

Jacek Cichocki*

EUROPA ŚRODKOWO-WSCHODNIA MIĘDZY ROZSZERZONĄ UNIĄ A AUTORYTARNĄ ROSJĄ

Rok 2004 stanie się ważną datą w podręcznikach historii pisanych w krajach Europy Środkowej. Na pewno wymieniany będzie w nich dzień 1 maja jako moment formalnego przyjęcia państw regionu do Unii Europejskiej. W przypadku Słowacji i krajów bałtyckich wspomniana będzie również data 29 marca, kiedy to przedstawiciele tych państw złożyli dokumenty ratyfikacyjne w Waszyngtonie i kraje te stały się członkami NATO. Komentarze historyczne podkreślać będą nie tylko fakt zakończenia kolejnego etapu procesu „podwójnego rozszerzenia UE i NATO”, którego początkiem było przyjęcie Polski, Czech i Węgier do NATO w 1999 roku, ale również przekroczenia przez obie zachodnie organizacje mitycznej granicy b. ZSRR. W podręcznikach znajdzie się też wzmianka o dramatycznych jesiennych wyborach prezydenckich na Ukrainie, które co prawda nie przesądziły jeszcze o kierunku rozwoju tego państwa, ale otworzyły przed nim realną perspektywę pogłębienia współpracy z Unią Europejską. Niewiele zaś opracowań przy roku 2004 wymieni dzień 14 marca, czyli reelekcję prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina na drugą kadencję. Tymczasem zarówno kontynuacja rządów Putina, jak i sposób przeprowadzenia wyborów potwierdziły ostatecznie, że Rosja odrzuciła model modernizacji państwa oparty na polityczno-gospodarczych standardach zachodnioeuropejskich i poszukuje własnej drogi rozwoju.

Jeżeli w pisanych za parę lat podręcznikach przy dacie 2004 do tekstu załączona będzie mapa Europy Środkowo-Wschodniej, to nowa sytuacja geopolityczna regionu oraz wynikające z niej wyzwania widoczne będą jak na dłoni. Z jednej strony zaznaczone na niebiesko kraje poszerzonej UE i NATO, na których terytorium funkcjonuje coraz bardziej zintegrowany system wspólnych zasad prawno-gospodarczych oraz podobne standardy życia polityczno-społecznego oparte na kryteriach kopenhaskich. Z drugiej strony oznaczone na bordowo terytorium Federacji Rosyjskiej, gdzie coraz bardziej autorytarne władze budują system postsowiecki z elementami gospodarki rynkowej. Pomędzy tymi dwoma różnokolorowymi obszarami leżą trzy kraje: autorytarna Białoruś, przypominająca coraz bardziej skansen minionej epoki; niewielka, a i tak jeszcze podzielona konfliktem o Naddniestrze Mołdowa; no i oczywiście Ukraina ze swoim nadspodziewanie aktywnym społeczeństwem i elitami władzy, które już w 2002 roku zgłosiły chęć

* Jacek Cichocki – dyrektor Ośrodka Studiów Wschodnich.

wstąpienia do NATO, a teraz zapowiadają podjęcie intensywnych działań na rzecz integracji z UE.

Gdy patrzy się na taką mapę, same narzucają się pytania, które dotyczą najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Europą Środkowo-Wschodnią:

- Jak rozwinie się sytuacja w Rosji, czy wydarzenia w tym kraju mogą stworzyć zagrożenie dla jego sąsiadów?
- Czy nowe władze Ukrainy sprostają oczekiwaniom i przeprowadzą głębokie reformy państwa, tak że za kilka lat niebieski kolor pokryje również terytorium tego kraju?
- W jakim stopniu wydarzenia w krajach sąsiedzkich (rozszerzenie UE i „pomarańczowa rewolucja”) zmieniają Białoruś?
- Wreszcie, jaka będzie realna polityka Unii Europejskiej wobec trzech wschodnich sąsiadów, jak dalece Wspólnota gotowa będzie zaangażować się w promowanie standardów unijnych na Ukrainie i na Białorusi, pomimo niezadowolenia wielkiego i ważnego sąsiada – Rosji?

ROSYJSKIE DYLEMATY

Miniony rok był bardzo trudny dla Rosji. Co prawda prezydent Putin i jego najbliżsi współpracownicy skupieni w Administracji Prezydenta umocnili swoją dominację w systemie sprawowania władzy w kraju, skutecznie marginalizując wszelką opozycję oraz ograniczające możliwości samodzielnego działania rządowi, parlamentowi i władzom regionalnym. Centralizacja procesu decyzyjnego na Kremlu utrudniła jednak skuteczne zarządzanie państwem, czego najlepszym dowodem były problemy z wdrożeniem trudnych i bolesnych dla społeczeństwa reform monetaryzacji ulg socjalnych, czyli zamiany różnego rodzaju przywilejów na ekwiwalent pieniężny. Nieudolna realizacja tych reform doprowadziła w styczniu i lutym 2005 r. do pierwszej od czasu objęcia władzy przez Putina fali demonstracji ulicznych, w czasie których krytykowano samego prezydenta. Trudności z zarządzaniem krajem pogłębia jeszcze bardziej niestabilna sytuacja na Kaukazie Północnym, gdzie konflikt czeczeński rozszerza się na kolejne republiki federalne. Potwierdziły to dramatyczne wydarzenia w północnoosetyjskim Biesłanie, kiedy to we wrześniu 2004 r. grupa terrorystów wzięła kilkuset zakładników w miejscowej szkole. Tragiczny finał tej akcji wstrząsnął Rosją i światem, na nowo zwracając uwagę na problem Czeczenii.

Wielkim wyzwaniem dla Rosji stały się również wydarzenia na arenie międzynarodowej. Podwójne rozszerzenie UE i NATO na wschód wzmocniło w rosyjskich elitach poczucie marginalizacji i wypychania z Europy. Kreml próbuje przeciwstawić temu procesowi własne inicjatywy reintegracji obszaru postradzieckiego w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, ale sprzeczności interesów między państwami WNP blokują realizację tego projektu. Zmiana władzy w Kijowie i proeuropejskie aspiracje nowej ekipy prezydenta Juszczenki mogą całkowicie przekreślić tę inicjatywę. Sama „pomarańczowa rewolucja” nad Dnieprem oraz wejście do NATO i UE krajów bałtyckich były najtrudniejszymi wydarzeniami ostatnich miesięcy dla Kremla. Wydarzenia na Ukrainie wraz z wcześniejszą zmianą władzy w Gruzji, w czasie tzw. „rewolucji róż”, uświadomiły rosyj-

skim elitom, że nie są one w stanie skutecznie wpływać na rozwój sytuacji u swoich najbliższych sąsiadów, od których zależy również bezpieczeństwo i rozwój ekonomiczny samej Rosji. Pokazały także, że zachodni model rozwoju może być atrakcyjny nie tylko dla byłych państw socjalistycznych z Europy Środkowej, ale również dla krajów b. ZSRR. Rosja natomiast traci „siłę przyciągania” państw swojej „bliskiej granicy”.

Niewątpliwie sferą, w której Rosja odnotowała ostatnio najwięcej sukcesów, jest gospodarka. Utrzymujący się wciąż wysoki wzrost PKB – osiągający 7%, nadwyżki budżetowe na poziomie 24 mld USD w 2004 roku czy też przedterminowa spłata długu zagranicznego tworzą bardzo pozytywny obraz sytuacji ekonomicznej FR. Jednocześnie jednak trwa proces przejmowania przez ekipę rządzącą kontroli nad dochodowymi sektorami gospodarki, zwłaszcza nad energiką. Przejmowanie koncernu Jukos to tylko jeden z wielu przykładów tego procesu. Rodzi to poczucie niepewności całego rosyjskiego biznesu prywatnego, czego przejawem jest zwiększony wywóz kapitałów z kraju – 7,8 mld USD w 2004 r. wg danych Banku Centralnego Rosji, podczas gdy w 2003 r. był to zaledwie 1,9 mld USD. Wobec braku napływu dużych inwestycji zagranicznych i stałego zwiększania wydatków budżetowych na resorty siłowe w Rosji brakuje wciąż dużego potencjału modernizacji państwa, który mógłby zmienić surowcowy charakter gospodarki rosyjskiej, wciąż bardzo wrażliwej na wahania cen ropy i gazu na rynkach światowych.

Wspomniane powyżej wydarzenia i procesy pokazują, że elita kremlowska stanęła przed koniecznością stworzenia nowej wizji rozwoju kraju. Wizji, która uwzględni ograniczenia i słabości Rosji oraz obecną sytuację międzynarodową. Pięć lat rządów prezydenta Putina doprowadziło do uporządkowania wewnętrznego państwa, ale nie uruchomiło procesu jego modernizacji oraz nie powstrzymało tendencji zmniejszania się wpływów Rosji na świecie. Kontynuowanie tej polityki bez wyciągnięcia wniosków z wydarzeń minionych miesięcy, ale za to z hasłami utrzymania zagrożonej mocarstwowości, zwiększy wewnętrzną niestabilność tego kraju i sprawi, że Rosja będzie coraz trudniejszym partnerem do współpracy nie tylko dla Polski, ale również dla całej Unii Europejskiej.

UKRAIŃSKIE NADZIEJE

Kryzys polityczny na Ukrainie, „pomarańczowa rewolucja” i wreszcie deklaracja nowego prezydenta Wiktora Juszczenki z lutego 2005 r. o zakończeniu polityki wielowektorowej i rozpoczęciu starań o członkostwo jego kraju w UE i NATO to najważniejsze, prócz podwójnego rozszerzenia, wydarzenia ostatnich miesięcy w Europie Środkowo-Wschodniej. W przeciwieństwie do procesu rozszerzenia ukraiński przełom zaskoczył wszystkich. Zaskakująca była przede wszystkim skala aktywności ukraińskiego społeczeństwa oraz zaangażowanie Zachodu na rzecz rozwiązania kryzysu politycznego w tym kraju. Nikt nie przypuszczał, że po raz pierwszy w swojej historii Ukraina stanie się na kilka tygodni bohaterką największych mediów światowych. To zasadniczo zmieniło postrzeganie tego

kraju za granicą. Obecnie bez przesady można powiedzieć, że w perspektywie kilkunastu lat Kijów może osiągnąć swój cel i wprowadzić Ukrainę do obu zachodnich organizacji. Zależć to będzie przede wszystkim od determinacji i wysiłku samych Ukraińców. Jeżeli okażą się wytrwali i konsekwentni, to Bruksela, podobnie jak w przypadku Turcji, nie będzie mogła zablokować procesu akcesji.

Na razie jednak nowe władze ukraińskie mają do rozwiązania trudny dylemat. Z jednej strony powinny rozpocząć proces reformowania państwa, aby spełnić oczekiwania społeczne oraz wykorzystać kredyt zaufania na arenie międzynarodowej. Z drugiej jednak muszą utrzymać poparcie społeczne do zaplanowanych za rok, na wiosnę 2006 r., wyborów parlamentarnych i wygrać je, aby móc kontynuować reformy. Zmiana ustroju państwa, jaka ma wejść w życie we wrześniu 2005 r., przekazuje wiele kompetencji prezydenta w ręce rządu wyłanianego przez parlament. Jeżeli więc przyjęta w grudniu 2004 r. nowelizacja konstytucji zacznie obowiązywać, to prezydent Wiktor Juszczenko i premier Julia Tymoszenko, aby utrzymać władzę, muszą wygrać te najważniejsze w dotychczasowej historii Ukrainy wybory parlamentarne. Najbliższe miesiące przyniosą więc zapewne wiele spektakularnych działań nowych władz związanych z rozliczaniem poprzedniej ekipy rządzącej i rozmontowywaniem systemu sprawowania władzy stworzonego przez prezydenta Kucznię. Czy jednak obecnym elitom władzy w Kijowie starczy sił, aby wprowadzić w kraju trudne i często bolesne społecznie reformy, zmieniające państwo według europejskich standardów? Na odpowiedź na to pytanie trzeba będzie poczekać jeszcze przynajmniej rok.

BIAŁORUSKIE OCZEKIWANIE

Coraz bardziej niekorzystna dla Białorusi sytuacja międzynarodowa sprawia, że wzrasta oczekiwanie na nieuchronne zmiany sytuacji wewnętrznej w tym kraju. Rozszerzenie UE i NATO o kraje, które na północy i zachodzie graniczą z Białorusią, oraz coraz bardziej dosadna krytyka i izolacja tego państwa przez państwa zachodnie zwiększają poczucie presji zewnętrznej w białoruskich elitach władzy. Kolejne konflikty z Rosją, dotyczące konkretnych interesów ekonomicznych, takich jak ceny importowanego przez Białoruś gazu lub zasady tranzytu rosyjskiej ropy, a także kształtu stosunków w ramach Związku Białorusi i Rosji, tworzą realne zagrożenie dla władz w Mińsku. Zagrożenie to wzrosło jeszcze w związku z jesiennymi wydarzeniami u południowego sąsiada, zwłaszcza ze względu na aktywność ukraińskiego społeczeństwa. Sytuacja na tyle niepokoi prezydenta Łukaszenkę, że podejmuje on coraz ostrzejsze działania na rzecz ograniczenia wszelkich przejawów niezależnej działalności, i to nie tylko politycznej, ale również społecznej, edukacyjnej czy medialnej. W ten sposób prezydent przygotowuje się, aby nie dopuścić do realizacji na Białorusi ukraińskiego scenariusza protestów społecznych. Resorty siłowe regularnie ćwiczą tłumienie wszelkich przejawów protestu.

Prezydent Łukaszenka obawia się również ingerencji wewnętrznej wielkiego sąsiada ze wschodu, która mogłaby go pozbawić władzy i przekazać ją komuś

bardziej spolegliwemu wobec Rosji. Dlatego też z większą intensywnością stosuje wypróbowane już metody przesuwania urzędników między resortami, dymisji i czystek w szeregach nomenklatury, a w ostatnim czasie zwłaszcza w resortach siłowych. W ten sposób utrzymuje stale poczucie strachu w szeregach swoich współpracowników i zmniejsza możliwość powstania spisku oraz wykreowania konkurenta. Dzięki temu nadal pozostaje trudnym, ale wciąż jedynym gwarantem rosyjskich interesów na Białorusi. Jak długo może trwać taka sytuacja, trudno obecnie przewidzieć. Protesty białoruskich kupców bazarowych z lutego 2005 r. już były odczytywane przez niektórych publicystów jako zapowiedź społecznego sprzeciwu wobec Łukaszenki. Specyfika Białorusi sprawia jednak, że nie należy oczekiwać prostej kontynuacji ukraińskiej „pomarańczowej rewolucji” w tym kraju. Bieżący rok zapowiada się tam dosyć spokojnie, bez jakichś spektakularnych wydarzeń politycznych. Dopiero w 2006 r. na Białorusi mają odbyć się wybory prezydenckie, w czasie których prezydent Łukaszenko chce przedłużyć swoją władzę na trzecią kadencję, co wywołuje sprzeciw części Białorusinów. Niezależnie jednak od dynamiki wydarzeń politycznych w Mińsku, warto już teraz myśleć o polityce wobec tego państwa, kiedy sytuacja wewnętrzna zacznie się zmieniać. Intensywne procesy zachodzące w bezpośrednim sąsiedztwie Białorusi nie pozostają bez wpływu na elity i społeczeństwo tego kraju, a miniony rok pokazał, że wydarzenia w Europie Środkowo-Wschodniej potrafią zaskoczyć.

UNIJNE STRATEGIE

Równocześnie z rozszerzeniem Unia Europejska podjęła pracę nad stworzeniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która w założeniu ma być jednolitą strategią polityki zagranicznej Wspólnoty wobec jej południowych i wschodnich sąsiadów. Podstawą jej realizacji mają być Plany Działania (*Action Plans*), negocjowane między Brukselą i poszczególnymi krajami sąsiedzkimi. EPS będzie miała własny instrument finansowy, Nowy Instrument Sąsiedztwa, wspierający współpracę UE z sąsiadami. Zgrabna, spójna koncepcja EPS wypracowana przez Komisję Europejską od samego początku nie uwzględniała specyfiki nowych wschodnich sąsiadów Wspólnoty i dynamiki zachodzących tam procesów. Rosja praktycznie już odrzuciła pomysł współpracy z UE w ramach EPS, domagając się dla siebie specjalnego statusu i nie godząc się na wprowadzanie u siebie standardów unijnych. Kryzys polityczny na Ukrainie i obecne proeuropejskie aspiracje nowych władz rodzą wątpliwości, czy w tej sytuacji oferta EPS nie jest zbyt skromna. Z kolei pozostające w izolacji międzynarodowej władze Białorusi nie są partnerem do wspólnego z Brukselą ustalania zasad i obszarów współpracy w ramach Planu Działania.

W związku z tym istnieje konieczność wypracowania jak najbardziej elastycznych instrumentów oraz zasad współpracy ze wschodnimi sąsiadami, w ramach już przyjętej strategii EPS. Niewątpliwie bardzo pomocne może być w tym doświadczenie nowych członków UE z Europy Środkowej, w tym Polski. Pozostało jednak niewiele czasu na przekazanie tych doświadczeń do instytucji

unijnych. Prace nad EPS i jej instrumentami mają zakończyć się w tym roku. Niewątpliwie jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej powinno być zaangażowanie w UE na rzecz stworzenia wschodniego wymiaru polityki Wspólnoty, który uwzględni tę szczególną sytuację w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie stabilne i przewidywalne państwa Wspólnoty graniczą z bardzo dynamicznie zmieniającymi się krajami postradzieckimi. Wymiar ten powinien dać Unii możliwość sprawnego i skutecznego reagowania zarówno na proeuropejskie aspiracje jej wschodnich sąsiadów, jak i na dramatyczne załamania oraz kryzysy polityczno-gospodarcze, które także mogą tam nastąpić.