

**Poszerzona Unia Europejska  
wobec wschodniego sąsiedztwa:  
problemy i rozwiązania**

**The Enlarged European Union  
and its Eastern Neighbours:  
Problems and Solutions**

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Izabela Zygmunt**

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

## **Spis treści / Contents**

### **Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania / 5**

I. Polityka sąsiedzka Unii Europejskiej  
a strategia Brukseli wobec wschodnich sąsiadów / **6**

II. Miejsce Rosji w polityce wobec  
wschodnich sąsiadów / **10**

III. Strategie bilateralne wobec Rosji, Ukrainy,  
Białorusi i Mołdawii / **12**

### **The Enlarged European Union and its Eastern Neighbours: Problems and Solutions / 25**

I. The EU neighbourhood policy and Brussels'  
strategy towards eastern neighbours of the EU / **26**

II. The position of Russia in policy  
towards eastern neighbours of the EU / **30**

III. Bilateral strategies for Russia, Ukraine,  
Belarus and Moldova / **32**

# Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania

Jednym z priorytetów Unii Europejskiej po planowanym na 2004 rok poszerzeniu powinno stać się stworzenie spójnej, całościowej polityki wobec najbliższego sąsiedztwa, a więc państw graniczących bezpośrednio z krajami członkowskimi, które z powodu położenia lub słabości systemów politycznych i gospodarczych w najbliższych latach nie przystąpią do UE. Przemawiają za tym co najmniej trzy argumenty. Po pierwsze, relacje z sąsiadami będą stanowić fundament szeroko rozumianego bezpieczeństwa Wspólnoty. Od stosunków z najbliższym otoczeniem zależy będzie w dużym stopniu zarówno bezpieczeństwo w rozumieniu militarnym (w tym także walka z terroryzmem), jak i zdolność do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju innym zagrożeniom, takim jak nielegalna migracja, przemyt itp. Po drugie, w dłuższej perspektywie dobre relacje gospodarcze z sąsiadami mogą stać się jednym z ważnych źródeł wzrostu ekonomicznego w państwach członkowskich. Po trzecie wreszcie, zdolność do stworzenia skutecznej i dobrej polityki wobec najbliższego otoczenia będzie świadectwem kompetencji Unii jako podmiotu w polityce międzynarodowej. Innymi słowy, bez wypracowania sprawnej strategii wobec bezpośrednich sąsiadów Unia nigdy nie będzie postrzegana jako wiarygodny aktor polityczny w wymiarze globalnym.

Najsłabiej rozwiniętym, a więc wymagającym szczególnie dużo uwagi, elementem polityki wobec sąsiedztwa jest jej wschodni wymiar, czyli strategia wobec Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Zainteresowanie tym kierunkiem polityki sąsiedzkiej, choć ciągle mniejsze od tego, jakim cieszą się inne regiony graniczące ze Wspólnotą (Bałkany i południe Morza Śródziemnego), wyraźnie wzrosło w ciągu ostatnich dwóch lat. W tym okresie ukazało się szereg dokumentów, w których poruszono problem przyszłego kształtu unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: Konkluzje Rady Europejskiej dotyczące Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa (18.11.2002), Komu-

nikat Komisji Europejskiej „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami” (11.03.2003), Konkluzje Rady nt. Szerszej Europy i Nowego Sąsiedztwa (18.06.2003), Komunikat Komisji Europejskiej „Torując drogę dla Instrumentu dla Nowego Sąsiedztwa” (1.06.2003) oraz zaproponowany przez Komisję „Drugi Plan Działania dla Wymiaru Północnego na lata 2004–2006” (10.06.2003)<sup>1</sup>.

**W przedstawionych dokumentach widać jednak ciągle szereg luk i nierozstrzygniętych dylematów, bez rozwiązania których nie sposób stworzyć spójną i całościową politykę wobec wschodniego sąsiedztwa UE. Celem niniejszego tekstu jest wskazanie najważniejszych spośród tych problemów i przedstawienie najbardziej korzystnych, zdaniem autora, możliwości ich rozwiązania.**

## **I. Polityka sąsiedzka Unii Europejskiej a strategia Brukseli wobec wschodnich sąsiadów**

Zasadnicze, ciągle nierozstrzygnięte pytanie, dotyczące przyszłej unijnej polityki wobec państw graniczących ze Wspólnotą na wschodzie dotyczy miejsca, jakie w polityce sąsiedzkiej UE miałyby zajmować strategia wobec tego regionu. W sformułowanej wstępnie w końcu poprzedniego roku Inicjatywie dla Nowego Sąsiedztwa proponowano odrębną regionalną strategię dla Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. W opublikowanej pół roku później koncepcji „Szerszej Europy” trzy uwzględnione w Inicjatywie dla Nowego Sąsiedztwa kraje oraz Rosja zostały włączone do strategii obejmującej także państwa południa Morza Śródziemnego. Przy czym pomysł ten przewidywał zróżnicowanie unijnej strategii przede wszystkim na poziomie poszczególnych państw, nie wspominał natomiast o możliwości kształtowania odrębnych inicjatyw na poziomie regionalnym (np. skierowanych do całego wschodniego sąsiedztwa). Z kolei najnowsza propozycja Brukseli skierowana na stworzenie tzw.

<sup>1</sup> Wszystkie wspomniane dokumenty znajdują się na stronie [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Instrumentu dla Nowego Sąsiedztwa, a więc nowego mechanizmu finansowania współpracy transgranicznej pomiędzy krajami członkowskimi i sąsiedzkimi odnosi się, oprócz dwóch uwzględnionych w koncepcji „Szerszej Europy” regionów, także do tzw. zachodnich Bałkanów. Dokument ten proponuje stworzenie ogólnych reguł w zakresie finansowania inicjatyw transgranicznych dla wszystkich trzech obszarów, równocześnie jednak kładzie nacisk na konieczność zróżnicowania charakteru realizowanych projektów, a być może także instrumentów finansowych, na poziomie poszczególnych regionów.

Przegląd dotychczasowych dokumentów unijnych unaocznia brak jasno wykrystalizowanej struktury polityki wobec sąsiadów, w szczególności zaś miejsca, jakie ma w nim zajmować strategia wobec krajów graniczących z UE na wschodzie. Zasadnicze, ciągle nie do końca sprecyzowane, dylematy można by sformułować następująco: czy wschodni sąsiedzi powinni być traktowani zupełnie odrębnie, czy państwa te należy włączyć do wspólnej strategii obejmującej także inne regiony graniczące z UE (np. państwa południa Morza Śródziemnego, a może także zachodnie Bałkany)? Czy powinna powstać strategia nakierowana na cały region wschodniego sąsiedztwa, czy też należy Rosję, Ukrainę, Białoruś i Mołdawię traktować oddzielnie i dla każdego z tych państw tworzyć odrębną strategię krajową?

Wydaje się, że odpowiedź na te pytania powinna stać się punktem wyjścia do myślenia o polityce wschodniej. Bez jasno określonej struktury polityki sąsiedzkiej i miejsca, jakie zajmuje w niej strategia wobec wschodu, istnieje ryzyko, że wszelkie bardziej szczegółowe inicjatywy będą zawieszane w próżni, a tym samym niespójne, a nawet wzajemnie sprzeczne.

Naszym zdaniem optymalna wydaje się trzystopniowa formuła kształtowania polityki sąsiedzkiej, a tym samym także polityki wobec państw graniczących z UE na wschodzie:

- (1) po pierwsze, powinna powstać całościowa koncepcja polityki wobec wszystkich sąsiadów Unii;
- (2) w jej ramach należałoby wyodrębnić strategie zorientowane na poszczególne regiony sąsiedzkie (np. zachodnie Bałkany, wschodni sąsiedzi itp.);

(3) trzeci poziom polityki sąsiedzkiej odnosiłby się już do poszczególnych krajów i koncentrował na konkretnych inicjatywach realizowanych w ramach stosunków bilateralnych (pomiędzy Brukselą a danym krajem graniczącym ze Wspólnotą).

### **1. Poziom pierwszy: całościowa strategia sąsiedzka**

Przede wszystkim UE powinna opracować całościową koncepcję działań wobec krajów graniczących ze Wspólnotą, które z powodu lokalizacji geograficznej lub/i słabości systemu polityczno-gospodarczego nie mają w najbliższym czasie perspektyw przystąpienia do Unii. Wyodrębnienie w ramach unijnej aktywności zewnętrznej oddzielnej sfery, jaką byłaby polityka wobec bliskiego sąsiedztwa i określenie podstawowych celów i zasad takich relacji wydaje się niezwykle ważne. Zogniskowałoby to i zintensyfikowało myślenie elit unijnych o najbliższym sąsiedztwie jako strefie wspólnej odpowiedzialności i równocześnie jednej z priorytetowych sfer aktywności zewnętrznej UE. Innymi słowy wypracowanie spójnej strategii wobec całego sąsiedztwa pozwoli zrozumieć poszczególnym krajom członkowskim szerszy kontekst takich relacji i określić wspólny mianownik działań wobec krajów południa Morza Śródziemnego, Bałkanów czy Europy Wschodniej. W konsekwencji np. Francja i Hiszpania będą bardziej skłonne zrozumieć wagę stosunków z Ukrainą czy Białorusią, zaś Finlandia lub Polska dostrzec znaczenie relacji z nieczłonkowskimi krajami basenu Morza Śródziemnego.

### **2. Poziom drugi: strategie regionalne**

W ramach całościowej polityki sąsiedzkiej należałoby wyodrębnić strategie wobec poszczególnych regionów, w tym także wobec regionu wschodniego sąsiedztwa. Elementem strategii regionalnej byłyby fundusze nakierowane na dany obszar. Na tym poziomie zostałyby również określone główne dla danego obszaru cele i priorytetowe sfery działania. Stworzenie programu regionalnego wydaje się w przypadku wschodnich sąsiadów szczególnie ważne. Wyznaczenie priorytetów działań pod kątem całego wschodniego sąsiedztwa umożliwi kompleksowe podejście do wyzwań związanych z tym regionem. Ukraina, Białoruś, Rosja i Mołdawia są ze sobą ściśle powiązane gospodarczo i poli-

tycznie, a także na poziomie kontaktów ludzkich. W tej sytuacji wiele zjawisk w tych krajach ma podobny charakter i wymaga podobnych działań ze strony UE (np. słabość instytucji demokratycznych i systemu ekonomicznego), zaś niektóre kwestie wręcz nie mogą być rozpatrywane jedynie z perspektywy pojedynczego państwa (np. problemy infrastruktury, zwłaszcza granicznej i transportowej). W ramach strategii regionalnej można by także powołać gremia wielostronne, np. zwoływane *ad hoc* konferencje albo okrągłe stoły. Takie multilateralne instytucje sprzyjałyby bardziej wielostronnym i symetrycznym relacjom UE z regionem. Pozwoliłyby uniknąć sytuacji, kiedy UE rozmawia o kwestiach dotyczących większej ilości krajów tylko z Rosją (np. w sprawach wiz czy infrastruktury transportu surowców energetycznych). Dałyby także impuls do rozwoju relacji poziomych pomiędzy Ukrainą, Białorusią, Mołdawią i Rosją, stwarzając poszczególnym wschodnim sąsiadom UE szanse rozstrzygnięcia problemów regionalnych nie tylko na linii dany kraj–Moskwa, jak to się najczęściej dzieje obecnie, ale także w formule wielostronnej, w obecności Brukseli i innych państw regionu.

### **3. Poziom trzeci: polityki bilateralne**

Opierając się na wytycznych dotyczących całego regionu UE tworzyłyby strategie bilateralne określające konkretne inicjatywy i działania podejmowane w ramach stosunków dwustronnych z poszczególnymi sąsiadami. W przypadku wschodniego sąsiedztwa powstałyby w ten sposób cztery strategie: wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. Stosunki z tymi krajami mogłyby być realizowane poprzez istniejące obecnie, ustanowione w ramach Umów o Partnerstwie i Współpracy instytucje dwustronne (w przypadku Białorusi taka umowa została podpisana, ale nie weszła w życie). W ramach takiej współpracy Bruksela formułowałaby cele o charakterze bardziej szczegółowym, które uwzględniałyby specyficzne potrzeby i możliwości danego partnera. Współpraca bilateralna mogłaby być zorganizowana wokół mechanizmu *Action Plan* negocjowanego i zatwierdzanego przez obie strony. Zawierałby on zobowiązania obu stron w zakresie planowanych umów dwustronnych, współpracy w różnych dziedzinach (od gospodarki i polityki po ekologię, wymiany naukowe itp.), reform realizowanych przez kraje sąsiedzkie (w tym



ewentualnie dostosowywanie ustawodawstwa do norm unijnych w wybranych sferach) i pomocy oferowanej przez Brukselę. *Action Plan* zawierałby dokładny harmonogram planowanych działań oraz oczekiwanych rezultatów i byłby weryfikowany regularnie w ramach instytucji bilateralnych. O ile zachowanie dotychczasowych instytucji współpracy bilateralnej wydaje się pod każdym względem wskazane, o tyle niecelowe byłoby przedłużanie funkcjonowania tzw. Strategii Krajowych (takie dokumenty zostały opracowane dla Rosji i Ukrainy). Te ostatnie mają charakter bardzo ogólny i dotychczas nie przyczyniły się do ożywienia współpracy pomiędzy Unią a Rosją i Ukrainą.

## **II. Miejsce Rosji w polityce wobec wschodnich sąsiadów**

Dotychczasowe propozycje UE dotyczące polityki wobec wschodniego sąsiedztwa wyraźnie wskazują, iż na razie nie wypracowano jednoznacznej koncepcji, w jaki sposób w strategii tej powinna być traktowana Rosja. Federacja Rosyjska nie została włączona do Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa. Równocześnie zaznaczono jednak, że „Inicjatywa ta powinna być postrzegana w ścisłym połączeniu z zaangażowaniem UE w pogłębianie stosunków z Federacją Rosyjską jako kluczowym partnerem”<sup>2</sup>. Kolejne propozycje UE: koncepcja „Szerszej Europy” i Instrumentu dla Nowego Sąsiedztwa obejmują już Rosję. Przy czym w pierwszym z tych dokumentów Federacja Rosyjska traktowana jest po prostu jako jeden z krajów, nie zaś część regionu wschodniego sąsiedztwa. W drugim natomiast bierze się pod uwagę utrzymanie wspólnych dla wszystkich wschodnich sąsiadów instrumentów finansowania współpracy transgranicznej w postaci TACIS Cross Border Cooperation (TACIS CBC). Równocześnie kontynuowany jest program „Wymiaru Północnego”. Opublikowany ostatnio projekt Planu Działania na lata 2004–2006 wyraźnie pokazuje, że po wstąpieniu krajów bałtyckich do UE inicjatywa ta będzie miała zdecydowanie „rosjocentryczny” charakter i skoncentruje

<sup>2</sup> New Neighbours Initiative – Council conclusions, 18.11.2002, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

się przede wszystkim na rozwijaniu współpracy pomiędzy krajami UE leżącymi w basenie Morza Bałtyckiego z jednej strony a Federacją Rosyjską z drugiej. Brak jednoznacznego podejścia do Rosji nie wydaje się być efektem zwykłego niedopatrzenia, lecz stanowi wyraz głębszego dylematu co do sposobu traktowania tego kraju.

Ze względu na duży potencjał ludnościowy i terytorialny, ogromne zasoby surowców energetycznych, jak i szczególną pozycję Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej (jako drugiej co do wielkości potęgi nuklearnej, czołowego eksportera broni oraz stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ) relacje z Rosją są dla UE szczególnie ważne. Rosja przejawia też znacznie większe niż pozostali sąsiedzi UE ambicje międzynarodowe. To wszystko powoduje, że Federacja Rosyjska wymaga szczególnego podejścia i nie może być traktowana wyłącznie jako jeden z wielu podmiotów polityki sąsiedzkiej. Równocześnie jednak Rosja, podobnie jak Ukraina i Białoruś (a po akcesji Rumunii także Mołdawia), 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.

Optymalnym rozwiązaniem tego dylematu wydaje się dwutorowa polityka wobec Federacji Rosyjskiej. Z jednej strony Rosja powinna zostać włączona zarówno do polityki sąsiedztwa, jak i do inicjatywy regionalnej adresowanej do państw graniczących z UE od wschodu. To umożliwiłoby podejmowanie projektów dotyczących całego regionu. Dałoby także impuls do rozwoju relacji wielostronnych, zarówno w ramach regionu, jak i pomiędzy UE a poszczególnymi krajami Europy Wschodniej. Na cały region wschodniego sąsiedztwa powinny także zostać poszerzone projekty stworzone na razie wyłącznie dla Rosji, które jednak mogłyby być interesujące także dla innych państw sąsiadujących z UE od wschodu (np. adresowana na razie wyłącznie do Rosji inicjatywa Wspólnej Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej).

Z drugiej strony, kwestie, które odnoszą się wyłącznie do Rosji (np. dotyczące broni nuklearnej, wydobywania surowców energetycznych itp.),

mogłyby być rozpatrywane w ramach niezależnych od polityki sąsiedzkiej relacji dwustronnych, a także dodatkowych inicjatyw wielostronnych, np. takich jak „Wymiar Północny”.

### **III. Strategie bilateralne wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii**

We wszystkich dotychczasowych propozycjach Brukseli dotyczących przyszłego kształtu polityki wobec wschodniego sąsiedztwa istnieje zgodność, że poszczególne kraje tego regionu różnią się od siebie znacznie i wymagają odmiennego, adekwatnego do ich potrzeb i możliwości podejścia. Na razie w unijnych propozycjach zabrakło jednak wskazania tych różnicujących elementów oraz odpowiadających specyficie sytuacji poszczególnych państw pomysłów konkretnych działań.

Zgodnie z przedstawioną w punkcie I propozycją trzy poziomowej struktury polityki sąsiedzkiej konkretna współpraca pomiędzy Unią a czterema krajami graniczącymi z nią od wschodu powinna się odbywać przede wszystkim na poziomie bilateralnym. Proponując konkretne elementy tej współpracy Bruksela powinna jednak brać pod uwagę ogólne wytyczne wynikające z założeń polityki sąsiedzkiej oraz strategii regionalnej odnoszącej się do wschodnich sąsiadów. Kierując się tymi założeniami poniżej zaprezentowano pomysły działań wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii uwzględniające specyfikę sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej każdego z tych państw oraz ich oczekiwania pod adresem Unii Europejskiej.

#### **1. ROSJA**

##### **Perspektywy członkostwa w UE**

Punktem wyjścia w kształtowaniu polityki wobec Rosji powinno być niepodważalne założenie, że Federacja Rosyjska nie stanie się w przyszłości członkiem Unii Europejskiej. Sama Moskwa nie przejawia takich aspiracji, taka opcja, choćby tylko z przyczyn geograficznych nie powinna też być poważnie rozważana przez przedstawicieli Unii Europejskiej.

W tej sytuacji niewskazane wydaje się też zakładanie, że w przyszłości Moskwa ma szansę uzyskać możliwość współdecydowania (z prawem weta) o jakichkolwiek wewnętrznych regulacjach unijnych. UE i Rosja powinny być traktowane jako dwaj suwerenni partnerzy, którzy są zainteresowani jak najdalej idącą współpracą, nie mają jednak uprawnień do blokowania rozwiązań wewnętrznych wdrażanych przez drugą stronę.

### **Dialog interakcyjny**

W przypadku Rosji nieadekwatna wydaje się też propozycja jednostronnego dostosowania ustawodawstwa FR do unijnego. W odróżnieniu od pozostałych krajów regionu Moskwa przejawia duże ambicje polityczne i ogromną wagę przywiązuje do budowania współpracy na zasadach pełnej równorzędności. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom UE mogłaby zaproponować Rosji dialog na zasadach interakcyjności – uzgadniania obowiązujących obie strony zasad i legislacji w wybranych sferach życia. Efektem takich negocjacji mogłoby być przyjęcie przez FR pewnych elementów ustawodawstwa unijnego, lecz także częściowe dostosowanie do potrzeb wzajemnej współpracy już obowiązujących w krajach Wspólnoty lub dopiero wprowadzanych przez Brukselę rozwiązań. Elementy takiego dialogu interakcyjnego były już widoczne i okazały się dosyć skuteczne w relacjach Moskwy z Unią w ostatnim roku np. w kwestii tranzytu do Kaliningradu (osiągnięty kompromis opierał się na elastycznej interpretacji obowiązujących w UE regulacji wizowych).

### **Współpraca gospodarcza**

Obecnie stosunki unijno-rosyjskie są bardzo rozbudowane zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i zakresu tematycznego. W tej sytuacji wskazana wydaje się raczej intensyfikacja działań poszczególnych struktur i pogłębianie dialogu w najciekawszych sferach niż wprowadzanie jakichkolwiek nowych inicjatyw lub obszarów współdziałania. Kluczową kwestią w stosunkach UE z Rosją jest współpraca gospodarcza, w szczególności zaś dialog energetyczny. Postęp kooperacji w tej sferze zależy przede wszystkim od rozstrzygnięcia szeregu konkretnych kwestii spornych (np. ceny surowców energetycznych na rynku wewnętrznorosyjskim, udostępnienie gazociągów rosyjskich niezależnym od

Gazpromu producentom, przyszłość kontraktów długoterminowych na dostawy rosyjskiego gazu do państw UE, stworzenie warunków dla inwestorów m.in. upowszechnienie tzw. umów o rozdziale produkcji<sup>3</sup>. Przy czym rozwiązanie wielu z nich zależy w dużym stopniu od gotowości Rosji do reformowania sektora gazowego, elektrycznego.

## **Ruch bezwizowy**

Coraz większego znaczenia w stosunkach z Rosją będzie nabierało w najbliższych latach postulowane przez stronę rosyjską ustanowienie bezwizowego ruchu z krajami Wspólnoty. Kluczowym problemem nie jest tu jednak, jak zwykle się sądzić, uszczelnienie granic FR. Potok nielegalnych imigrantów, którzy tranzytem przez Rosję usiłują przedostać się na Zachód, może być dość skutecznie zahamowany przez uszczelnienie wschodniej granicy unijnej. Uszczelnienie tej granicy wymaga jednak modernizacji infrastruktury granicznej i zacieśnienia współpracy pomiędzy odpowiednimi służbami po obu jej stronach. Rosja musiałaby też unowocześnić i udoskonalić system paszportowy – obecnie wiele dokumentów jest fałszowanych. Ważnym etapem w przybliżaniu się do ruchu bezwizowego byłaby też dobrze funkcjonująca umowa o readmisji. Przede wszystkim należy jednak pamiętać, że istotnym problemem, który stoi na przeszkodzie wprowadzeniu ruchu bezwizowego jest duży dystans w poziomie życia pomiędzy oboma obszarami i brak gwarancji długoterminowej politycznej i gospodarczej stabilności w Rosji. Te czynniki mogą przyczynić się w przyszłości do nasilenia się przypadków podejmowania pracy „na czarno” w krajach członkowskich przez obywateli Rosji (obecnie zjawisko to ma charakter raczej marginalny). Skreślenie Rosji z tzw. unijnej czarnej listy wizowej powinien więc być postrzegany jako cel dalekosiężny, na razie zaś wskazane wydają się wszelkie wysiłki zmierzające do zwiększenia dostępności wiz (cena, ilość konsulatów). Podejmując tego typu inicjatywy UE powinna jednak kłaść nacisk na zasadę wzajemności. W zamian za uelastycznianie procedur wizowych dla obywateli Federacji Rosyjskiej Bruksela oczekiwałaby podob-

<sup>3</sup> Więcej patrz Charles Grant, Katinka Barysch, „The UE–Russia Energy Dialogue”, Centre for European Reform, Maj 2003.

nych kroków ze strony władz rosyjskich. Obecnie bowiem ceny wiz rosyjskich są kilkakrotnie wyższe, a terminy ich uzyskania znacznie dłuższe niż w przypadku wiz schengenських.

### **Współpraca w wymiarze tzw. twardego bezpieczeństwa**

Na obecnym etapie trudno natomiast spodziewać się jakichkolwiek znacznych postępów w sferze tzw. twardego bezpieczeństwa. Współpracę w tej dziedzinie wstrzymuje z jednej strony nieprzygotowanie samej Unii, z drugiej brak zaangażowania ze strony Rosji. Na razie Rosja nie jest zainteresowana udziałem na prawach zwykłego uczestnika w operacjach unijnych, lecz chce współdecydować o charakterze i przebiegu tych przedsięwzięć. O takiej postawie Rosji świadczy wycofanie jej kontyngentu z Bałkanów, a także zwlekanie z przysłaniem obiecanych pięciu policjantów do misji unijnej w Bośni i Hercegowinie. W ramach dialogu o bezpieczeństwie wskazana wydaje się intensyfikacja debaty na temat wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa w Europie. Można jednak zakładać, że stopniowo mogłaby ona doprowadzić do przełamywania 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.

### **Stymulowanie procesów demokratyzacyjnych**

Unia powinna zwrócić większą uwagę na niedemokratyczne tendencje w samej Rosji. Brak zainteresowania tymi 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 Czeczenię i rosyjską politykę w tym regionie. Istotne wydają się tutaj systematyczne nawoływania 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 realizowania wśród ludności czeczeńskiej programów wspomagających powrót tej społeczności do normalnego, pokojowego funkcjonowania (np. programów edukacyjnych). Nie uregulowany problem czeczeński może być 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 w ciągu ostatnich trzech lat tylko w Polsce podanie o azyl złożyło 4440 obywateli rosyjskich narodowości czeczeńskiej)<sup>4</sup>.

## **Kaliningrad**

Inną kwestią w relacjach Brukseli z Moskwą zasługującą na szczególną uwagę jest rosyjska eksklawa<sup>5</sup> – 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 (np. stworzenie możliwości wprowadzania rozwiązań zgodnych z normami unijnymi, ułatwienie dostępu cudzoziemcom do eksklawy itp.).

<sup>4</sup> Dane Polskiego Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców.

<sup>5</sup> Eksklawa w odróżnieniu od enklawy posiada bezpośrednie połączenie morskie z resztą kraju.

## 2. UKRAINA

### **Perspektywy członkostwa w UE**

W odróżnieniu od Rosji Ukraina jasno deklaruje swoje zainteresowanie członkostwem w Unii Europejskiej. Nie można wykluczyć, iż w dalszej przyszłości aspiracje te okażą się realistyczne i uzasadnione. Obecnie nie wydaje się jednak możliwe, aby Unia zajęła jednoznacznie pozytywne stanowisko w tej sprawie. Równocześnie jednak niewskazane byłoby ostateczne wykluczenie możliwości członkostwa Ukrainy w Unii. Miałyby to bowiem niewątpliwie bardzo negatywny wpływ na kierunek i dynamikę transformacji w tym kraju. Dlatego też w najbliższych latach optymalna wydaje się postawa, w której Bruksela nie przesądza jednoznacznie szans Ukrainy na członkostwo, uzależniając decyzję w tej sprawie od postępów w realizacji gospodarczych i politycznych reform.

### **Przyjmowanie unijnego ustawodawstwa**

Ukraina już teraz akceptuje formułę dostosowywania własnego ustawodawstwa do unijnego. 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. Proces dostosowania ustawodawstwa już się zresztą na Ukrainie rozpoczął. Przede wszystkim kraj ten przyjął szereg rozwiązań ekonomicznych zgodnych z wymogami WTO (a tym samym UE), dalsze pakiety ustaw dostosowujących gospodarkę ukraińską do oczekiwań Światowej Organizacji Handlu są obecnie rozpatrywane. Parlament jest też w trakcie uchwalania ustawy o obligatoryjnej zgodności nowych aktów prawnych w wielu sferach życia z obowiązującymi w tych dziedzinach normami unijnymi. Takie działania Kijowa wskazują, iż sporo miejsca w ukraińskim *Action Plan* mogą i powinny zajmować kwestie harmonizacji ustawodawstwa.

### **Współpraca gospodarcza**

Najważniejszą sferą współpracy pomiędzy UE a Ukrainą powinna stać się gospodarka. Przy czym warto zaznaczyć, iż z punktu widzenia postę-



pu reform i wzrostu gospodarczego zdecydowanie ważniejsze od wszelkiej pomocy finansowej jest stworzenie dla Ukrainy korzystnych warunków handlu z państwami UE. Udział krajów unijnych w ukraińskim handlu zagranicznym wynosi aż 22%, gdy tymczasem udział Ukrainy w handlu UE stanowi zaledwie 0,4%<sup>6</sup>. To pokazuje, jak niegroźnym konkurentem dla producentów Wspólnoty jest Ukraina, a równocześnie jak wiele mogłoby zmienić dla tego kraju zwiększenie dostępu do rynku UE. Kluczowe produkty, dzięki którym Ukraina mogłaby zaistnieć w handlu z Unią, to tekstylia, stal oraz zboża. Oprócz uzyskania większego dostępu na rynki unijne dla Ukrainy ważne byłoby przyznanie jej przez Unię statusu gospodarki rynkowej.

Inną istotną kwestią gospodarczą, w której wsparcie unijne byłoby dla Ukrainy niezwykle potrzebne, jest energetyka, w szczególności zaś proces tworzenia konsorcjum, które miałyby zarządzać przebiegającymi przez ten kraj gazociągami transportującymi gaz z Rosji na zachód (Kijów chciałby przyciągnąć do tego konsorcjum nie tylko Rosjan, którzy są żywotnie zainteresowani przejęciem całkowitej kontroli nad wiodącymi przez Ukrainę drogami eksportu błękitnego paliwa, ale także inwestorów z Unii Europejskiej) oraz uruchomienie i ewentualne przedłużenie ropociągu Odessa–Brody (inwestycja ta miała częściowo uniezależnić Ukrainę od dostaw rosyjskiej ropy i włączyć ją do europejskiego systemu transportu tego surowca). W tej ostatniej kwestii ważne wydaje się polityczne wsparcie ze strony Brukseli, które mogłoby zachęcić potencjalnych inwestorów do zaangażowania się w dwa wspomniane przedsięwzięcia<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> „Join Report on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement Between the EU and Ukraine”, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), 2003.

<sup>7</sup> Takie kroki w ograniczonym zakresie były już przez Brukselę podejmowane. Patrz komunikat: Industrial Conference „Odessa–Brody–Plock Oil Transportation Project”: Enhancing European Union Energy Security and Integrity. Bruksela 27 maja 2003”, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Rozważane są też konkretne projekty odnośnie transportu ropy pomiędzy Brodami a Płockiem. Bardziej szczegółowe ustalenia w tej kwestii mogą zapaść już pod koniec października br. w czasie planowanej na 20–21 października wizyty w Kijowie unijnego komisarza ds. energetyki.

Wszelkie gospodarcze koncesje względem Ukrainy powinny być oparte na zasadzie warunkowości, a więc być uzależnione od postępu reform i wywiązywania się z podjętych przez Ukrainę względem UE zobowiązań.

### **Wspieranie procesów demokratyzacyjnych**

Szczególnie ważne w relacjach z Ukrainą wydają się wszelkie inicjatywy propagujące procesy demokratyzacyjne oraz wzmacniające struktury społeczeństwa obywatelskiego. Ukraina jest bowiem spośród przyszłych wschodnich sąsiadów Unii krajem o stosunkowo dobrze rozwiniętym pluralizmie politycznym. W porównaniu do innych państw regionu dość 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 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.

### **Granice**

W ramach współpracy z Ukrainą szczególnie miejsce powinna zajmować kwestia granic. Przez Ukrainę (szczególnie przez granicę morską na Morzu Czarnym) wiodą bowiem najbardziej rozwinięte i niebezpieczne na obszarze krajów wschodniego sąsiedztwa, szlaki nielegalnego przerzutu towarów i ludzi<sup>8</sup>. Dlatego dialog dotyczący uszczelniania granic – za-

<sup>8</sup> Szczegółowe dane można znaleźć w „Situation at the Eastern state border section in 1997–2001 and in the 1<sup>st</sup> half of 2002”, Border Guard Headquarters, Warszawa, sierpień 2002.

równy w wymiarze infrastruktury, jak i podwyższania kwalifikacji ukraińskich służb granicznych – jest szczególnie ważny właśnie w odniesieniu do tego kraju. W *Action Plan* 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. Wzmocnienie kontroli na wschodnich i południowych granicach ukraińskich sprzyjałoby bowiem walce z wszelkiego rodzaju transgraniczną przestępczością.

### **Dialog na temat bezpieczeństwa**

W strategii wobec Ukrainy Bruksela powinna także zwrócić większą uwagę na rozwijanie dialogu na temat bezpieczeństwa. Ukraina deklaruje bowiem wyraźne zainteresowanie uczestnictwem w unijnych przedsięwzięciach pokojowych. Kijów mógłby się też stać aktywnym aktorem ewentualnej pokojowej misji w Naddniestrzu z udziałem Unii i Rosji.

## **3. BIAŁORUŚ**

### **Deklaracje polityczne**

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

Przed 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 sposobowi, w jaki sprawuje władzę prezydent Łukaszenka i jego najbliżsi współpracownicy;
- 2) Unia zdecydowanie popiera wszelkie działania zmierzające do budowania demokratycznej i suwerennej Białorusi.

Taki komunikat oddziaływałby 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.

### **Propozycje współpracy po ewentualnym odejściu Łukaszenki**

Potwierdzeniem gotowości 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. Taka polityka nie tylko podkreślałaby wolę UE zbliżenia z Białorusią, ale także zachęcałaby potencjalnych następców obecnego prezydenta do myślenia w kategoriach współpracy, a nie konfrontacji z UE. Jest to tym ważniejsze, że wiele wskazuje, iż 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.

### **Inicjatywy skierowane na najbardziej aktywne grupy społeczne**

Ważną inicjatywą umożliwiającą już teraz wpływanie na charakter przyszłej białoruskiej władzy jest zorganizowanie programów szkoleniowych, stypendiów itp. adresowanych przede wszystkim do dwóch grup: drobnych przedsiębiorców i urzędników regionalnych. Pierwsza grupa jest niewątpliwie jedną z najbardziej samodzielnych i dynamicznych w społeczeństwie białoruskim i w przyszłości mogłaby się stać nośnikiem idei reformatorskich i demokratycznych. Druga zaś jest filarem obecnego systemu, od jej działań zależy przebieg kolejnych wyborów i sukcesy łukaszenkowskiej propagandy. Pokazanie przedstawicielom tego środowiska sposobu funkcjonowania Unii oraz możliwości, jakie płyną ze współpracy z krajami członkowskimi może się okazać bardzo ważnym impulsem przyspieszającym rozpad obecnego reżimu.

W przypadku Białorusi ważne jest także rozbudowywanie współpracy z podmiotami społecznymi: środowiskiem pozarządowym, szkołami, ośrodkami naukowymi. Takie inicjatywy sprzyjałyby krzewieniu wiedzy o krajach sąsiedzkich, demokracji i liberalnej gospodarce, rozbudowując w ten sposób społeczny potencjał poparcia dla reform politycznych i gospodarczych.

## 4. MOŁDAWIA

### Naddniestrze – presja gospodarcza

W przypadku Mołdawii obecnie kluczową kwestią jest zakończenie konfliktu wokół Naddniestrza. Jedną z najbardziej skutecznych dróg rozwiązania obecnego kryzysu niewątpliwie będzie przez gospodarkę. Separatystyczna republika istnieje bowiem w znacznym stopniu dzięki handlowi z Ukrainą i tranzytowi towarów przez ten kraj. Tymczasem zgodnie z obowiązującą od 1 lipca 2003 r. mołdawsko-ukraińską umową o nieprzepuszczaniu przez ukraińską służbę celną produktów firm naddniestrzańskich, niezarejestrowanych w Kiszyniowie towary wytwarzane w Naddniestrzu nie mogą być przywożone na Ukrainę. Skuteczna blokada ekonomiczna niewątpliwie skłoniłaby Naddniestrze do bardziej elastycznej postawy w negocjacjach z Kiszyniowem. Dlatego też wskazane wydaje się wywieranie przez Brukselę presji na Ukrainę w kwestii ograniczenia wymiany handlowej z Naddniestrzem.

### Naddniestrze – inicjatywy pokojowe

Presja w kwestiach gospodarczych nie oznacza, że należy zaniechać innych pokojowych inicjatyw w odniesieniu do zbuntowanej republiki. Przede wszystkim UE powinna intensywnie wspierać toczące się obecnie negocjacje pomiędzy Tyraspolem a Kiszyniowem w kwestii nowej, ustanawiającej system federacyjny konstytucji „zjednoczonej” Mołdawii. Celowe wydaje się także wsparcie propozycji OBWE wprowadzenia do Mołdawii 1000-osobowego kontyngentu unijnych sił pokojowych. Siły takie pojawiłyby się w Mołdawii dopiero po zawarciu porozumienia pomiędzy Kiszyniowem a Tyraspolem w sprawie nowej konstytucji. Formowanie kontyngentu mogłoby się odbywać we współpracy z Rosją, ewentualnie także Ukrainą. Zainteresowanie Unii procesem „jednoczenia się” Mołdawii i Naddniestrza już po ewentualnym zawarciu porozumienia pomiędzy obiema stronami wydaje się szczególnie ważne. Biorąc pod uwagę słabość mołdawskiej demokracji oraz poziom kryminalizacji systemu polityczno-gospodarczego w Naddniestrzu proces unifikacji, jeśli nie będzie uważnie monitorowany i kontrolowany, może paradoksalnie doprowadzić nie do uzdrowienia państwa, lecz do jego degeneracji.

## **Przeciwdziałanie ubóstwu**

Oprócz wspierania procesu pokojowego, w przypadku Mołdawii niezwykle ważne wydaje się rozwijanie wszelkich programów mających na celu podniesienie poziomu życia w republice. Jest to bowiem kraj najbiedniejszy spośród wszystkich przyszlých wschodnich sąsiadów Unii. Oprócz inicjatyw pomocowych niezwykle ważne dla Mołdawii byłoby uzyskanie łatwiejszego dostępu do rynków unijnych dla jednego z głównych towarów eksportowych tego kraju – win. Produkcja mołdawska jest na tyle mała, iż nie byłaby w stanie stworzyć realnej konkurencji dla producentów unijnych, natomiast w skali tego kraju większe możliwości eksportu win do UE miałyby istotne znaczenie ekonomiczne.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*



# The Enlarged European Union and its Eastern Neighbours: Problems and Solutions

The EU enlargement is scheduled to take place in 2004. After this date, it should be a priority for the EU to develop a coherent and comprehensive policy towards its nearest neighbours, i.e. countries bordering the Member States, which cannot join the EU in the nearest future due to their location or weaknesses of their political and economic systems. There are at least three reasons for this. Firstly, good relations with neighbours will underlie the broadly understood security of the Community. Relations with the nearest neighbours will determine both military security of the EU (including the combating of terrorism) and its ability to prevent other threats such as illegal migration, smuggling, etc. Secondly, good economic relations with neighbours may contribute to the Member States' economic growth in the longer term. And finally, the EU's ability to develop an effective and adequate policy towards its nearest neighbours will demonstrate its competence as a subject of international politics. In other words, the EU will not be recognised as a reliable political player in the global scene until it develops an effective strategy for its neighbourhood.

The most overlooked element in the EU policy towards neighbours and one that requires most attention is the eastern dimension of this policy, i.e. the strategy towards Russia, Belarus, Ukraine and Moldova. This direction of the EU neighbourhood policy has clearly attracted heightened attention over the last two years, though it remains overshadowed by relations with other regions bordering the Community, including the Balkans and the Southern Mediterranean. During this period, a number of documents were published that addressed the question of the EU's future policy towards its eastern neighbours. The most important ones included: New Neighbours Initiative – Council conclusions (18<sup>th</sup> November 2002), Communication from the Commission “Wider Europe – Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern



Neighbours” (11<sup>th</sup> March 2003), Wider Europe – New Neighbourhood – Council Conclusions (18<sup>th</sup> June 2003), Communication from the Commission “Paving the way for a New Neighbourhood Instrument” (1<sup>st</sup> June 2003) and “The Second Northern Dimension Action Plan (2004–2006)” proposed by the Commission (10<sup>th</sup> June 2003)<sup>1</sup>.

**These documents, however, reveal many gaps and unsolved dilemmas that have to be addressed before the EU can create a coherent and comprehensive policy towards its eastern neighbours. The present paper aims to pinpoint the most important of these and suggest potential solutions that would be optimal in the author’s opinion.**

## **I. The EU neighbourhood policy and Brussels’ strategy towards eastern neighbours of the EU**

The fundamental and still unsolved question concerning the EU’s future policy towards countries bordering the Community in the east is the one about the place the strategy towards this region should occupy in the EU neighbourhood policy. The New Neighbours Initiative drafted towards the end of last year proposed a separate regional strategy for Ukraine, Belarus and Moldova. In the “Wider Europe” concept published six months later, Russia and the three countries covered by the New Neighbours Initiative were included into one strategy along with countries of the Southern Mediterranean. “Wider Europe” projected that the EU could implement different strategies towards individual states, but it rather did not envisage the possibility to develop separate strategies on the regional level (e.g. a strategy addressing all eastern neighbours). Brussels’ most recent proposal to develop the so-called New Neighbourhood Instrument, i.e. a new mechanism for financing transborder co-operation between Member States and neighbour countries, included the Western Balkans in addition to the two regions mentioned in “Wider Europe”. It proposed that general rules for financing transborder initiatives should

<sup>1</sup> All of these documents are to be found at [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

be established for all the three regions, but it emphasised the need to implement different projects and, perhaps, use different financing instruments, for different regions.

A review of the EU documents published so far reveals the absence of a clear-cut structure in the EU's policy towards its neighbours. In particular, it shows that what remains unclear is the place of the strategy towards countries bordering the EU in the east within this policy. The fundamental questions that still need to be answered could be formulated thus: Should eastern neighbours be treated as a separate category, or should they be included in a general strategy for other regions bordering the EU (including countries of the Southern Mediterranean and, perhaps, the Western Balkans)? Should a strategy be developed for the entire region comprising EU eastern neighbours, or should Russia, Ukraine, Belarus and Moldova be treated separately and have individual country strategies developed for each of them?

Answers to these questions should be a starting point for thinking about the European eastern policy. Without a clear definition of the structure of the EU neighbourhood policy and the place of the strategy towards the east within this policy the EU faces a risk that specific initiatives might remain suspended in a vacuum and therefore be incoherent or even mutually contradictory.

In our opinion, a three-level formula for the EU neighbourhood policy, including its policy towards countries bordering the EU in the east, would be the optimum solution:

- (1) Firstly, a comprehensive concept of a policy towards all neighbours of the EU should be developed;
- (2) Within this concept, separate strategies for individual neighbouring regions (e.g. the Western Balkans, the eastern neighbourhood, etc.) should be formulated;
- (3) The third level of the EU's neighbourhood policy should deal with individual countries and focus on specific initiatives implemented within the framework of bilateral relations between Brussels and particular countries bordering the Community.

## **1. The first level: A comprehensive neighbourhood strategy**

First and foremost, the EU should formulate a comprehensive concept of activities concerning countries that border the Community but are not expected to join the EU in the nearest future due to their geographic location and / or weaknesses of their political and economic systems. It is extremely important to define the policy towards nearest neighbours as a separate sphere within the EU external activities and specify the basic goals and principles of relations with these countries. This would help focus and intensify the EU elite's thinking on the nearest neighbourhood as an area of joint responsibility and a priority in the EU's external activities. In other words, developing a single strategy for all neighbouring regions would help individual Member States understand the broader context of these relations and help establish a common denominator for relations with countries of the southern Mediterranean, the Balkans and Eastern Europe. Consequently, France and Spain, for instance, would be more ready to understand the importance of relations with Ukraine and Belarus, while Finland and Poland would see the significance of relations with non-Members in the Mediterranean.

## **2. The second level: Regional strategies**

Within the general neighbourhood strategy, separate strategies for individual regions should be formulated, including a strategy for the region comprising the EU eastern neighbours. Such regional strategies should establish funds addressed to individual neighbouring areas. They should also define main goals and priority areas of action for each individual region. A regional programme for the EU eastern neighbours appears particularly needed. A clear definition of priorities for the whole eastern neighbourhood region would enable a comprehensive approach to the challenges posed by this region. There exist close economic, political and social ties between Ukraine, Belarus, Russia and Moldova. Numerous developments in these countries are therefore similar in nature and require similar action on the part of the EU (e.g. the weakness of democratic institutions and economic systems). Some issues simply have to be considered in a multi-country perspective, including the problem of infrastructures, in particular, border and transport infrastructures. As part of

the regional strategies, multilateral institutions should be established such as *ad hoc* conferences or round table meetings. These institutions could make the relations between the EU and the eastern neighbours more multilateral and symmetric. They would also help prevent a situation in which the EU discusses issues affecting more countries (e.g. visas or the transport infrastructure for energy resources) with Russia only. Finally, they would stimulate development of horizontal relations among Ukraine, Belarus, Moldova and Russia, offering the EU eastern neighbours an opportunity to solve their regional problems in a multilateral arrangement, with the participation of Brussels and other countries of the region, rather than within the framework of each given country's bilateral relations with Moscow, as it is the case now.

### **3. The third level: Bilateral policies**

Based on the general guidelines for the given region, the EU should formulate bilateral policies defining specific initiatives and actions to be taken within the framework of bilateral relations with individual neighbour countries. As regards eastern neighbours, this would include four strategies for Russia, Belarus, Ukraine and Moldova. The relations between the EU and these countries should be handled by the existing bilateral institutions established under Agreements for Partnership and Co-operation (in the case of Belarus, such an agreement has been signed, but it never entered into effect). Within the framework of this co-operation, Brussels could formulate more detailed goals, taking into account the specific needs and capabilities of each individual partner. Bilateral co-operation could be based on the mechanism of bilaterally negotiated and approved Action Plans. Such Action Plans should specify the two sides' obligations in terms of projected bilateral agreements, different areas of collaboration (from the economy and politics to ecology and scholarly exchanges, etc.), reforms to be implemented by the neighbour country (possibly, including harmonisation of selected areas of legislation with EU standards) and the aid to be offered by Brussels in return. Action Plans should also include detailed schedules of projected actions and state the expected results. They would be verified on a regular basis by the bilateral institutions. It seems reasonable to preserve the existing

institutions dealing with bilateral co-operation, but apparently there is no point in extending the operation of the so-called Country Strategies (such documents have been developed for Russia and Ukraine). Country Strategies are very general and hitherto they have failed to stimulate co-operation between the European Union on the one hand and Russia and Ukraine on the other.

## **II. The position of Russia in policy towards eastern neighbours of the EU**

The propositions presented so far by the EU concerning its policy towards eastern neighbours clearly demonstrate that the EU has yet to decide on the way Russia should be treated within this policy. The Russian Federation was not included in the New Neighbours Initiative. At the same time, though, that paper read: “This initiative should be seen in conjunction with the EU’s strong commitment to deepening co-operation with the Russian Federation, which is a key partner”<sup>2</sup>. Successive propositions of the EU, i.e. the “Wider Europe” concept and the New Neighbourhood Instrument do include Russia. The former document treats the Russian Federation as just one of the countries, rather than a constituent element of the eastern neighbourhood region. The latter projects that those instruments for financing transborder co-operation which are common for all eastern neighbours, i.e. TACIS Cross Border Co-operation (TACIS CBC), might be kept in place. Simultaneously, the “Northern Dimension” programme continues. The recently published draft Action Plan for 2004–2006 indicates that once the Baltic States join the EU, this initiative will become distinctly Russia-centric and will focus on the development co-operation between the Baltic Member States on the one hand, and the Russian Federation on the other. Apparently, this indefinite approach to Russia is not a mere oversight, but a symptom of a deeper dilemma concerning the way the EU should treat the Russian Federation.

<sup>2</sup> New Neighbours Initiative – Council conclusions, 18<sup>th</sup> November 2002, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

On the one hand, because of its huge population and territorial potential, enormous deposits of energy resources and the special position of the Russian

Federation in the international scene (as the second largest nuclear power, the leading exporter of weapons and a permanent member on the UN security council) the relations with Russia are of special significance for the European Union. In addition, Russia has much higher international ambitions than any other neighbour of the EU. All this warrants a special treatment of the Russian Federation that must not be treated simply as one of the multiple players in the EU's neighbourhood policy. On the other hand, like Ukraine and Belarus (and Moldova, following Romania's accession), Russia will directly border the enlarged EU. Consequently, it will not be possible to develop a comprehensive policy towards eastern neighbours without including Moscow. In addition, there exist close economic and political ties between Russia and the remaining countries of the region, hence some issues concerning this area must not be seen outside their Russian context.

The optimum solution to this dilemma seems to be a two-way policy towards the Russian Federation. On the one hand, Russia should be included both in the neighbourhood policy and in the regional initiative addressed to countries that border the EU in the east. This would facilitate implementation of projects spanning the entire region and stimulate development of multilateral relations, both within the region and between the EU and Eastern European countries. Likewise, projects developed for Russia, which may be interesting for other eastern neighbours of the EU, should be extended to span the whole eastern neighbourhood region (including for example the Common European Economic Space initiative which is addressed to Russia only at the moment).

On the other hand, issues that concern Russia exclusively, such as nuclear weapons, production of energy resources, etc. could be handled independently of the general neighbourhood policy, within the framework of bilateral relations and additional multilateral initiatives such as the "Northern Dimension".

### **III. Bilateral strategies for Russia, Ukraine, Belarus and Moldova**

All proposals put forward by Brussels so far concerning the future shape of the EU policy towards its eastern neighbours are based on the shared assumption that there are deep differences between individual countries of the region, which warrant different approaches to meet these countries' respective needs and capabilities. However, the EU proposals to date have failed to identify these differences and propose specific actions to address the differing situations of individual neighbour countries.

In line with the proposed three-level structure of the EU neighbourhood policy presented in Section I, co-operation between the EU and its four eastern neighbours should be implemented predominantly on the bilateral level, but it should be compliant with the general guidelines formulated in the EU neighbourhood policy and in the regional strategy for eastern neighbours. Based on this assumption, proposals of specific actions addressing Russia, Ukraine, Belarus and Moldova are presented below. They take into account the specific internal and external situation of each of these countries and their expectations with regard to the European Union.

#### **1. RUSSIA**

##### **Prospects of EU membership**

The policy towards Russia should be based on the unquestionable assumption that the Russian Federation will not become an EU member in the future. Moscow itself shows no membership aspirations, and, if only for geographic reasons, the EU should not consider this option.

Hence, one should expect that in future, Moscow will not acquire the right to co-decide on any internal matters of the EU or veto its regulations. The EU and Russia should be regarded as two sovereign partners, interested in extensive co-operation, but not entitled to block the other party's internal solutions.

## **Interactive dialogue**

The proposition that Russia should unilaterally adjust its legislation to EU standards is also inadequate. Unlike other countries of the region, Russia has high political ambitions and places a great value on absolutely equal terms of co-operation. In order to meet its expectations, the EU could propose interactive dialogue, i.e. negotiations of, and agreeing upon, mutually binding principles, and harmonisation of selected areas of legislation. As a result of such negotiations, the Russian Federation could introduce certain elements of the EU legislation, and Brussels could partly adjust its existing or newly implemented solutions to the requirements of mutual co-operation. Elements of such dialogue have already been implemented and proved fairly effective in the relations between Moscow and the EU. For example, the issue of transit to Kaliningrad was solved in a compromise based on a flexible interpretation of the EU visa regulations.

## **Economic co-operation**

Presently, the EU – Russian relations span a very broad range of areas and involve a great number of institutions. Hence, it is more reasonable to intensify the efforts of existing structures and deepen dialogue in the most interesting areas than to introduce any new initiatives or areas of co-operation. The key issue in the EU's relations with Russia is economic co-operation, including the energy dialogue in particular. Progress in this respect depends mostly on the solution of a number of very specific issues of dispute, such as prices of energy resources in the internal Russian market, making available of Russian gas pipelines to producers independent of Gazprom, the future of long-term contracts for the supply of Russian gas to EU countries, and introduction of investor-friendly conditions, including through the promotion of agreements on the division of production<sup>3</sup>. Solution of many of these issues is largely dependent on Russia's readiness to reform its gas and electricity sectors.

<sup>3</sup> For more information, see Charles Grant, Katinka Barysch, "The EU – Russia Energy Dialogue", Centre for European Reform, May 2003.



## **Visa-free traffic**

Russia wants visa-free traffic to and from countries of the Community, and this issue is bound to become increasingly significant for the EU's relations with the Russian Federation in the upcoming years. Contrary to the general belief, the key problem here is not the tightening of the Russian borders. Tightening the eastern border of the EU could relatively effectively stop the influx of illegal immigrants trying to reach the West *via* Russia. This, however, requires modernisation of the border infrastructure and closer co-operation between services on both sides of this border. In addition, Russia would have to modernise and enhance its passport system, as presently large numbers of documents are being forged. A properly functioning agreement on readmission could also be an important step towards visa-free traffic. The major problem preventing introduction of visa-free traffic is the deep difference between life standards in the two areas and the absence of guarantees of long-term political and economic stability in Russia. In the future, these factors may lead to an increased number of attempts at illegal employment in Member States by Russian citizens (presently, this is rather marginal). Deleting Russia from the EU visa black list should therefore be perceived as a long-term goal, and in the shorter term, measures should be taken to make the visas more readily available in terms of their price and the number of issuing consulates. When implementing this kind of initiatives, though, the EU should emphasise the principle of mutuality. In return for more flexible visa procedures for Russian citizens Brussels should expect the Russian authorities to take similar steps on their part. At the moment, the prices of Russian visas are several times higher than those of Schengen visas, and the waiting periods are much longer.

## **Co-operation on the so-called hard security**

For the time being, one should not expect considerable progress in the field of the so-called hard security. Co-operation on this issue is hindered on the one hand by the fact that the EU itself is not sufficiently prepared, and on the other, by the lack of commitment on the part of Russia. At the moment, Russia is not interested in taking part in EU operations as an ordinary participant, though it wants to co-decide on the nature

and course of these undertakings. This approach was visible in the withdrawal of the Russian contingent from the Balkans and in the delayed dispatch of its five policemen to the EU mission in Bosnia and Herzegovina. The security dialogue should involve a more intensive debate on the single security space in Europe. Such a debate could gradually abolish the existing informal divide between the NATO–EU and the Russian security zones in Europe. This debate appears especially important in the context of the expected admission of Romania, a neighbour of Moldova, into the EU. A change in the perception of the European security space may be particularly valuable for future Russian–EU (or, perhaps, Russian–Ukrainian–EU) peace initiatives in Transnistria.

### **Stimulation of democratic processes**

The EU should pay closer attention to undemocratic tendencies in Russia. By showing no concern for this issue, the European Union assures the Russian authorities that their authoritarian system will not prevent rapprochement between Russia and the EU. It also reinforces the Russian society's false conviction that the West approves of the system prevailing in the Russian Federation without reservations. The EU should pay special attention to Chechnya and the Russian policy in this region. It is important to systematically demand that the conflict in Northern Caucasus be solved using political methods. The EU should also take measures to make sure that the Russian side allows European NGOs to provide aid in the region. Indeed, there are many organisations ready to provide humanitarian aid and implement programmes to help the Chechen population return to normal, peaceful functioning (e.g. education programmes). The unresolved Chechen problem may breed destabilisation in Russia and contribute to the growth of adverse tendencies in this country such as restrictions on the freedom of speech or increased influence of the power departments. Finally, the conflict poses a threat to EU countries by generating illegal migration and an influx of refugees (for example, over the last three years, 4440 Russian citizens of Chechen nationality have requested asylum in Poland alone)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Data of the Polish Office for Repatriation and Foreigners.

## **Kaliningrad**

Another issue in the Moscow – Brussels relations that deserves special attention is the Russian exclave<sup>5</sup> – the Kaliningrad Oblast. It seems that the attention paid to this region over the last year far exceeds its real importance for Russia and the neighbouring countries, not to mention the EU. But the approach of both parties to this issue has come to symbolise their openness to mutual collaboration in general. Hence, even though the importance of the Kaliningrad problem has been exaggerated, it would be reasonable for the EU to continue paying close attention to issues concerning the exclave. Because of the symbolic significance of this co-operation, the shape of the EU policy towards Kaliningrad is enormously important and it may affect the EU – Russian relations in general. The principle of parity should underlie the dialogue on Kaliningrad. Russia demands special treatment for the exclave, in response to which Brussels should insist that Moscow treat it in a special way as well (e.g. by enabling solutions compatible with EU standards or facilitating access to the exclave for foreigners, etc).

## **2. UKRAINE**

### **Prospects of EU membership**

Unlike Russia, Ukraine expressly declares that it is willing to join the European Union. In future, its aspirations may become realistic and justified. Presently, though, it is hardly possible that the EU should take a clearly affirmative decision to admit Ukraine. On the other hand, it would be unreasonable to rule out Ukraine's membership, as this would inevitably have an adverse effect on the direction and dynamics of transformations in the country. The optimum approach in the nearest future seems to be to postpone the final decision on Ukraine's membership and make it dependent on the progress of economic and political reforms.

<sup>5</sup> Unlike an enclave, an exclave has a direct marine connection with the rest of the country.

## **Introduction of EU legislation**

Ukraine has already agreed to harmonise its legislation with the EU laws. For example, on 14<sup>th</sup> September 2002 president Leonid Kuchma issued a decree approving the “Programme of Ukraine’s Integration into the EU”. The programme includes numerous specific guidelines for the adjustment of the Ukrainian legislation to EU standards. Harmonisation of laws has already begun in Ukraine. The country has implemented a number of economic solutions to meet the requirements of the WTO (and the EU). Further packages of laws meant to adjust the Ukrainian economy to the WTO’s expectations are currently being discussed. The Parliament is working on a bill on obligatory compliance of new laws in certain areas with EU standards. Such moves on the part of Kyiv indicate that harmonisation of laws should and could occupy a prominent position in an Ukrainian Action Plan.

## **Economic co-operation**

The economy should become the most important area of co-operation between the EU and Ukraine. It should be remembered that from the point of view of the progress of reforms and economic growth, financial aid is much less important than favourable conditions for trade exchange between Ukraine and the EU Member States. EU countries account for as much as 22 percent of Ukraine’s foreign trade, while Ukraine accounts for only 0.4 percent of the EU trade<sup>6</sup>. This means that Ukraine is not a serious threat for the Community businesses in terms of competition, and that facilitating access to the Community markets for Ukrainian businesses could make a huge difference for Ukraine. The key products that could strengthen Ukraine’s position in terms of trade exchange with the EU include textiles, steel and grain. In addition to easier access to EU markets, it would be immensely important for Ukraine to be recognised as a market economy by the EU.

Another important area in which Ukraine would highly appreciate the EU’s assistance is the energy sector, and especially in the formation of

<sup>6</sup> “Join Report on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement Between the EU and Ukraine”, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), 2003.

a consortium to manage the Ukrainian sections of gas pipelines transporting Russian gas to the West. Kyiv would like this consortium to include EU investors alongside the Russians, who are vitally interested in taking over complete control of the Ukrainian transport routes for the blue fuel. EU assistance is also needed for the launch and possible extension of the Odessa–Brody oil pipeline. This investment was intended to reduce Ukraine’s dependence on Russian oil supplies and incorporate the country into the European oil transport system. As regards this last issue, political support from Brussels is important because it could encourage potential investors to get involved in these two undertakings<sup>7</sup>. All economic concessions should be granted to Ukraine on a conditional basis, i.e. they should be dependent on the progress of reforms and Ukraine’s performance of its obligations towards the EU.

### **Supporting of democratisation processes**

In the relations with Ukraine, initiatives aiming to promote democratisation processes and strengthen the civil society structures are especially important. Among the future eastern neighbours of the EU, Ukraine is a country with relatively well developed political pluralism. Compared to other countries of the region, spontaneous activity of civilians plays an important role in its political life. By supporting this unique aspect of the Ukrainian transformation, the EU may set a positive model for the neighbouring countries, prevent authoritarian tendencies growing in Ukraine and make sure that the social divide existing there is not exploited by demagogue politicians. Pro-democratic initiatives of the EU should target the society as well as the ruling elite (e.g. EU institutions should pay attention to the issue of freedom of speech in Ukraine and inc-

<sup>7</sup> Brussels has already taken such measures to a limited extent. See the Communication Industrial Conference “Odessa–Brody–Plock Oil Transportation Project”: Enhancing European Union Energy Security and Integrity. Brussels, 27<sup>th</sup> May 2003”, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Also considered are specific projects for the transport of oil from Brody to Plock. Detailed decisions on this issue may be taken towards the end of October this year during the visit of the European Commissioner for energy to Kyiv scheduled for 20<sup>th</sup>–21<sup>st</sup> October 2003.

lude all successes in this field in the list of achievements rewarded by the EU). The best way to promote democracy in the society is to co-operate on the NGO level. Therefore, it would be reasonable to expand those EU programmes that enable implementation of a wider range of this kind of projects in Ukraine.

## **Borders**

The borders issue should receive special attention within the framework of the EU's co-operation with Ukraine. The best-organised and most dangerous routes for the smuggling of goods and people in the whole eastern neighbourhood area cross Ukraine, and in particular, its marine border on the Black Sea<sup>8</sup>. Therefore, dialogue on the tightening of borders, both in terms of the infrastructure and the qualifications of border services, is particularly important in the case of Ukraine. The Action Plan for Ukraine should also emphasise the issue of non-EU borders of Ukraine. The country is the only one in the region that seriously considers tightening all of its borders. It seems purposeful for Brussels to support these efforts, e.g. by providing expert and financial aid or training for the border services. Increased control of the eastern and southern Ukrainian borders would be conducive to the prevention of all kinds of transborder crime.

## **Security dialogue**

The EU strategy for Ukraine should place more emphasis on the development of the security dialogue. Ukraine is clearly interested in participating in the EU peace undertakings. Kyiv could become an active player in a future peace mission in Transnistria alongside the EU and Russia.

<sup>8</sup> For detailed data, see "Situation at the Eastern state border section in 1997–2001 and in the 1<sup>st</sup> half of 2002", Border Guard Headquarters, Warsaw, August 2002.

### **3. BELARUS**

#### **Political declarations**

The EU has a limited ability to influence Belarus, but, contrary to the common belief, some action is possible in this area. First and foremost, the EU still has the instrument of political declarations at its disposal. In addition to condemning undemocratic moves of president Aleksandr Lukashenko, these could serve to convey a positive message that:

- 1) The EU pursues its current policy against the manner in which president Lukashenko and his aides govern the country, and not against the citizens of Belarus;
- 2) The EU firmly supports all efforts aiming to build a democratic and sovereign Belarus.

Such a message would help separate the EU's criticism of the Belarusian leader from its attitude towards the country and its society. It would also emphasise that Brussels wants to see Belarus as a sovereign player in the international scene.

#### **Proposals for co-operation after Lukashenko's quitting**

In order to prove that it is ready to put its declarations into practice, the EU could develop and publicise, already at the present moment, some general proposals for economic and political co-operation between the EU and Belarus. The launch of these co-operation projects should be conditional upon Lukashenko's quitting. Such a policy would not only emphasise that the EU wants rapprochement between itself and Belarus, but would also encourage potential successors of the current president to think in terms of co-operation, rather than confrontation, with the EU. This is the more important given the high likelihood that Lukashenko's successors will originate from the present nomenklatura, rather than the Belarusian opposition. They may therefore tend to continue with the present policy, both internally and in the international scene.

#### **Initiatives targeting the most active social groups**

Training programs, grants, etc, could be a valuable initiative that would help influence the attitudes of the future Belarusian authorities already

today. This kind of projects should target two main groups: small entrepreneurs and regional officials. The former group is undoubtedly one of the most independent and dynamic groups in the Belarusian society, and in future, it could become a carrier of reformatory and democratic ideas. The latter, on the other hand, is the main pillar of the present system. The results of successive elections and the effects of Lukashenko's propaganda are dependent on it. Making this community knowledgeable about the EU's functioning and the opportunities offered by co-operation with the EU Member States could be an important impulse leading to faster break-up of the current regime.

In the case of Belarus, it is also very important to develop co-operation with social players such as NGOs, schools and scholarly institutions. Such initiatives could be conducive to the promotion of knowledge about neighbour countries, democracy and liberal economy, and would help build up the potential of social support for political and economic reforms.

## **4. MOLDOVA**

### **Transnistria – Economic pressure**

In the case of Moldova, the key objective is to end the conflict about Transnistria. Undoubtedly, one of the most effective ways to end the current crisis is to use economic methods, as the existence of the separatist republic is largely dependent on its trade with Ukraine and transit of goods *via* Ukraine. On July 1, 2003, a Moldovan – Ukrainian accord entered into effect, under which the Ukrainian customs services are not supposed to pass products of Transnistrian companies that are not registered in Chisinau, and goods manufactured in Transnistria are not supposed to be transported via Ukraine. An effective economic blockade would certainly incline Transnistria to adopt a more flexible attitude in its negotiations with Chisinau. Therefore, Brussels should press Ukraine to restrict its trade exchange with Transnistria.



## **Transnistria – Peace initiatives**

Economic pressure should be in addition to other peace initiatives targeting the rebellious republic. First and foremost, the EU should actively support the ongoing negotiations between Tiraspol and Chisinau concerning the new constitution of “united” Moldova, which is to introduce a federation system in the country. It also seems purposeful to back the OSCE proposal to send a contingent of one thousand EU peacekeepers to Moldova. This peacekeeping force could enter Moldova only after Chisinau and Tiraspol have come to an agreement concerning the new constitution. The peacekeeping contingent could be formed in cooperation with Russia and, possibly, Ukraine. It is particularly important that the EU should pay close attention to the process of unification of Moldova and Transnistria after the two parties have reached an agreement. Because of the weakness of the Moldovan democracy and the degree to which the Transnistrian political and economic system is permeated by crime, the process of unification could paradoxically lead to degeneration of the state rather than its repair, if it is not monitored and controlled closely.

## **Prevention of poverty**

In addition to the peace process, in the case of Moldova it is particularly important to develop all kinds of programmes intended to improve life standards in the republic. Moldova is the poorest country among all future eastern neighbours of the EU. Aid initiatives should be accompanied by allowing Moldova easier access to the EU markets for one of its main export commodities i.e. wine. The volume of production in Moldova is too small to make the country a serious competitor of EU wine producers, but being able to export more wine to the EU would make a huge economic difference for the country.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*