach na poziomie władz centralnych. Założenie, że poprawne relacje pomiędzy przywódcami zagwarantują rzeczywiste zbliżenie Rosji, Ukrainy czy Białorusi do Europy, okazały się jednak iluzją. Umowy zawarte przez liderów, choć bardzo ważne, nie były w stanie doprowadzić do, niezbędnych dla trwałego porozumienia, zmian w sferze postaw i mentalności mieszkańców tych krajów. Takie zmiany mogą być bowiem osiągnięte przede wszystkim poprzez budowanie więzi pomiędzy obywatelami. **Dlatego jednym z priorytetów Wymiaru Wschodniego powinno być wspieranie współpracy organizacji pozarządowych oraz samorządów krajów UE z ich partnerami na Ukrainie, Białorusi i w Rosji. Taka kooperacja na poziomie społecznym stanowiłaby niezwykle ważne dopełnienie prowadzonego przez Brukselę „dialogu na gorze”.**

Skuteczność „społecznego aspektu” unijnej Polityki Wschodniej zależy jednak w znacznym stopniu od odpowiedniego instytucjonalnego osadzenia tej aktywności oraz jej dobrego zorientowania merytorycznego. Tutaj niezwykle cenne może okazać się ogromne doświadczenie w tej sferze zgromadzone w ciągu ostatniej dekady przez sektory pozarządowe i samorządy lokalne krajów wyszehradzkich, zwłaszcza Polski i Słowacji. Doświadczenia te pokazują, że:

– W odróżnieniu od dotychczasowych programów (głównie TACIS) pieniądze przeznaczone na tego typu działalność powinny być wyodrębnione spośród innych funduszy pomocowych.

– Ważne jest, aby fundusze były rozdzielane nie tylko przez urzędników. W rozpisywaniu i realizacji konkursu powinny brać udział także organizacje pozarządowe z krajów unijnych posiadające wieloletnią praktykę współpracy z regionem i dobre rozpoznanie partnerów społecznych w poszczególnych krajach objętych Wymiarem Wschodnim. Takie organizacje nie występowałyby same o fundusze, lecz pomagałyby dobrać wiarygodnych grantobiorców. Nieumiejętne lokowanie funduszy i zły dobór partnerów naraża bowiem programy pozarządowe na co najmniej dwa rodzaje niebezpieczeństw: po pierwsze może doprowadzić do niezgodnego z przeznaczeniem spożytkowania pieniędzy i tym samym wsparcia środowisk i mechanizmów patologicznych; po drugie może sprzyjać utrwaleniu się zależności sponsor–klient pomiędzy zachodnim grantodawcą i wschodnim grantobiorcą. Niektóre systematycznie zasilane z Zachodu organizacje wykazują bowiem tendencje nastawiania się wyłącznie na potrzeby sponsorów kosztem odcinania się od własnego środowiska lokalnego.

– Programy powinny być nakierowane na wspieranie aktywności lokalnej, a nie na eksportowanie pomysłów i specjalistów z Zachodu. Wspieranie inicjatyw o charakterze lokalnym we wszelkich możliwych sferach (pomoc sąsiedzka, ekologia, edukacja itp.) okazuje się najlepszą szkołą obywatelskich i prodemokratycznych postaw.

Biorąc pod uwagę wymienione powyżej konkluzje z dotychczasowych inicjatyw pozarządowych prowadzonych przez kraje wyszehradzkie na Ukrainie, Białorusi i w Rosji, **za dobre rozwiązanie można by uznać stworzenie oddzielnej struktury unijnej zajmującej się wspieraniem „społecznego dialogu”.** Struktura taka mogłaby być osadzona w jednym z krajów bezpośrednio sąsiadujących z Ukrainą, Białorusią lub Rosją. Finansową podstawę jej działalności mógłby stanowić przyznany jednorazowo żelazny kapitał. Struktura taka miałaby charakter apolityczny, a sposób zarządzania gwarantowałby niezależność od cyrkulacji władzy w ramach samej UE.

## **Infrastruktura transportowa**

Dla zacieśniania współpracy, zwłaszcza zaś kontaktów gospodarczych, pomiędzy UE a jej wschodnimi sąsiadami niezbędne jest rozbudowywanie i modernizacja istniejącej obecnie infrastruktury komunikacyjnej i transportowej łączącej kraje unijne z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Optymalne wydaje się tu rozwiązanie nawiązujące do powstałego w 1995 r. programu Traceca, którego celem jest rozwijanie korytarzy transportowych pomiędzy Europą, Kaukazem Południowym i Azją Centralną. Stworzenie analogicznego programu dla UE i jej bezpośredniego wschodniego sąsiedztwa byłoby bardzo ważnym elementem wspierającym wszelkiego rodzaju formy współpracy zarówno w samym regionie, jak i pomiędzy tymi trzema krajami a UE. Celem programu miałyby być: rozpoznanie potrzeb w zakresie transportu i komunikacji w regionie, wskazanie najbardziej celowych inwestycji, które mogłyby się przyczynić do usprawnienia komunikacji pomiędzy wschodnimi sąsiadami UE a krajami członkowskimi, udzielenie wsparcia eksperckiego przy opracowywaniu projektów konkretnych przedsięwzięć oraz pomoc w poszukiwaniu inwestorów (także wśród unijnych instytucji finansowych). Taki program wpisywałby się w ideę udrażniania wyznaczonych przez Unię Europejską euroazjatyckich korytarzy transportowych.

## 4. Propozycje kierunków działań w ramach przeformułowanych strategii krajowych

### Rosja

W przypadku Rosji strategia krajowa odgrywa bardzo ważną rolę. Ze względu na duży potencjał ludnościowy i terytorialny, ogromne zasoby surowców energetycznych, jak i szczególną pozycję FR na arenie międzynarodowej (jako drugiej co do wielkości potęgi nuklearnej, czołowego eksportera broni oraz stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ) polityka wobec Rosji musi się opierać w znacznym stopniu na rozwiązaniach indywidualnych, dostosowanych do ambicji i potencjału tego kraju. W relacjach UE i Rosji istnieje też szereg kwestii specyficznych, które nie dotyczą żadnego z pozostałych krajów sąsiedzkich. Do takich zagadnień należy zaliczyć przede wszystkim dialog energetyczny, dialog o bezpieczeństwie (dotyczący współpracy unijno-rosyjskiej w zakresie reagowania kryzysowego, operacji pokojowych itp.), a także problem obwodu kaliningradzkiego oraz wojnę w Czeczenii. Nie wydaje się natomiast uzasadnione włączanie do listy unijno-rosyjskich zagadnień specyficznych Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Inicjatywa ta powinna bowiem obejmować także pozostałych sąsiadów UE, a jej implementacja – zależeć od postępów w dostosowywaniu ustawodawstwa poszczególnych krajów do norm unijnych.

Należy tu zaznaczyć, że dialog z Rosją w kwestiach „specyficznych”, a więc nie odnoszących się do reszty regionu, został w minionej dekadzie bardzo rozbudowany. Obecnie nie wydają się więc konieczne daleko idące zmiany instytucjonalne, można jednak sformułować kilka sugestii merytorycznych dotyczących niektórych kierunków tej współpracy.

W ramach dialogu o bezpieczeństwie wskazana wydaje się intensyfikacja debaty na temat wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa w Europie, w ramach której Rosja współuczestniczyłaby w operacjach pokojowych w Europie Południowej, a państwa unijne angażowałyby się w analogiczne przedsięwzięcia w ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa dla UE regionach Wspólnoty Niepodległych Państw. Początkowo taka de-

bata miałyby oczywiście charakter głównie symboliczny. Można jednak zakładać, że stopniowo mogłyby ona doprowadzić do przełamania funkcjonującego dziś nieformalnego podziału na natowsko-unijną i rosyjską strefę bezpieczeństwa w Europie. Taka debata wydaje się szczególnie ważna w kontekście planowanego wstąpienia do Unii sąsiadującej z Mołdawią Rumunii. Zmiana sposobu patrzenia na przestrzeń bezpieczeństwa w Europie może się okazać niezwykle cenna dla podjęcia w przyszłości wspólnych rosyjsko-unijnych (a może rosyjsko-ukraińsko-unijnych) inicjatyw pokojowych w Naddniestrzu.

Szczególną kwestią w relacjach Brukseli z Moskwą jest rosyjska eksklawa – obwód kaliningradzki.

Wydaje się, że widoczne w ostatnim roku zainteresowanie tym regionem zdecydowanie przekracza jego rzeczywiste znaczenie zarówno dla Rosji, jak i dla krajów sąsiednich, nie mówiąc już o całej Unii Europejskiej. Postawa obu stron w tej kwestii stała się niejako symbolem ich gotowości do wzajemnej współpracy w ogóle. Z tej przyczyny, pomimo nadmiernego w stosunku do jego realnej skali, „rozdmuchania” problemu wskazane wydaje się, aby Unia w dalszym ciągu poświęcała uwagę zagadnieniom związanym z eksklawą. Ze względu na symboliczny charakter współpracy sposób prowadzenia tej polityki jest jednak bardzo ważny i może rzutować na całość relacji z Rosją.

Kluczowym elementem w dialogu na temat Kaliningradu powinna się stać zasada parytetu. Formułowany przez Rosję postulat szczególnego traktowania eksklawy przez UE powinien spotykać się z analogicznymi naciskami Brukseli na szczególne traktowanie obwodu przez Moskwę. W odniesieniu do wiz oznaczałoby to, że w zamian za opracowanie niestandardowych rozwiązań wizowych dla kaliningradczyków i osób jeżdżących z Rosji do eksklawy, Rosja zobowiązałaby się do maksymalnego ułatwienia podróży między obwodem a krajami unijnymi, zwłaszcza zaś Litwą i Polską, m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury konsularnej i granicznej.

W ramach strategii krajowej Unia powinna też zwrócić większą uwagę na niedemokratyczne tendencje w samej Rosji. Brak zainteresowania ty-

mi kwestiami utwierdza bowiem władze rosyjskie w przekonaniu, że system autorytarny nie stanowi przeszkody w zbliżeniu Rosji do UE. Utrwała też w społeczeństwie rosyjskim opaczne wyobrażenia, że system panujący w FR jest bez zastrzeżeń akceptowany przez Zachód. Szczególną uwagę UE powinna zwrócić na Czechenię i rosyjską politykę w tym regionie. Istotne wydają się tutaj systematyczne komunikaty nawiązujące do politycznego rozwiązania konfliktu na Kaukazie Północnym. Unia powinna też zabiegać o dopuszczenie przez stronę rosyjską do pomocy w regionie europejskich organizacji pozarządowych. Istnieje bowiem wiele organizacji gotowych do niesienia pomocy humanitarnej, a także prowadzenia wśród ludności czecheńskiej programów wspomagających powrót tej społeczności do normalnego, pokojowego funkcjonowania (np. programów edukacyjnych). Nie uregulowany problem czecheński może być bowiem źródłem destabilizacji w Rosji, a także sprzyjać nasilaniu się negatywnych tendencji w tym kraju, takich jak: ograniczanie wolności słowa czy wzrost wpływów struktur siłowych. Konflikt stwarza też zagrożenie dla krajów unijnych, generując nielegalną migrację i napływ uchodźców (dla przykładu: według danych polskiego Urzędu ds. Repatriacji i Uchodźców w ciągu ostatnich trzech lat tylko w Polsce podanie o azyl złożyło 4440 obywateli rosyjskich narodowości czecheńskiej).

Obecnie postęp w większości sfer stanowiących przedmiot debaty unijno-rosyjskiej zależy przede wszystkim od zmian w samej Rosji. Dlatego też niezwykle ważne jest wypracowanie mechanizmów, które pomogłyby UE przynajmniej w niewielkim stopniu stymulować rosyjskie reformy. W odróżnieniu od pozostałych krajów regionu Moskwa przejawia duże ambicje polityczne, aspirując do pozycji mocarstwa. W tej sytuacji można zakładać, iż Rosja nie zechce włączyć się do zaproponowanego w ramach Wymiaru Wschodniego „programu dostosowawczego”, lecz będzie naciskać na budowanie współpracy na zasadach pełnej równości. **Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom UE mogłaby zaproponować Moskwie dialog oparty na zasadach interakcyjności – wspólnego ustalania obowiązujących obie strony zasad, legislacji w wybranych sferach życia. Taka formuła współpracy dawałaby Mo-**



skwie swobodę działania i poczucie równorzędności. Zmiany ustawodawcze zrealizowane w wyniku dialogu interakcyjnego nie wiązałyby się jednak z żadnymi korzyściami oferowanymi przez UE w ramach programów dostosowawczych. Formuła przywilejów i korzyści (funduszy pomocowych, preferencji w dostępie do rynków) powinna bowiem zostać zarezerwowana dla państw, które decydują się na przyjmowanie regulacji unijnej w trybie jednostronnym. Należy tutaj dodać, że brak zainteresowania strony rosyjskiej uczestnictwem w „programach dostosowawczych” w żaden sposób nie wykluczałaby tego kraju z pozostałych inicjatyw proponowanych w ramach Wymiaru Wschodniego (dialogu społecznego, programów granicznych oraz programów dotyczących infrastruktury transportowej w regionie).

## Ukraina

W odróżnieniu od Rosji Ukraina już teraz akceptuje formułę dostosowywania własnego ustawodawstwa do standardów unijnych. Przejawem tego typu podejścia jest m.in. zatwierdzony 14 września 2002 r. dekretem prezydenta Leonida Kuczmy „Program Integracji Ukrainy z UE”. Zawiera on wiele konkretnych wytycznych dotyczących zbliżenia ustawodawstwa ukraińskiego do norm unijnych. Takie działania Kijowa mogłyby się stać punktem wyjścia do uruchomienia „**programu dostosowawczego**” w ramach Wymiaru Wschodniego. **Dążąc do wsparcia proeuropejskich tendencji na Ukrainie UE nie powinno jednak angażować się w żadne lokalne spory personalne** (potępienie lub wspieranie konkretnych liderów lub partii politycznych), lecz ograniczać **do stymulacji zmian systemowych**. Podziały polityczne na Ukrainie mają bowiem głównie charakter nie ideologiczny (zwolennicy lub przeciwnicy demokracji i wolnego rynku), ale biznesowo-regionalny. Dlatego też zmiany personalne we władzach w niewielkim stopniu mogą przyczynić się do reformy systemu politycznego i gospodarczego.

Szczególnie ważne w relacjach z Ukrainą wydają się wszelkie inicjatywy propagujące procesy demokratyzacyjne oraz wzmacniające struktury społeczeństwa obywatelskiego. Ukraina jest bowiem spośród trzech

przyszłych wschodnich sąsiadów Unii krajem o najbardziej rozwiniętym pluralizmie politycznym. W odróżnieniu od innych państw regionu stosunkowo duże znaczenie w życiu politycznym odgrywa tu też oddolna aktywność obywatelska. Wsparcie przez UE tego unikatowego aspektu ukraińskiej transformacji może stać się pozytywnym przykładem dla krajów sąsiednich, może też zapobiec sytuacji, w której w ślad za przykładem Rosji i Białorusi na Ukrainie zaczną się wzmacniać tendencje autorytarne, a istniejący tam potencjał społeczny zostanie wykorzystany przez manipulujących demagogicznymi hasłami polityków. Prodemokratyczne inicjatywy UE powinny być skierowane zarówno do rządzących elit (np. zwracanie przez struktury unijne uwagi na problematykę związaną z wolnością słowa na Ukrainie, umieszczenie sukcesów w tej sferze na liście posunięć „gratyfikowanych” przez UE), jak i do społeczeństwa. Najlepszą drogą promowania demokracji na poziomie społecznym jest współpraca na poziomie pozarządowym. Dlatego wskazane wydaje się rozbudowanie unijnych programów, które umożliwiałyby zwiększenie zakresu tego typu projektów na Ukrainie.

W ramach strategii krajowej opracowywanej dla Ukrainy należałoby także zwrócić uwagę na nieunijne granice tego kraju. Ukraina jest bowiem jedynym państwem regionu, które poważnie myśli o uszczelnieniu wszystkich swoich granic. Wsparcie tych wysiłków ze strony Brukseli (poprzez np. pomoc ekspercką i finansową, szkolenie służb granicznych) wydaje się celowe przede wszystkim ze względów bezpieczeństwa. Wzmocnienie kontroli na granicach ukraińskich, zwłaszcza wschodnich i południowych, sprzyjałoby walce z takimi zjawiskami, jak przemyt (zwłaszcza broni) czy nielegalna migracja. Przez Ukrainę (szczególnie przez granicę morską na Morzu Czarnym) wiodą bowiem jedne z najbardziej rozwiniętych i niebezpiecznych dla Europy szlaków nielegalnego przetrzutu towarów i ludzi.

## **Białoruś**

Możliwości działania Unii w odniesieniu do Białorusi są bardzo ograniczone, nie są one jednak, jak często się uważa, całkowicie zablokowane.

Przede wszystkim UE ciągle dysponuje narzędziem, jakim są deklaracje polityczne. Oprócz potępiania poszczególnych antydemokratycznych posunięć prezydenta Alaksandra Łukaszenki, mogłyby one posłużyć do przekazywania komunikatu pozytywnego głoszącego, że:

- 1) obecna polityka Unii nie jest skierowana przeciw obywatelom Białorusi, lecz przeciw prezydentowi Łukaszence i jego najbliższym współpracownikom;
- 2) Unia zdecydowanie popiera wszelkie działania zmierzające do budowania demokratycznej i suwerennej Białorusi.

Taki komunikat oddzielałby unijną krytykę wobec białoruskiego przywódcy od stosunku UE do samego kraju i społeczeństwa. Podkreślałby też zainteresowanie Brukseli tym krajem jako suwerennym aktorem na arenie międzynarodowej.

Potwierdzeniem gotowości do realizacji deklarowanych intencji mogłoby być opracowanie i ujawnienie już teraz ogólnych propozycji współpracy gospodarczej i politycznej pomiędzy Unią a Białorusią. Warunkiem wstępnym uruchomienia tych projektów miałyby być odejście Łukaszenki. Taki gest nie tylko podkreślałby wolę UE do zbliżenia z Białorusią, ale także zachęcałby potencjalnych następców obecnego prezydenta do myślenia w kategoriach współpracy, a nie konfrontacji z UE. Tymczasem wiele wskazuje na to, że następcy Łukaszenki będą się rekrutować nie z białoruskiej opozycji, lecz z obecnej nomenklatury. Mogą więc wykazywać tendencje kontynuacji dotychczasowej polityki zarówno na arenie wewnętrznej, jak i zagranicznej.

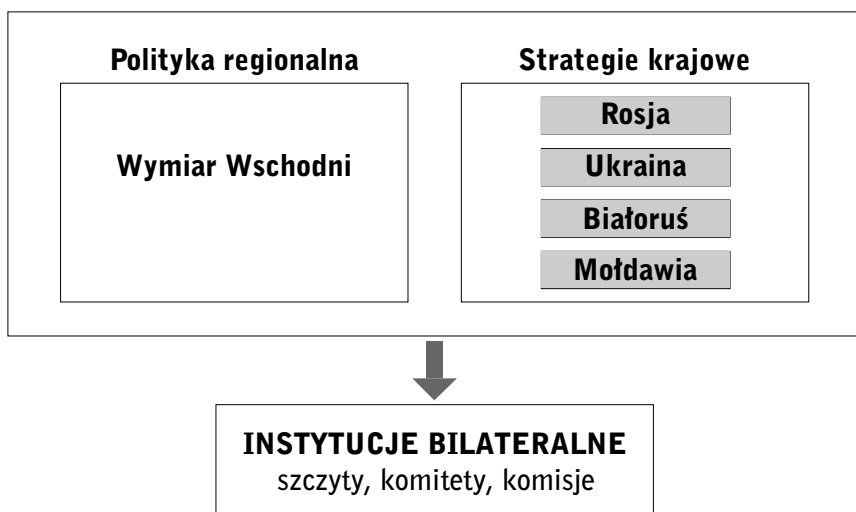
Należy też podkreślić, że choć Białoruś nie byłaby w stanie przystąpić do proponowanego „programu dostosowawczego” Wymiaru Wschodniego, celowe i możliwe wydaje się jej włączenie do pozostałych inicjatyw proponowanych w ramach strategii regionalnej. Szczególnie skuteczna może się tu okazać współpraca na poziomie pozarządowym, a także uczestnictwo w programach granicznych (np. szkolenie białoruskich służb granicznych). Taka polityka sprzyjałaby krzewieniu na Białorusi wiedzy o UE i sposobach funkcjonowania państw demokratycznych, rozbudowując w ten sposób społeczny potencjał oporu wobec obecnego reżimu.

Pośrednim sposobem oddziaływania na Białoruś może też być częstsze poruszanie problemów tego kraju w dialogu rosyjsko-unijnym. UE nie powinna uchylać się od dostrzegania bliskich więzi między tymi krajami i wynikających stąd możliwości Moskwy w sferze oddziaływania na sytuację na Białorusi. Niecelowe wydaje się też pozostawianie bez odzewu deklaracji prezydenta Władimira Putina (wygłoszonych w sierpniu i wrześniu 2002 r.), w których proponuje on włączenie Białorusi w strukturę Federacji Rosyjskiej. Przemilczenie takiej deklaracji może być bowiem odczytywane jako przyzwolenie na tego typu działania. Tymczasem jakiegokolwiek decyzje w sprawie włączenia Białorusi do Rosji, nawet jeśli zostaną podjęte na podstawie wyników referendum, nie powinny być uznane za przejaw suwerennej woli społeczeństwa białoruskiego. Przy obecnym systemie władzy na Białorusi nie istnieją bowiem mechanizmy umożliwiające obywatelom tego kraju ekspresję ich prawdziwych przekonań w kwestiach politycznych (w tym także w kwestii integracji z Rosją).

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Alexander Duleba  
László Póti, Vladimír Votápek*

## **Polityka Wschodnia UE**

struktura organizacyjna



# Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective.

## Thinking about an Eastern Dimension

### Executive summary

1. After its enlargement, scheduled for 2004, the European Union will face a completely new situation at its eastern borders. This new situation calls for a new concept of the EU eastern activities, i.e. for development of the **new Eastern Policy of the EU**.

2. Due to a number of specific features such as geographical location, close economic, cultural and historical ties, direct risk factors etc., the Visegrad countries will and should be particularly interested in the process of formulating the new EU Eastern Policy. Consequently, they should be the **co-makers** of this policy.

3. The new EU Eastern Policy should differ fundamentally from the Union's present relations with East European countries. Its **scope** should not cover the entire CIS area: instead, the policy should focus on direct eastern neighbours of the enlarged EU, namely Belarus, Russia and Ukraine, as well as Moldova, following the accession of Romania. It does not seem advisable to exclude the Russian Federation from this policy and to develop and implement a separate policy towards it. The new Eastern Policy should be an autonomous component and one of the most important elements in the overall foreign policy of the EU.

4. The new Eastern Policy should be founded on the following two pillars: a region-oriented strategy, which could be called the **Eastern Dimension**, and **reshaped strategies for individual countries**. The Eastern Dimension should set up a universal framework of co-operation, defining its basic mechanisms and objectives. These should include: the adaptation assistance programme, JHA, transborder co-operation, social dialogue and programme for transport infrastructure development. The approach, however, should be kept flexible, taking into account the specific situation of each country. This purpose should be served by keeping in place the

existing bilateral institutional contacts between the EU and each of its eastern neighbours, and by developing a national strategy for each neighbour.

## **Introduction**

Following the European Union's enlargement, scheduled for 2004, Belarus and Ukraine will become its direct neighbours. The EU border with Russia will lengthen as well, and the EU Member States will surround the Russian exclave – the Kaliningrad Oblast.

Although the future eastern neighbours of the EU differ among themselves in terms of their functioning in political and economic systems, none of these countries has established a democratic political system or market economy similar to those existing in the EU Member States. Russia, Ukraine and Belarus alike still need to implement far-reaching reforms, but it seems unlikely that they will embark on any radical changes. In the next few years, the eastern neighbours of the EU will probably go through evolutionary transformation. However, its direction is still not determined. This means that the EU will border a region which is neither fully stable, nor predictable, and very different from the Union Member States in terms of the standards of living and the functioning of political and economic systems. Consequently, the new neighbours will remain outside the EU in the nearest future. In this situation it is necessary for the European Union to adopt a well thought out and coherent strategy towards these countries, since a good neighbourly co-operation is the best guarantee of broadly understood long-term security for the Member States.

It seems obvious that part of the responsibility for shaping this sphere of the EU external activity should rest with the new Central European Member States. This paper presents a number of proposals concerning the Eastern Policy of the enlarged European Union, formulated from the perspective of four such states, i.e. the Visegrad Group, being the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. The proposals deal with new challenges in the relations with Belarus, Russia and Ukraine, which stem

from the EU enlargement, and with the issues that have long been the subject of the Union's relationship with these countries.

The first part of this paper attempts to answer the question why the Visegrad countries should show a particular interest in the formulation of the EU Eastern Policy. It also points to a number of challenges to be faced by these countries in view of the new foreign policy. The parts that follow put forward a number of suggestions as to general guidelines for the Eastern Policy and propose a number of specific measures to be taken by the enlarged Union towards the whole region and every eastern neighbour, i.e. Russia, Ukraine and Belarus, individually.

## **1. The Visegrad countries as co-makers of the EU Eastern Policy**

There is a number of reasons why the Visegrad countries are particularly interested in formulating the EU Eastern Policy.

– First of all, once the Visegrad countries join the EU, the eastern border of Hungary, Poland and Slovakia will become the European Union's eastern border. This border may come to be one of the most important, if not the most important, dividing line in Europe. Beyond this line there will be three important countries – including the two largest European non-EU states in terms of size and population, being Russia and Ukraine. They will not join the EU in the nearest future and will remain on the EU visa list. The process of building this border, and the related opportunities and risks, will fall on the three Visegrad Group countries named above. They will play a key role in re-shaping the character of the new EU border, i.e. they will determine whether it becomes a new iron curtain or a line of co-operation. They will bear the main burden of possible dangers leaking through this border (e.g. illegal migration, refugees). On the other hand, however, they will also be able to inspire processes that may lead to bridging the gap between communities living on both sides of the border.

– Compared to the other EU member states the Visegrad countries are particularly strongly, linked to their eastern neighbours, especially to Russia, in economic terms. All are dependent, to a great extent, on the Russian energy raw materials, especially on natural gas. The most important transport corridors that connect Ukraine, Belarus and Russia with Western Europe run through Poland, Slovakia and the Czech Republic. These are road transport routes, railway lines, oil- and gas pipelines. Finally, this area is particularly attractive for Russian investors, who are interested mainly in transport infrastructure and enterprises in the energy sector. So far the business activity has demonstrated that Russia perceives this region as a gateway to the European markets. Investments in these countries are intended to make it easier for Russian energy companies to enter the European markets and to keep their position there.

– Ukraine, Belarus and Russia have established unique ties with the countries of Central Europe, which stem from cultural, linguistic and historical closeness, as well as geographical proximity. The Hungarian and Polish minorities in Ukraine and the Polish minority in Belarus are important factors that reinforce this closeness. These ties allow for a better understanding of the reality in these countries and for a more effective co-operation, particularly on the level of local communities and non-governmental organisations. As far as this last area is concerned, the Visegrad countries, especially Poland and Slovakia, have been particularly active, and the experience they acquired over the last decade is unique on the Europe-wide scale.

Although there are many circumstances owing to which the Visegrad countries seem to be particularly well suited to co-participate in the forming of the Eastern Policy of the European Union, in order to be successful in this field they will have to adopt a new approach to their own role in the international scene.

– First of all, this means adopting a considerably wider perspective of looking at international issues. In particular the Visegrad countries should be able to think and act taking the EU as a whole into account.



– They will also have to show their ability to co-ordinate the Eastern Policy among themselves and to co-operate with other countries that are interested in this aspect of the EU activity, e.g. Finland, the Baltic States and Germany.

## **2. Eastern Policy of the European Union – general guidelines**

We believe that the current practice of the EU Eastern Policy should undergo a substantial revision. We propose a new concept of the EU Eastern Policy, which should be oriented towards the new direct eastern neighbours and should consist of the following two components:

- 1) region-oriented strategy, which could be called the Eastern Dimension, and
- 2) reshaped strategies for individual countries.

### **The scope of the Eastern Policy**

**We understand the European Union’s Eastern Policy as all of the EU actions that concern its eastern neighbours, i.e. Russia, Belarus and Ukraine, exclusively. After Romania’s accession this group should also include Moldova.** Although the strategy for this area has to fit, to some extent, into the overall concept of the EU foreign policy towards its immediate neighbours, it should be treated as a separate element of that policy, and one that requires a special approach suited to the nature of that region.

**The Eastern Policy should not deal with the remaining members of the Commonwealth of Independent States who do not border the EU** (relations with these countries could be developed on the basis of a separate strategy targeted at Central Asia and the Caucasus) because in order to develop constructive relations with the countries across its border the EU has to pay close attention to, and pursue a detailed stra-

tegy focused mainly on, the challenges and opportunities resulting from direct neighbourhood.

**It would not be advisable to develop separate strategies for Russia and for Belarus and Ukraine (and in the future, after Romania accedes to the EU, also for Moldova), as suggested by some of the concepts put forward within the EU.** First of all, Russia, like Ukraine and Belarus, will directly border the enlarged Union and therefore it is impossible to build a comprehensive policy towards the eastern neighbours without including Russia. In addition, Russia is closely linked, politically and economically, to all of the countries in the region, and certain issues related to this area cannot even be considered without taking Russia into account. Finally, the exclusion of Russia from the Eastern Policy would divide the EU eastern neighbours into two categories, being Russia and the remaining countries that border the EU. In view of the progressing political and economic integration between Moscow and Minsk it would be very difficult to justify such a division.

## **Combining regional and bilateral approaches**

The Eastern Policy's fundamental dilemma is the very concept of the EU relationship with its eastern neighbours. Should the policy be oriented towards individual states or towards the region as a whole? In other words, should the Union focus on its bilateral relations with Belarus, Russia and Ukraine (this was the predominant policy in the nineties); or should it develop an action strategy targeted not so much at individual countries as at the whole region made up of the EU eastern neighbours? Many factors suggest that an appropriate balance between regional and national approaches may be one of the key conditions for the success of the EU external actions implemented pursuant to this direction.

**We believe that the Eastern Policy should be based on a region-oriented strategy, which may be called the Eastern Dimension. It would set up a universal framework of co-operation, defining basic mechanisms and objectives of such co-operation. At the same time, however, it wo-**

uld be advisable to keep a flexible approach, taking into account the specific situation in each country. This purpose would be served by maintaining the currently existing bilateral character of institutional contacts between the EU and its individual eastern neighbours and by developing a national strategy for each neighbour. Such a strategy would deal with the issues that concern the given state exclusively – e.g. energy dialogue in the case of Russia (vide schema – p. 48).

There are the following arguments in favour of this approach:

– On the one hand, development of universal rules of co-operation with the eastern neighbours is conducive to transparency and non-discriminatory character of the Eastern Policy. Such features of the EU strategy towards its eastern neighbours are particularly important. The inequality of political and economic potentials of Russia, Belarus and Ukraine often raises fears that the Eastern Policy might become dominated by the EU–Russia relationship, and that the remaining neighbours might be marginalised. Additionally, a policy established from the point of view of the region as a whole enables a comprehensive approach to the challenges of the EU – Eastern neighbourhood. Ukraine, Belarus and Russia are closely interrelated politically and economically, but also on the level of human contacts. In this context many phenomena in these countries have a similar character and require similar actions by the EU (e.g. the weakness of non-governmental sector, inefficiency of the economic and political systems). There are certain issues that cannot even be considered or addressed from the perspective of a single country only (e.g. problems with the border and transport infrastructure).

– On the other hand, by keeping bilateral institutions in place and by developing national strategies we guarantee the respect for sovereignty and freedom of choice for all of the EU eastern neighbours. This approach also enables a flexible, tailor-made use of the mechanisms set up by the Eastern Dimension and creates conditions for a separate bilateral dialogue on country-specific issues.

### 3. The Eastern Dimension

The Eastern Dimension should consist of the following five elements:

- 1) Adaptation assistance programme;
- 2) JHA;
- 3) Transborder co-operation;
- 4) Social dialogue;
- 5) Programme for transport infrastructure development.

#### Adaptation assistance programme

The basic objective of the EU relations with its eastern neighbours should be to promote political and economic standards established in the EU and its legislation. By harmonising the rules that govern the functioning of the EU and of the neighbouring countries we would contribute to the strengthening of the Member States' security (owing, among other things, to the stabilisation of the situation in Russia, Belarus, and Ukraine), and to the formation of foundations for effective political and economic co-operation based on mutual confidence.

**In order to successfully promote the EU standards and legislation it is necessary to specify the Union's expectations transparently (including the definition of priority areas) and to compile a list of potential profits. The profits offered by the EU must be specific and attractive enough to encourage the neighbouring countries to make the huge effort involved in the gradual adaptation to the EU standards.** That is why they cannot be limited only to plans for application of the principle of four freedoms (movement of capital, services, goods and persons). Currently, such a prospect is too distant to be sufficiently motivating. Moreover, with the low competitiveness of the economies of Ukraine, Belarus and Russia, a far-reaching liberalisation of their relations with the EU will not necessarily be motivating enough for the Eastern neighbours to follow the EU standards. The motivation system should comprise two elements:

- a long-term element based on the 'open door' principle (this means non-preclusion of the possibility for any of the EU Eastern neighbours to be admitted to the Union), and

– a short-term element composed of a number of specific privileges granted by Brussels in return for the progress made in the adaptation to EU legislation. These privileges could be aid funds, facilitation of access to the EU market, preferential credits etc.

The ‘adaptation programme’ would be open to all of the European Union’s eastern neighbours. For every country expressing an interest in this kind of co-operation, a separate co-operation agenda and schedule would be negotiated (taking into account the needs and possibilities of a given country). At specified dates (within bilateral institutions) both sides would account for the obligations they had undertaken (the country in question, for the progress made in adaptation to EU legislation, and the EU, for the promised aid).

This system would differ from the solutions implemented so far as part of PCA in several ways:

- 1) it would introduce the principle of complete ‘conditionality’ of the aid, i.e. exclude aid provided as part of the adaptation programme to countries that do not join the programme;
- 2) it would not link the aid to a general progress in the area of democratic and free market transformation, but rather to specific reforms, defined in advance, to harmonise the legislation and institutional framework of a given country with the EU standards;
- 3) the aid itself would be precisely defined (in terms of amounts and conditions to be met by the country to get it).

## **Justice and Home Affairs**

In the context of the Eastern Dimension, the crucial aspects of JHA will be the issues concerning the EU eastern border, bound to become the most important line of division in Europe following the EU enlargement. It is in the best interest of the EU to take all possible measures to minimise the social, economic and political consequences of the barriers generated by this dividing line and to prevent all possible threats that may penetrate into the EU from the East.

**The EU activity in this area should consist of two programmes, implemented in a parallel manner and intended to safeguard the interests of the EU as defined above. The objective of the first programme, ‘Safe Border’, is to improve the security of the eastern peripheries of the EU through modernisation of border infrastructure, increased quality and headcount of border services and the police, and co-operation in terms of justice. It would be a very valuable initiative in this respect to organise training programmes on border protection standards and rules in the European Union for the Russian, Ukrainian and Belarusian border services (border services of the Visegrad countries have great experience in conducting such training programmes). In the future, such programmes would facilitate co-operation between the services in the EU Member States and their eastern neighbours.**

**Initiatives under the second programme, ‘Friendly Border’, would aim at making this border as open as possible, both physically and in cultural and mental terms.** Actions taken as part of this programme could have a very diverse character, like modernising of the consular infrastructure, information campaigns on visa obtaining procedures, etc. Finally, a particularly important and very rarely mentioned objective should be to train the border services. It is widely known that presently this border, which has not yet become the EU border, witnesses frequent instances of dishonest or disrespectful behaviour of border services towards travellers from the East. The officials of these services are those who represent the Union to travellers, whose experience of contact with these services may impinge on their perception of the whole Community and its attitude towards its neighbours.

## **Transborder Co-operation**

There is an acute need to address the economic and social consequences of the EU enlargement for the neighbouring western regions of Ukraine and Belarus through special transborder projects (possibly within the INTERREG program). In addition to the existing practises and models of transborder co-operation (supporting business, cultural and political

contacts), the program to underpin transborder co-operation on the future eastern border of the EU should incorporate the new social and economic dimension to help stabilise the labour markets in the border regions of the neighbour countries. Many persons coming from these regions work illegally in the Visegrad countries. The programme in question should prevent inhabitants of these regions from moving and working illegally in the territory of the enlarged EU.

## Social dialogue

So far, the EU policy towards the East has focused on contacts with the authorities on the central level. However, the assumption that proper relations among leaders will guarantee a true advancement of Russia, Ukraine or Belarus to Europe has proved to be illusory. Agreements concluded by leaders, important as they are, failed to lead to changes in the attitudes and mentality of the people in these countries, and such changes are indispensable to the achieving of a lasting understanding. They can be achieved mainly through the forging of bonds among ordinary citizens. **This is why one of the priorities of the Eastern Dimension should be to support co-operation between non-governmental organisations and local governments in the Community and their partners in Ukraine, Belarus and in Russia. Such co-operation on the social level would constitute a crucial complementation of the dialogue conducted by Brussels 'at the top'.**

However, the success of the 'social aspect' of the EU Eastern Policy depends, to a large extent, on an appropriate institutional placement of this activity and on its good substantial focusing. The wealth of experience, acquired over the last ten years by non-governmental sectors and local governments in the Visegrad countries, particularly in Poland and Slovakia, may prove extremely valuable. This experience shows that:

– Contrary to the assumptions of programmes implemented so far (mainly TACIS), the money earmarked for this kind of activity should be separated from other aid funds.

– It is important that funds should be distributed not only by officials. Invitations to tender and implementation of tenders should also involve non-governmental organisations from the EU Member States, who have long years of practice in co-operation with regions and a good recognition of social partners in individual countries covered by the Eastern Dimension. Such organisations would not apply for funds themselves, but they would help to choose reliable partners. The reason is the fact that wrong investment of funds and inadequate selection of partners exposes the non-governmental programmes to at least two kinds of risks: for one thing, this may lead to a misuse of funds and, consequently, to supporting ineffective mechanisms and environments; and for another, it may be conducive to the consolidation of the sponsor-customer dependence between the Western grant giver and the Eastern grant taker. Some organisations, which are regularly provided with funds from the West, tend to be oriented to the needs of their sponsors at the expense of their own local environment.

– The programmes should be targeted at supporting local activity rather than exporting Western ideas and experts. The encouraging of local initiatives in every possible field (neighbourhood aid, ecology, education etc.) turns out to be the best training for civil and pro-democratic attitudes.

**In view of the above conclusions from non-governmental initiatives that have been carried out so far by the Visegrad countries in Ukraine, Belarus and Russia, it seems to be a good solution to set up a separate EU structure for supporting ‘social dialogue’.** Such a structure could be established in one of the countries directly bordering Ukraine, Belarus or Russia. A financial basis for its activity could be endowment capital. Such a structure would have an apolitical character and the mode of management would guarantee independence from the rotation of authorities within the EU itself.



## **Transport infrastructures**

In order to enhance co-operation, and particularly, economic relations, between the EU and its eastern neighbours it is essential to extend and modernise the currently existing communication and transport infrastructure that connect the EU Member States with Ukraine, Belarus, and Russia. An optimum solution seems to be the one referring to the TRACECA programme, set up in 1995, the objective of which is to extend transport corridors between Europe, the Southern Caucasus and Central Asia. A parallel programme for the EU and its direct eastern neighbours would be a very important element in supporting all forms of co-operation within the region itself and between its three countries and the EU. The objective of the programme should be: to recognise the region's needs in terms of transport and communication, to identify the most useful investments that could contribute to the improvement of communication between the EU Member States and their eastern neighbours, to provide expert support to projects of specific measures, and to help find investors (also among the EU financial institutions). Such a programme would fit into the idea of increasing the traffic capacity of the Eurasian transport corridors, as designed by the European Union.

## **4. Suggested directions of actions to be taken as part of reshaped national strategies**

### **Russia**

In the case of Russia the national strategy plays a very important role. Due to Russia's large population and territorial potential, vast resources of energy raw materials and the Russian Federation's (RF) special position in the international scene (where it is the second largest nuclear power, the leading exporter of arms and a permanent member of the United Nations Security Council), the policy towards Russia has to be based to a large extent on tailor-made solutions adapted to the ambitions and the potential of this country. The EU–Russia relations include a number

of Russia-specific issues that do not concern any of the remaining neighbouring countries. The most important of these issues include the energy dialogue, the security dialogue and the problems of Kaliningrad and the war in Chechnya. It seems unjustified, however, to include the Common European Economic Space in the list of specific EU–Russia issues, since this initiative should also cover the remaining EU neighbours and its implementation should be conditional upon the progress made by individual countries in the approximation of their legislation to the EU standards.

It should be noted here that over the last decade there has been extensive dialogue on Russia-specific issues that do not concern the rest of the region. So presently, it seems unnecessary to introduce any far-reaching institutional changes. Nevertheless, we could formulate several substantial suggestions regarding certain directions of this co-operation.

As far as the security dialogue is concerned, it seems advisable to intensify the debate on the Common Security Space in Europe where Russia, as part of it, would co-participate in peace-keeping operations, e.g. in Southern Europe, and the EU Member States would take part in possible parallel initiatives in the zones of the EU interests in the CIS. Possibly this could cause a gradual overcoming of the informal division that currently exists between the NATO–EU area and the Russian security zones in Europe. Such a debate seems to be particularly important in the context of the planned accession of Romania – a neighbour of Moldova – to the EU. A change in the way the security space in Europe is perceived may turn out to be extremely valuable for the future undertaking of common EU–Russian (and maybe even EU–Russian–Ukrainian) peace initiatives in Transnistria.

A peculiar issue in the EU – Russia relationship is the Russian exclave – the Kaliningrad Oblast.

It seems that the attention given to this region over the last year goes far beyond the true significance it has for both Russia and the neighbouring countries, not to mention the European Union as a whole. The attitude of both sides in this respect somehow became a symbol of their

readiness to mutual co-operation in general. For this reason, despite the exaggerated 'inflation' of the problem against its true scale, it seems advisable for the EU to continue paying close attention to issues regarding the exclave. Due to this symbolic nature of co-operation in this field, the way the policy towards Kaliningrad is implemented will be particularly important and may impinge on the EU relationship with Russia as a whole.

The dialogue on Kaliningrad should be based on the principle of parity. Russia's demands of special treatment for the exclave should meet with parallel expectations from Brussels concerning special treatment of the Oblast by Moscow. As regards visas, this means that in return for non-standard visa solutions for Kaliningrad citizens and persons travelling from Russia to the exclave, Russia should commit itself to maximum facilitation of travel between the Oblast and the EU Member States, in particular Lithuania and Poland. This should include development of consular and border infrastructures, among other things.

As part of the national strategy, the EU should also pay closer attention to non-democratic tendencies in Russia itself. By showing no interest in this problem Western countries consolidate the Russian authorities' belief that an authoritarian system is not an obstacle on the way to Russia's advancement to the Community. They also reinforce the Russian society's wrong perception that the West accepts the system functioning in the RF without any reservations. The EU should take a particularly close look at Chechnya and the Russian policy in that region. Here regular communications calling for a political solution of the conflict in North Caucasus seem to be vital. The Union should also strive to make the Russian side allow European non-governmental organisations to provide help in the region. There are many organisations ready to provide humanitarian aid and to implement programmes to help the Chechnyan people to come back to normal and restore peaceful functioning (e.g. through education programmes). If unsolved, the problem of Chechnya may become a source of destabilisation in Russia and it may also be conducive to the exacerbation of the negative tendencies in this country, such as restrictions on the freedom of speech or growing influence of the for-

ce structures. The conflict also poses a threat to the EU Member States by generating illegal migration and inflow of refugees (as an example: over the last three years 4440 Russian citizens of Chechnyan nationality applied for asylum in Poland alone, according to the Polish Office for Repatriation and Refugees).

Presently, progress in most areas that constitute subject of the EU–Russian debate depends mainly on changes in Russia itself. That is why it is extremely important to develop mechanisms that will help the EU stimulate Russian reforms, at least to a small extent. Unlike the other countries of the region, Moscow has great political ambitions, aspiring to the position of a superpower. For this reason Russia may not necessarily wish to join the ‘adaptation programme’ proposed as part of the Eastern Dimension and it may demand co-operation built along the principles of full equality. **Meeting Russia halfway, the EU could propose a dialogue based on the principles of interaction, i.e. joint defining of rules and legislation in selected spheres of life, which would be binding on both sides. This form of co-operation would give Moscow discretionary powers and the sense of equality. Legislative changes implemented as a result of this interactive dialogue would not, however, be connected with any profits provided by the EU as part of the ‘adaptation programme’. The privileges and profits formula (aid funds, preferences in market access) should be reserved for those countries that decide to adopt the EU legislation unilaterally.** However, Moscow’s unwillingness to join the ‘adaptation programme’ would not in any way exclude this country from the remaining initiatives proposed as part of the Eastern Dimension (social dialogue, border programmes, and programmes related to transport infrastructure in the region).

## Ukraine

Unlike Russia, Ukraine has already accepted the proposed formula for adapting its legislation to EU standards. This manifested itself in ‘Ukraine’s Integration Programme with the EU’, approved by President Leonid Kuchma on 14 September 2002, and in other measures. The ‘Integration

Programme' contains a number of specific guidelines as to the approximation of the Ukrainian legislation to EU standards. Steps like this, taken by Kyiv, may become a starting point for the launching of **the 'adaptation programme' as part of the Eastern Dimension. In its efforts to support pro-European trends in Ukraine, the EU should not engage in any disputes between local authorities, and condemn or support any particular leaders or political parties. Instead, it should confine itself to stimulating systemic change.** The background of political divisions in Ukraine is not ideological, i.e. these are not divisions between supporters and opponents of democracy and free market. It is rather business and regional matter. This is why replacing politicians in the authorities can hardly contribute to the reform of the political and economic system.

All initiatives to promote democratisation processes and strengthening of the structures of civil society are extremely important in the relations with Ukraine. Of the three prospective eastern neighbours of the EU, Ukraine has made most progress in terms of political pluralism. Unlike in other countries of the region, the activity of Ukrainian citizens at the grassroots level plays a relatively significant role in political life. The support offered by the EU to this unique aspect of Ukraine's transformation may set a positive example for the neighbouring countries. It may also prevent Ukraine from following in Russia and Belarus' footsteps, i.e. from consolidating authoritarian tendencies and letting politicians who operate with demagogical slogans abuse the existing social potential. Pro-democratic initiatives of the EU should be targeted at both the society and the ruling elites. The EU structures should pay close attention to the issue of freedom of speech in Ukraine and they should include all successes in this field in the list of moves to be 'rewarded' by the EU. The best way to promote democracy in a society is to co-operate on the non-governmental level. This is why it seems advisable to extend the EU programmes to make it possible to widen the scope of NGO projects in Ukraine.

The national strategy developed for Ukraine should also take into account the non-EU border of this country. Ukraine is the only country in the region that seriously considers tightening all of its borders. Brussels should

support these efforts (e.g. through expert and financial aid, training of border service), first of all, for security reasons. Strengthened control of the Ukrainian borders, in particular, the eastern and the southern border, would be conducive to combating such challenges as smuggling (especially arms smuggling) or illegal migration, which pose a threat to the EU Member States. Ukraine, and especially its sea border on the Black Sea, is crossed by some of the best-developed and most dangerous routes of illegal trafficking of persons and goods.

## **Belarus**

The EU ability to take any actions towards Belarus is seriously limited, but contrary to the prevailing opinion it is not blocked altogether.

First of all, the EU still has at its disposal an instrument in the form of political declarations. Apart from condemning individual anti-democratic moves of President Alaxandr Lukashenka, they could serve as a medium for a positive message that:

- 1) the present policy of the EU is not directed against the citizens of Belarus, but against Lukashenka and his closest associates;
- 2) the EU firmly supports all actions that aim to build a democratic and sovereign Belarus.

Such a message would separate the EU criticism of the Belarussian leader from its approach to the country and the society. It would also highlight the interests of the EU in this country as a sovereign actor in the international arena.

To demonstrate its readiness to carry out the declared intentions now, the EU could develop and announce general proposals for economic and political co-operation between the European Union and Belarus. Lukashenka's resignation should be a precondition to be met before any of these projects are launched. Such a gesture would not only highlight the will of the EU to get closer to Belarus, but it would also encourage potential successors of the existing president to think in terms of co-operation rather than confrontation, with the EU. However, many factors suggest that Lukashenka's successors will come from the existing no-

menclature rather than from the Belarussian opposition. They may therefore tend to continue with Belarus' present internal and foreign policy.

Although presently, Belarus would not be able to join the proposed 'adaptation assistance programme' of the Eastern Dimension, it seems purposeful and possible to include this country into the remaining initiatives proposed within the regional strategy. Co-operation at non-governmental and local governmental level may turn out to be particularly effective here, as well as participation in the JHA programmes (e.g. training for Belarussian border services). Such a policy would help promote knowledge about the EU and about the functioning of democratic countries in Belarus, thus reinforcing the social potential of resistance to the present regime.

The situation in Belarus may also be influenced indirectly by raising the problems of this country more frequently in the EU–Russian dialogue. The EU should not overlook the close ties between Belarus and Russia and the resulting possibilities for Moscow to influence the situation in Belarus. It also seems inadvisable to leave Vladimir Putin's statements (made in August and September 2002) without response. In these statements he proposed to incorporate Belarus in the structures of the Russian Federation. Passing over such declarations in silence may be interpreted as consent to this kind of actions. No decision to incorporate Belarus into Russia, even if it is taken on the basis of referendum results, should be regarded as a manifestation of the sovereign will of the Belarussian society. Within the current system of power in Belarus there are no mechanisms to allow citizens of this country to express their true convictions on political issues (including the issue of integration with Russia).

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Alexander Duleba  
László Póti, Vladimír Votápek*

# EU Eastern Policy Structure

