

Krakowskie

Studia

Międzynarodowe

Krakowskie Studia Międzynarodowe

UNIA EUROPEJSKA
MIĘDZY POLITYKĄ WSCHODNIĄ
A PARTNERSTWEM WSCHODNIM

pod redakcją
ERHARDA CZIOMERA

numer 4 (VI) Kraków 2009





V 2009 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Rada Wydawnicza:

*Klemens Budzowski,
Maria Kapiszewska,
Zbigniew Maciąg,
Jacek Majchrowski*

Redaktor naczelny:

Bogusława Bednarczyk

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jaron

Adres redakcji:

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel. (012) 25 24 665, 25 24 666
e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Recenzja:

prof. dr hab. Michał Chorośnicki

Korekta:

*Justyna Wójcik,
Anna Wawrzyniak*

Korekta i tłumaczenie w języku niemieckim:
Wojciech Rynduch-Walecki

Adiustacja i redakcja techniczna:

Pracownia Register

Projekt okładki:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki:

Anna Olek

© Copyright Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2009

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy

Redakcja nie zwraca materiałów
nie zamówionych. Decyzja
o opublikowaniu tekstu
uzależniona jest od opinii Redakcji
i recenzentów. Redakcja zastrzega
sobie prawo skracania tekstów
przeznaczonych do druku. Teksty
powinny być przysyłane
w dwóch egzemplarzach wraz
z wersją elektroniczną.



KSIEGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks (012) 43 127 43, 422 10 33 w. 11-67
akademicka@akademicka.pl
www.akademicka.pl



S P I S T R E Ś C I

- 9 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie: Unia Europejska w drodze do partnerstwa wschodniego. Problemy i wyzwania

Część pierwsza: Poszukiwania nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej w ramach EPS

- 17 **Andrzej Podraza:** Polityka wschodnia Unii Europejskiej: próba podsumowania i perspektywy rozwoju
- 27 **Andrzej Dumała:** Udział państw partnerskich objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa w agencjach i programach wewnętrznych Unii Europejskiej
- 45 **August Pradetto, David Lohrberg:** Deutschlands Ost- und Südosteuropapolitik: Zwischen europäischem Einigungsauftrag, institutioneller Stabilität und politischer Legitimität
- 61 **Martin Sieg:** Die „Neue Ostpolitik“ gegenüber der Ukraine und der Republik Moldau
- 77 **Anna Moraczewska:** Funkcjonowanie polskiej granicy wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa
- 87 **Wojciech Gizicki:** Grupa Wyszehradzka wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej
- 95 **Tomasz Kapuśniak:** Miejsce Ukrainy w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Perspektywa Polski
- 109 **Dorota Kaźmierczak-Pec:** Stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec Synergii Czarnomorskiej
- 121 **Piotr Mickiewicz:** Azja Środkowa jako obszar oddziaływania polityki wschodniej Unii Europejskiej

Część druga: Założenia i wyzwania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

- 139 **Beata Piskorska:** Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Kontynuacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, czy nowa polityka rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód?
- 149 **Magdalena Balczyk:** Umowa stowarzyszeniowa jako instrument Partnerstwa Wschodniego
- 161 **Marcin Lasoni:** Interesy, cele i oczekiwania Polski w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

S P I S T R E Ś C I

- 175 **Ryszard M. Czarny:** Motywy zainteresowania Szwecji koncepcją Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej
- 185 **Erhard Cziomer:** Rola Niemiec w kształtowaniu nowej polityki wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w XXI wieku
- 197 **Magdalena Tomala:** Państwa bałtyckie wobec inicjatywy Partnerstwa Wschodniego
- 207 **Jurij Makar, Serhij Feduniak:** Ukraina wobec polityki Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej
- 217 **Daniel Göler, Kristina Kurze:** Die europäische Energiegemeinschaft: Ein Modell zur Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft?
- 229 **Beata Molo:** Istota i znaczenie energetycznego wymiaru Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej
- 241 **Kazimierz Kraj:** Partnerstwo Wschodnie wyzwaniem czy zagrożeniem dla Rosji?
- 253 **Łukasz Wojciechzak:** Możliwe przesłanki i następstwa włączenia Obwodu Kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej
- 265 **Anna Paterek:** Stan i wyzwania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego na przykładzie Białorusi
- 279 **Jiří Urbanek:** Czech Republic, EU presidency and the project of "Eastern Partnership"

Varia

- 291 **Erhard Cziomer:** Marian Zgórniak, *Studia i rozprawy z dziejów XVI-XX wieku. Historia – militaria – polityka*, redakcja i słowo o autorze Grzegorz Nieć, Księgarnia Akademicka, Kraków 2009

Recenzje

- 297 **Anna Paterek:** Tomasz Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, [Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa-Lublin 2008, 320 s.]
- 301 **Grzegorz Szklarczyk:** Martin Grosse Hüttmann, Matthias Chardon, Siegfried Frech (hrsg.): „Das Neue Europa”, Wochenschau verlag, [Schwalbach/ts., 2008]
- 305 **Grzegorz Szklarczyk:** *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, redakcja naukowa Andrzej Gil, Tomasz Kapuśniak, [Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa-Lublin 2009, 416 s.]

S P I S T R E Ś C I

- 309 **Beata Molo:** Kazimierz Kraj, *Rosja w walce z terroryzmem*, [Kraków 2008, 216 s.]
- 311 **Kamila Mazurek:** Eckart Lohse, Markus Wehner, *Rosenkrieg. Die Grosse Koalition 2005-2009*, [Fackelträger Verlag, Köln 2009, 267 s.]
- 313 **Anna Diawoł:** Łukasz Wojcieszak, *Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992-2005)*, [Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, 202 s.]

Sprawozdania

- 319 **Beata Molo:** Sprawozdanie z Seminarium Polsko-Niemiecko-Czesko-Ukraińskiego w Klingewalde/Görlitz
- 321 **Noty o autorach**

Erhard Cziomer

**WPROWADZENIE:
UNIA EUROPEJSKA W DRODZE DO PARTNERSTWA
WSCHODNIEGO. PROBLEMY I WYZWANIA**

Po rozpoczęciu w 1998 r. rozmów akcesyjnych z państwami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Cyprzem i Malcią Unia Europejska stanęła przed problemem wypracowania nowych zasad współpracy z postradzieckimi sąsiadami na Wschodzie, które miały zastąpić zawarte z nimi w latach 90. XX w. ogólne układy o partnerstwie i współpracy. Pierwszym krokiem w tym kierunku było przyjęcie na posiedzeniach Rady Europejskiej specjalnych Strategii UE wobec Rosji (Berlin, marzec 1999) oraz Ukrainy (Helsinki, grudzień 1999). Zbiegło się to w czasie z przyjęciem Agendy 2000, która musiała zapewnić środki finansowe na zakładane przyjęcie nowych państw członkowskich oraz na pomoc dla wschodnich sąsiadów. Zaawansowanie rozmów, a następnie akcesja ośmiu krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypru i Malty do UE z dniem 1 maja 2004 r. wytworzyły nową sytuację geopolityczno-strategiczną Unii. W dążeniu do zwiększenia bezpieczeństwa i stabilności UE wypracowała nową, bardziej spójną koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która miała dotyczyć trzech grup krajów:

- pierwsza obejmowała państwa z Europy Wschodniej – Białoruś, Ukrainę, Mołdowę,
- druga państwa z basenu Morza Śródziemnego – Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję,
- trzecia kraje z Kaukazu Południowego – Armenię, Azerbejdżan i Gruzję¹.

Kraje pierwszej i trzeciej grupy określane były jako nowi sąsiedzi wschodni, tworząc razem z Rosją w tzw. wymiar wschodni UE. Jednak Rosja nie była, ani ze względów prestiżowych, ani też z tytułu intensywności powiązań polityczno-gospodarczych z największymi państwami członkowskimi, zwłaszcza Niemcami, Francją, Włochami i częściowo Hiszpanią, zainteresowana współpracą z całą UE w ramach

¹ Por.: I. Kempe, *Das Grössere Europa- Nachbarschaftspolitik*, „Reform-Spotlight” 2003, nr 3.

wymiaru wschodniego. Z upływem czasu doprowadziło to do eksponowania przez Brukselę rosyjskich relacji z UE w aspekcie bilateralnym i instytucjonalnym w formie „partnerstwa strategicznego”. Pod koniec pierwszej dekady XXI w. UE stała przed wieloma nowymi wyzwaniami, z których pierwszoplanowe znaczenie dla jej rozwoju wewnętrznego i zewnętrznego oraz dla naszej analizy miały przede wszystkim:

Po pierwsze – niezbędne wprowadzenie w życie Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., który odrzuciła w referendum Irlandia (wiosną 2008). Mimo jego ratyfikacji przez parlamenty wszystkich państw członkowskich do wiosny 2009 r., gdyż z różnych przyczyn nie został podpisany przez głowy państwa w Polsce, Niemczech i Czechach². Sytuacja powyższa doprowadziła do pewnego zawieszenia procesu reform wewnętrznych w UE, których brak uniemożliwił jej dalsze poszerzenie.

Po drugie – narastanie napięć i kontrowersji między UE a Rosją zarówno na tle przerw w dostawie gazu przez Ukrainę (2007 i 2008), jak też trudności w uzgodnieniu wzajemnego porozumienia w odniesieniu do zasad bezpieczeństwa energetycznego, co stało na przeszkodzie zawarciu nowego układu o partnerstwie i współpracy do 2009 r.³

Po trzecie – konieczność określenia nowych zasad działania EPS. Po przyjęciu w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii (2007) Komisja Europejska musiała w ramach przygotowania nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 dokonać przeglądu całokształtu funkcjonowania EPS we wszystkich wymiarach regionalnych – śródziemnomorskim, północnym i wschodnim. Było to istotne, gdyż Francja i kraje południowe UE przeforsowały przekształcenie procesu barcelońskiego w Unię Śródziemnomorską, a Komisja Europejska uruchomiła dodatkowo Synergię Czarnomorską⁴. Na 2008 r. przyjęła natomiast następujące działania priorytetowe w celu wzmocnienia EPS:

- „(...) rozwiązane i zakończone powinny zostać tzw. zamrożone konflikty w najbliższym sąsiedztwie UE,
- wzmocnienie integracji gospodarczej państw członkowskich UE i współpracujących z nimi krajów w ramach EPS,
- dokonanie ułatwień w ruchu wizowym,
- pomoc UE dla reform w sektorach: energii, zmian klimatycznych, rybołówstwa, transportu, polityki morskiej, badania i rozwoju, społeczeństwa informacyjnego, edukacji, zatrudnienia i polityki społecznej”⁵.

Pomyślną koniunkturę dla EPS w UE w wykorzystaniu dyplomacji polska, wiosną 2008 r. przygotowując wspólnie ze Szwecją inicjatywę o nazwie Partnerstwo Wschodnie. Została ona przychylnie przyjęta w czerwcu 2008 r. przez Radę Europejską, która na kolejnym szczycie 1 września 2009 r. zaleciła Komisji Europejskiej

² Zob.: E. Cziomer, *Nowe uwarunkowania i wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego w Europie u schyłku pierwszej dekady XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 14 i nast.

³ *Ibidem*, s. 159-178.

⁴ Por.: B. Lippert, *Perspektiven der EU-Nachbarschaftspolitik und neuen Ideen*, [w:] *Das Neue Europa*, Hrsg. M.G. Huettmann, M. Chardon, S. Frech, Schwalbach 2008, s. 16-136.

⁵ Zob.: *Communication from The Commission: A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussel, 5.12. 2007, COM(2007) 774 final, [on-line] http://www.cc.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf.

przygotowanie szczegółowego programu. Po konsultacji z adresatami tej inicjatywy – Ukrainą, Mołdową, Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją, a na poziomie technicznym także z Białorusią (ze względu na bojkot polityczny jej władz naczelnych), 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska przedłożyła oficjalnie rozbudowany Program Partnerstwa Wschodniego w formie komunikatu. Wprowadzone do niego elementy można sprowadzić do postulowania przez Komisję nowych, intensywnych, dwu- i wielostronnych działań państw członkowskich UE w następujących zakresach:

- „nowe układy o stowarzyszeniu, obejmujące pogłębione i kompleksowe porozumienia o wolnym handlu z krajami wyrażającymi wolę podjęcia wynikających z takich umów daleko idących zobowiązań względem UE i zdolnymi do ich podjęcia;
- kompleksowe programy finansowane przez UE zmierzające do poprawy zdolności administracyjnych partnerów;
- stopniowa integracja z gospodarką UE (przy zachowaniu proporcjonalnej do gospodarek obu stron asymetrii), obejmująca prawnie wiążące zobowiązania w dziedzinie zbliżenia przepisów;
- zachęty dla rozwijania przez partnerów łączącej ich sieci wolnego handlu, w dłuższej perspektywie umożliwiającej im współtworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej;
- możliwość zawierania paktów mobilności i bezpieczeństwa, pozwalających na ułatwienia dla przestrzegających prawa osób podróżujących do UE, przy jednoczesnym zwiększeniu wysiłków na rzecz zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej migracji. Wspomniane „pakty” obejmowałyby również podniesienie systemów uprawnień do azylu do poziomu norm unijnych oraz utworzenie struktur zintegrowanego zarządzania granicami itp.;
- Komisja będzie badała możliwości w dziedzinie mobilności pracowników, dążąc do dalszego otwierania unijnego rynku pracy;
- poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów;
- programy na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego w krajach partnerskich, w szczególności dotyczące ostrych nierówności gospodarczych i społecznych w tych krajach;
- utworzenie czterech wielostronnych platform politycznych w dziedzinach: demokracji, dobrego rządzenia i stabilności, integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, bezpieczeństwa energetycznego, a także kontaktów międzyludzkich służących wspomaganiu wysiłków na rzecz reform;
- sztafardowe inicjatywy: program zintegrowanego zarządzania granicami; instrument służący MSP; promowanie regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; budowa południowego korytarza energetycznego oraz współpraca w dziedzinie zapobiegania, gotowości i reagowania na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka⁶;

⁶ Zob.: komunikat Komisji Europejskiej z 3.12.2008 r., [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

- intensyfikacja bezpośrednich kontaktów oraz zwiększone zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych instytucji, w tym przedstawicieli Parlamentu Europejskiego;
- dodatkowa pomoc finansowa⁷.

W końcowej części komunikatu Komisja zaproponowała zapoczątkowanie tej inicjatywy wiosną 2009 r. W tym celu doszło do specjalnego inauguracyjnego posiedzenia Rady Europejskiej w Pradze 7 maja 2009 r., na którym oficjalnie przyjęto propozycje Komisji⁸.

Problematyka Partnerstwa Wschodniego doczekała się licznych analiz i opracowań polskich⁹. Jej znaczenie dla UE i Polski w listopadzie 2008 r. zainspirowało zorganizowanie *ad hoc* przez Katedrę Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii zespołu specjalistów z różnych ośrodków akademickich w Polsce, jak też z terenu Niemiec i Ukrainy celem podjęcia problemu badawczego „Partnerstwo Wschodnie jak element Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej”. Założono wstępnie, że analizy powinny się koncentrować wokół trzech kluczowych zagadnień merytorycznych¹⁰:

- przesłanki i szanse modyfikacji kształtowania EPS w kierunku wschodnim;
- trudności w wypracowaniu i realizacji przemyślanej oraz spójnej koncepcji Nowej Polityki Wschodniej UE;
- geneza, funkcje i znaczenie Partnerstwa Wschodniego UE.

Do projektowanej jako efekt badań indywidualnych, względnie zbiorowych, publikacji zgłosiło się 24 naukowców, w tym 5 z Niemiec i 2 z Ukrainy. Zespół ten przygotował łącznie 20 syntetycznych opracowań, które można ująć w dwie grupy tematyczne. Jednak ze względu na interdyscyplinarny charakter niektórych opracowań oraz ujmowanie przez autorów problematyki w aspekcie historycznym, współczesnym i prognostycznym, trudno o jednorodną klasyfikację poszczególnych tekstów. Przy uwzględnieniu kryteriów merytorycznych o charakterze podmiotowym i przedmiotowym układ opracowań w poszczególnych grupach w ujęciu problemowym przedstawia się następująco:

Poszukiwania nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej w ramach EPS

1. Dr hab. Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski), *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: próba podsumowania i perspektywy rozwoju*;
2. Dr Andrzej Dumała (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), *Udział państw partnerskich objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa w agencjach i programach wewnętrznych Unii Europejskiej*;
3. Prof. dr hab. August Pradetto, mgr David Lohrberg (Universität der Bundeswehr, Hamburg), *Deutschlands Ost- und Südosteuropapolitik: Zwischen europäischem Einigungsauftrag, institutioneller Stabilität und politischer Legitimität*;

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob.: Polski sukces w Unii Europejskiej, „Dziennik” 2009, 8.05.

⁹ Por. ważniejsze: G. Gromadzki, *Węcej niż sąsiedztwo*, Warszawa 2008; *Od Giedrojcia do Partnerstwa Wschodniego*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 2, s. 21-43; *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 68.

¹⁰ Zamieszczone w tomie artykuły zostały złożone do druku wiosną 2009 roku.

4. Dr Martin Sieg (Freie Universität Berlin, ekspert Bundestagu), *Die „Neue Ostpolitik“ gegenüber der Ukraine und der Republik Moldau*;
5. Dr Anna Moraczewska (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie), *Funkcjonowanie polskiej granicy wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*;
6. Dr Wojciech Gizicki (Katolicki Uniwersytet Lubelski), *Grupa Wyszehradzka wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej*;
7. Dr Tomasz Kapuśniak (Katolicki Uniwersytet Lubelski), *Miejsce Ukrainy w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Perspektywa Polski*;
8. Dr Dorota Kaźmierczak-Pec (Wyższa Szkoła Humanistyczna, Wrocław), *Stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec Synergii Czarnomorskiej*;
9. Prof. dr hab. Piotr Mickiewicz (Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław), *Azja Środkowa w polityce wschodniej Unii Europejskiej*.

Założenia i wyzwania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

1. Dr Beata Piskorska (Katolicki Uniwersytet Lubelski), *Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Kontynuacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa czy nowa polityka rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód?*;
2. Dr Magdalena Balczyk (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), *Umowa stowarzyszeniowa jako instrument Partnerstwa Wschodniego*;
3. Dr Marcin Lasoń (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), *Interesy, cele i oczekiwania Polski w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*;
4. Prof. dr hab. Ryszard M. Czarny (Uniwersytet Jagielloński), *Motywy zainteresowania Szwecji Partnerstwem Wschodnim UE*;
5. Prof. dr hab. Erhard Cziomer (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), *Rola Niemiec w kształtowaniu nowej polityki wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*;
6. Dr Magdalena Tomala (Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Kochanowskiego w Kielcach), *Państwa bałtyckie wobec inicjatywy Partnerstwa Wschodniego*;
7. Prof. dr hab. Jurij Makar, prof. dr hab. Serhij Feduniak (Uniwersytet Czerniowiec, Ukraina), *Ukraina wobec polityki Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*;
8. Prof. dr Daniel Göler, mgr Kristina Kurze (Universität Passau, Universität Osnabrück), *Die europäische Energiegemeinschaft: Ein Modell zur Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft?*;
9. Dr Beata Molo (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), *Istota i znaczenie energetycznego wymiaru Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*;
10. Dr Kazimierz Kraj (Wyższa Szkoła Zawodowa, Toruń), *Partnerstwo Wschodnie wyzwaniem czy zagrożeniem dla Rosji?*;
11. Dr Łukasz Wojcieszak (Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała), *Możliwe przesłanki i następstwa włączenia obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*;

12. Dr Anna Paterek (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego), *Stan i wyzwania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego na przykładzie Białorusi*;
13. Jiří Urbanek (Uniwersytet Masaryka), *Czech Republic, EU presidency and the project of „Eastern Partnership”*.

Nie wchodząc w szczegółową analizę treści obu grup tematycznych i wyspecyfikowanych w nich opracowań, należy podkreślić, że:

- Wszyscy autorzy wykazują się dużą wiedzą i doświadczeniem badawczym, przedstawiając złożone problemy oraz wyzwania genezy i ewolucji nowej polityki wschodniej i Partnerstwa Wschodniego na tle Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.
- Prezentowane prace pogłębiają i poszerzają wiedzę na powyższe tematy, stawiając zarazem szereg ciekawych tez i hipotez oraz pytań badawczych.
- Na podstawie prezentowanych w opracowaniach ocen i analiz, a nawet rekomendacji, z różnych punktów widzenia można stwierdzić, że proces dalszego kształtowania nowej polityki wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego w ramach EPS UE stoi przed wieloma wyzwaniami i trudnościami. Będą one wymagały dalszych badań interdyscyplinarnych w przyszłości.

Kolejny tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” wzbogaca sześć recenzji najnowszych pozycji związanych z jego tematyką oraz sprawozdanie z udziału pracowników, doktorantów i studentów Koła Naukowego przy Katedrze Stosunków Międzynarodowych na niemiecko-polsko-czesko-ukraińskiej konferencji naukowej w Görlitz, zorganizowanej przez Katedrę Studiów Europejskich Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie 26-20 kwietnia 2009 r.

* * *

Serdecznie dziękuję wszystkim autorom, redaktorom i tym, którzy włożyli znaczny wysiłek w przygotowanie, redagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

Kraków, czerwiec 2009 roku

CZĘŚĆ PIERWSZA

POSZUKIWANIA NOWEJ POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ W RAMACH EPS

Andrzej Podraza

POLITYKA WSCHODNIA UNII EUROPEJSKIEJ: PROBA PODSUMOWANIA I PERSPEKTYWY ROZWOJU

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki wschodniej Unii Europejskiej, tj. uwarunkowań jej kreowania i wprowadzania w życie. Można postawić tezę, że brak spójności w działaniach unijnych w odniesieniu do sąsiadów wschodnich stanowi rezultat różnicy w intensywności stosunków poszczególnych państw członkowskich z Rosją, co automatycznie wpływa na pomijanie lub faworyzowanie relacji z innymi państwami obszaru postradzieckiego. Innymi słowy – bliskość z Rosją prowadzi do dystansu z Ukrainą, Gruzją oraz innymi państwami i *vice versa*. Artykuł ma charakter *policy paper*, wobec tego oprócz próby zarysowania analizowanego problemu przedstawia rekomendacje dla Unii Europejskiej, wskazuje, jakie powinny być założenia unijnej polityki wschodniej.

Uwarunkowania i rozwój polityki wschodniej Unii Europejskiej

Polityka wschodnia Unii Europejskiej jest pojęciem niezwykle szerokim i przez to niejednoznacznym. Obejmuje ona nie tylko działania Unii jako struktury wobec wschodnich sąsiadów, lecz także aktywność dyplomatyczną poszczególnych państw członkowskich. Taka konstatacja wynika ze skomplikowanej natury UE, którą można traktować jako swoisty i wyjątkowy podmiot polityki, łączący elementy ponadnarodowe i międzyrządowe. Jakkolwiek polityki zagraniczne realizowane przez poszczególne państwa członkowskie mają charakter autonomiczny, to jednak powinny pozostawać w zgodności z ogólnymi założeniami aktywności międzynarodowej przywzrostu w ramach Unii Europejskiej. Spójność działań podejmowanych przez

Unię i poszczególne państwa członkowskie stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań, z którym Unia nie może sobie skutecznie poradzić od momentu powstania Europejskiej Współpracy Politycznej w 1970 r. Postulat, aby Wspólnota czy Unia mówiła jednym głosem, pozostaje nadal niezrealizowany, pomimo wielu przeobrażeń Europejskiej Współpracy Politycznej, a później Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Stworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla prowadzenia aktywności międzynarodowej przez Unię Europejską nie poprowadzi od razu do rozwoju skutecznej polityki wschodniej. Aby do tego doszło, należy spełnić szereg innych warunków. Przede wszystkim państwa członkowskie powinny zademonstrować wspólną wolę polityczną w sprawie przyjmowania kompromisowych, ale zarazem jednolitych rozwiązań wobec wschodnich sąsiadów. Dotyczy to głównie określenia wspólnego stanowiska wobec Rosji oraz jednoczesnego zrównoważenia stosunków z innymi państwami. Niejednokrotnie bowiem stosunek do Rosji warunkuje zakres relacji z innymi państwami powstałymi w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Dążenie do bliskich kontaktów z Rosją wywołuje często dystans wobec innych państw Europy Wschodniej i traktowanie dawnego terytorium ZSRR jako swoistą strefę wpływów Rosji. Z drugiej strony niechęć czy podejrzliwość wobec Rosji i jej intencji w polityce zagranicznej skutkuje faworyzowaniem stosunków z takimi państwami, jak chociażby Ukraina czy Gruzja, w celu ich europeizacji i zbliżenia do struktur euroatlantyckich. Takie dwa rozbieżne punkty widzenia nie sprzyjają przyjęciu koherentnej polityki wschodniej, w ramach której zachowano by spójność relacji z poszczególnymi partnerami wschodnimi oraz pomiędzy różnymi stosowanymi formami współpracy i inicjatywami.

Kolejnym zasadniczym problemem polityki wschodniej jest efektywność instrumentów stosowanych przez Unię Europejską wobec wschodnich partnerów. Można zastanawiać się, czy polityka wschodnia może okazać się skuteczna bez jasnej oferty przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Inaczej rzecz ujmując, można rozważać, czy w sytuacji państw mających aspiracje proeuropejskie (np. Ukrainy) brak perspektywy członkostwa może negatywnie wpływać na kształtowanie się i wzmacnianie elit oraz polityki proeuropejskiej. Uwagi te sprowadzają się do rozwiązania podstawowego dylematu w stosunkach Unii z partnerami wschodnimi. Czy celem tych relacji ma być oferta członkostwa, czy partnerstwa? Jest to pytanie kluczowe, gdyż ewentualne członkostwo w Unii Europejskiej, a przede wszystkim w NATO może doprowadzić do kolizji interesów UE i Rosji, a to z kolei – doprowadzić do rywalizacji na obszarze postradzieckim. Z drugiej jednak strony może to doprowadzić do zróżnicowania interesów i postaw poszczególnych państw członkowskich wobec polityki wschodniej. Uwagi te nie dotyczą oczywiście Rosji ze względu na brak jasnych i sprecyzowanych aspiracji do członkostwa w organizacjach euroatlantyckich.

Podstawowym problemem w kształtowaniu skutecznej polityki wschodniej przez Unię Europejską jest zróżnicowanie postaw poszczególnych państw wobec Rosji. Analiza aktywności międzynarodowej Unii, zarówno w przeszłości, jak i obecnie, prowadzi do wniosku, że stosunek do Rosji, a wcześniej do Związku Radzieckiego dzielił państwa członkowskie. Zróżnicowanie to stało się szczególnie

widoczne po akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej w 2004 r. Większość z tych państw, przede wszystkim Polska oraz Litwa, Łotwa i Estonia, ze względu na ich doświadczenia historyczne, ma poważne trudności w unormowaniu relacji z Rosją. Co więcej, są one traktowane przez Moskwę jako państwa członkowskie drugiej kategorii. Rosja prowadzi dialog przede wszystkim z dużymi państwami członkowskimi, tj. głównie z Niemcami, Francją, Wielką Brytanią i Włochami. Może to niestety przypominać dialog ponad głowami, prowadzony w okresie międzywojennym przez Niemcy i Związek Radziecki, co doprowadziło do wybuchu II wojny światowej. Jakkolwiek porównanie to wydaje się niezmiernie odległe, to rozwijanie odrębnych relacji z poszczególnymi państwami bez należytej koordynacji w ramach całej Unii Europejskiej nie sprzyja postulowanej od dekad spójności działań, tzn. dążeń do tego, aby Unia w stosunkach międzynarodowych mówiła jednym głosem. W relacjach z Rosją istnieje daleko idące różnicowanie i dominacja interesów państw dużych, tzw. starej Unii Europejskiej. Co więcej, nowe państwa członkowskie utożsamia się z opcją antyrosyjską i wobec tego nieco odsuwa od głównego nurtu decyzyjnego w zakresie polityki wobec Rosji.

Swoisty flirt pomiędzy największymi państwami Unii Europejskiej a Rosją nie oznacza jednak, że w działaniach wobec Moskwy nie stawia się podstawowych pytań dotyczących celów polityki wobec tak znaczącego wschodniego sąsiada. Najważniejsze z nich brzmi, czy celem polityki wschodniej jest ograniczenie wpływów Rosji na obszarze postradzieckim, czy też próba współkształtowania polityki międzynarodowej we współpracy z Rosją. Inaczej rzecz ujmując, można pytać, czy kształtując politykę wschodnią, Unia powinna brać pod uwagę interesy Rosji, czy też dążyć do przeobrażenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Moskwy zgodnie ze standardami panującymi w świecie zachodnim.

Nie ulega wątpliwości, że możliwości oddziaływania na Rosję pozostają w znacznej mierze ograniczone. Wynika to z wielu powodów. Przede wszystkim Rosja jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, co stanowi świadectwo jej znaczenia w stosunkach międzynarodowych. Pomimo to Rosja nie dysponuje odpowiednim potencjałem gospodarczym, politycznym i militarnym, który predestynowałby to państwo do odegrania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Ale fakt, że posiada znaczące zasoby surowców energetycznych, tj. gazu ziemnego i ropy naftowej, i wykorzystuje je niejednokrotnie do osiągania celów politycznych, czego najlepszym przykładem może być dwukrotne wstrzymywanie dostaw gazu na Ukrainę w zimie, powoduje, że z Rosją muszą się liczyć państwa europejskie (i nie tylko), uzależnione w dużej mierze od wspomnianych dostaw.

W tym kontekście w ramach Unii i w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich można rozpatrywać problem bezpieczeństwa energetycznego. Jest to zagadnienie, które w znacznej mierze dzieli państwa członkowskie z uwagi na ich różnicowane interesy i postawy. Rosja w umiejętny sposób wykorzystuje różnicowanie poglądów w ramach Unii Europejskiej, działając zgodnie z zasadą „dziel i rządź”. Postawa taka może doprowadzić do sukcesu Rosji z uwagi na brak rzeczywistej wspólnej polityki energetycznej Unii oraz bliskie relacje niektórych stolic państw członkowskich, przede wszystkim dużych, z Moskwą. Co więcej, ogranicza to przyjęcie w ramach Unii takich działań wobec Rosji, które można by traktować

jako jednoznaczna i spoistą reakcję Unii na aktywność Rosji na obszarze postradzieckim.

Rosja może liczyć na *sprawdzonych partnerów* w Unii, jak chociażby Włochy, a także takie państwa, jak Francja i Niemcy, które mogą zawetować przyjęcie jakiegokolwiek mocniejszego stanowiska, np. w sprawie kryzysu, jaki miał miejsce w Gruzji w sierpniu 2008 r. Takim postawom sprzyja realizacja projektów konstrukcji rurociągów gazowych łączących Rosję z Europą Zachodnią, które nie tylko mają omijać państwa nieczłonkowskie, jak Ukraina, ale również państwa członkowskie, jak Polska, czy państwa bałtyckie, które Rosja chciałaby izolować na arenie europejskiej. Konstrukcja alternatywnych, tzn. niekontrolowanych przez Rosję, dróg dostaw gazu do Europy, jak np. projekt Nabucco, napotyka na szereg problemów związanych z realizacją.

Pomimo że rurociąg Nabucco uważany jest za bardzo ważny projekt z punktu widzenia interesów europejskich, gdyż w istotny sposób przyczyniłby się do zapewnienia dywersyfikacji dostaw gazu z basenu Morza Kaspijskiego do Europy, to nie do końca rozstrzygnięte pozostają chociażby problemy finansowania projektu oraz zapewnienia źródeł gazu, co wydaje się kluczowym zagadnieniem. Świadczy to nie tylko o rzeczywistych problemach technicznych, lecz także w dużej mierze o tym, że podobne projekty stanowią element aktualnych konfliktów politycznych w ramach Unii Europejskiej z udziałem Rosji. Oznacza to, że Rosja skutecznie stosuje zasadę „dziel i rządź”, o czym może świadczyć udział Niemiec w budowie rurociągu po dnie Morza Bałtyckiego, tzw. rurociągu północnego, dzięki któremu bezpośrednio dostarczano by gaz z Rosji do Niemiec z pominięciem państw tranzytowych, czyli Ukrainy, Polski, Słowacji lub Czech. Podziały występujące w Unii Europejskiej nie pozwalają na określenie rzeczywście wspólnego stanowiska wobec Rosji, co stanowi niezwykle ważny problem w kreowaniu polityki wschodniej. Jeżeli brakuje wspólnego podejścia do tak ważnego państwa, jakim jest Rosja, to trudno, aby wobec pozostałych wschodnich sąsiadów Unia mówiła jednym głosem.

Niemówność przyjęcia jednolitej polityki wobec Rosji jest rezultatem dominacji interesów narodowych poszczególnych państw nad interesem unijnym. Duże państwa członkowskie, dla których Rosja jest partnerem, nie biorą pod uwagę obaw i zastrzeżeń wyrażanych przede wszystkim przez nowe państwa członkowskie, w tym między innymi Polskę, co do intencji i działań Rosji w polityce zagranicznej i wewnętrznej. Wobec tego trudniej jest Unii wpływać na politykę Rosji w obszarze postradzieckim, czego najlepszy przykład stanowi konflikt gruzińsko-rosyjski w sierpniu 2008 r. Konflikt ten nie po raz pierwszy ukazał istotne zróżnicowanie poglądów pomiędzy państwami członkowskimi. Niektóre, jak Polska, Szwecja, Wielka Brytania oraz Litwa, Łotwa i Estonia, bardzo wyraźnie krytykowały działania podjęte przez Rosję. Inne, jak Francja i Niemcy, wykazywały dosyć daleko idącą wstrzemięźliwość, a Włochy przyjęły wręcz prorosyjskie stanowisko. Taka dywersyfikacja stanowisk nie pozwoliła Unii na podjęcie zdecydowanych działań wobec Rosji. Taki brak ambicji wydaje się charakterystyczny dla Unii w sytuacji wewnętrznych podziałów, co powoduje, że działa ona zgodnie z zasadą najniższego wspólnego mianownika. Przykładem takiego podejścia stała się również reakcja na

kryzys w Iraku – Unia Europejska przyjmowała dokumenty, nie oddające ostrego sporu w tej sprawie między państwami członkowskimi.

Trudności w określeniu jednolitej polityki wobec Rosji nie pozwalają UE na przyjęcie jednoznacznej strategii wobec pozostałych państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podstawowy dylemat polityki wschodniej dotyczy ewentualnej rywalizacji Unii z Rosją na obszarze postradzieckim albo akceptacji, że jest to rosyjska strefa wpływów, tzw. bliska zagranica, jak się to określa wśród rosyjskich polityków. Ewentualna rywalizacja nie oznaczałaby jednak otwartej konfrontacji, która mogłaby przerodzić się w coś na kształt nowej zimnej wojny. Prawdopodobnie jednak prowadziłyby do walki o wpływy w poszczególnych państwach na wspomnianym obszarze. Takie zjawisko do pewnego stopnia już występuje, co wynika również z podziałów społecznych oraz wśród elit rządzących i intelektualnych w wielu państwach powstałych w wyniku rozpadu ZSRR. Przykładem może być tu Ukraina, która, upraszczając nieco zagadnienie, dzieli się w sensie politycznym na część wschodnią – prorosyjską – i zachodnią – proeuropejską. Również partie polityczne wyrażają swoje sympatie polityczne w określaniu podstawowych wyborów w polityce zagranicznej. Tzw. obóz pomarańczowy, który jest obecnie dosyć silnie podzielony między innymi ze względu na spór między prezydentem Wiktorem Juszczenką a premier Julią Tymoszenko, jak się powszechnie uważa, opowiada się za integracją Ukrainy ze strukturami euroatlantyckimi, czyli z Unią Europejską i NATO. Z kolei Partię Regionów byłego premiera Wiktora Janukowycza, tzw. obóz niebieski, określa się jako ugrupowanie, które utrzymuje bardzo bliskie związki z Kremlm. Spór ten jest bardzo dobrą ilustracją trudności wielu państw sąsiadujących z Unią Europejską związanych z podjęciem decyzji, jakiego strategicznego wyboru dokonać w polityce zagranicznej. Istnieje też koncepcja, rozwijana przez byłego prezydenta Leonida Kuczmę w okresie sprawowania władzy, że należy utrzymać równy dystans w stosunku do głównych podmiotów polityki światowej, tj. Rosji, Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Była to tzw. polityka wielowektorowości.

Wewnętrzne dyskusje o zasadniczych wyborach w polityce zagranicznej w państwach obszaru postradzieckiego są kolejnym istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwości przyjęcia przez Unię Europejską jednoznacznej i spójnej strategii wschodniej. Trudno bowiem oczekiwać od niej, aby przedstawiała konkretną ofertę, chociażby członkostwa, w sytuacji, kiedy partnerzy wschodni nie są w stanie dokonać jednoznacznych wyborów w polityce zagranicznej ani też doprowadzić do stabilizacji sytuacji wewnętrznej, przede wszystkim w wymiarze politycznym, ale również gospodarczym. Brak przewidywalności i stabilizacji w polityce zagranicznej i wewnętrznej okazały się istotnymi czynnikami, które nie tylko zmniejszają szanse europejskie państw obszaru postradzieckiego, lecz także utrudniają niektórym państwom członkowskim bycie ich adwokatem w ramach UE.

Pomimo to wydaje się, że pewien dystans w relacjach z Moskwą prowadzi do zwrócenia szczególnej uwagi na innych wschodnich sąsiadów. Działania takich państw, jak chociażby Polska czy państwa bałtyckie, zmierzają do intensyfikowania relacji przede wszystkim z państwami, które zostały w maju 2009 r. objęte nowym instrumentem polityki wschodniej Unii Europejskiej, tj. Partnerstwem Wschodnim.

Są to Ukraina, Białoruś, Mołdowa, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan. Jakkolwiek Partnerstwo, które zostało przyjęte z inicjatywy Polski i Szwecji, ma na celu zbliżenie państw wschodnich do standardów europejskich, to jest traktowane przez Moskwę z dużą podejrzliwością jako próba stworzenia swoistej europejskiej strefy wpływów. Może to prowadzić do rywalizacji pomiędzy Unią a Rosją, co stanowiłoby istotną przeszkodę w rozwoju tak istotnego instrumentu, jakim zdaje się obecnie Partnerstwo Wschodnie. Ewentualne kontrowersje mogą bowiem prowadzić do wstrząsliwości wobec tego programu tych państw członkowskich Unii, które są albo otwarcie prorosyjskie, albo przynajmniej sympatyzują ze stanowiskiem rosyjskim z uwagi na liczne interesy gospodarcze i polityczne związane z rozwojem stosunków z tym państwem. To w znacznej mierze może różnić Partnerstwo Wschodnie od powstałej w 2008 r. Unii dla Śródziemnomorza, która obejmuje swoim zakresem pozaeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego. Ograniczenie Partnerstwa Wschodniego wiąże się też z obawą przed otwartym konfliktem z Rosją, podczas gdy trudnością w implementacji Unii dla Śródziemnomorza okazują się zbyt duże ambicje Francji, która chciałaby zostać niezaprzeczalnym liderem w basenie Morza Śródziemnego.

Jednym z zasadniczych problemów związanych z określeniem skuteczności polityki wschodniej Unii Europejskiej, przede wszystkim w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, jest określenie celu tejże polityki. Bez jednoznacznej perspektywy członkostwa możliwości oddziaływania UE na państwa sąsiedzkie są bardzo ograniczone. Unia to organizacja, która w różnoraki sposób może stabilizować partnerów zewnętrznych, co jest niezwykle istotne w przypadku państw, które przeżywają problemy gospodarcze i polityczne. Z drugiej jednak strony członkostwo, nawet jako obietnica, można oferować tym państwom, które w sposób skuteczny wprowadzają w życie reformy polityczne i gospodarcze oraz które systematycznie przyjmują normy prawa europejskiego, nawet w ograniczonym zakresie.

Tak można interpretować proces akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej zapoczątkowany w pierwszej połowie lat 90. XX w., a zakończony w 2004 i 2007 r. Akceptacja w czerwcu 1993 r. przez Radę Europejską na spotkaniu w Kopenhadze możliwości wejścia państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej była uwarunkowana spełnieniem kryteriów akcesyjnych oraz zachowaniem przez Unię zdolności do dalszego pogłębiania integracji. Decyzja ta była wynikiem widocznych sukcesów reform politycznych i gospodarczych wprowadzonych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej od końca lat 80. XX w. oraz jednoznacznego zorientowania polityki zagranicznej tych państw na integrację ze strukturami europejskimi i atlantyckimi. Co więcej, już w tamtym okresie dwa państwa, Polska i Węgry, zintensyfikowały relacje z Unią Europejską poprzez podpisanie Układów Europejskich, czyli umów stowarzyszeniowych.

Z uwagi na wewnętrzne trudności polityczne i gospodarcze oraz niejednoznaczność w polityce zagranicznej niektórych partnerów wschodnich trudno doszukiwać się podobieństw z sytuacją państw Europy Środkowej, tj. Polski, Węgier, Czech i Słowacji, z pierwszej połowy lat 90. Wszystko to prowadzi do trudnego do rozwiązania dylematu dotyczącego ewentualnej oferty pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Może być ono zaoferowane państwom, które spełniają w jakiejś mie-

rze kryteria akcesyjne, ale należy pamiętać o tym, że państwom tym będzie trudno zbliżyć się do modelu unijnego, jeżeli cel pogłębiania współpracy nie zostanie jasno określony. Aby rozwiązać ten problem, Unia Europejska powinna określić efekt docelowy i cele średnioterminowe, których realizacja pozwalałaby na zbudowanie skutecznej polityki wschodniej w oparciu o zasadę dyferencjacji. Taka polityka bardzo dobrze sprawdziła się w przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90., kiedy wprowadzanie w życie reform politycznych i gospodarczych, a następnie spełnianie kryteriów akcesyjnych, przede wszystkim poprzez wdrażanie norm prawa europejskiego, pozwoliły na przybliżenie tych państw do Unii Europejskiej aż do uzyskania pełnego członkostwa.

Rekomendacje dla Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z realizacji szeroko pojętej polityki wschodniej, czyli wszystkich inicjatyw, które mieszczą się w tym pojęciu, można sformułować szereg ogólnych i szczegółowych rekomendacji, których cel stanowi doprowadzenie do większej efektywności stosowanych przez Unię Europejską działań. Powinny one mieścić się w trzech zasadniczych obszarach, tj. w odniesieniu do reformy instrumentów będących w dyspozycji Unii (reformy traktatowej), sformułowania zasadniczych zrębów koncepcyjnych (sfera programów) oraz ich realizacji (obszar konkretnych działań).

(1) Podstawowym wyzwaniem wydaje się sformułowanie jednolitej strategii wobec wszystkich wschodnich sąsiadów z uwzględnieniem Rosji. Strategia ta powinna mieć charakter koherentny i jednolity. Oznacza to, że należy w sposób całościowy określić politykę wobec poszczególnych państw w ramach strategii wielostronnej, która jednak byłaby realizowana przede wszystkim w relacjach bilateralnych. Choć Rosja to państwo o większym potencjale i ambicjach w porównaniu z innymi państwami, nie może być jednak traktowana preferencyjnie, nie może mieć wpływu na działania podejmowane przez Unię Europejską wobec pozostałych państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Nie ulega wątpliwości, że podejmując decyzje w odniesieniu do sąsiadów wschodnich z uwzględnieniem państw kaukaskich, należy brać pod uwagę politykę Rosji oraz Turcji, lecz nie powinno to oznaczać bezwarunkowej akceptacji interesów tych państw. Polityka Unii Europejskiej ma posiadać charakter całkowicie autonomiczny. Aby to osiągnąć, należy doprowadzić do wypracowania rzeczywiście wspólnej taktyki wobec Rosji, co oznaczałoby uzgodnienie stanowiska między grupami państw prezentującymi zróżnicowane podejście do Rosji, od wręcz prorosyjskiego aż do niezwykle wstrząsliwego wobec tego państwa. To niesłychanie trudne zadanie może stanowić istotny test dla państw członkowskich, na ile Unia Europejska może mówić jednym głosem na arenie międzynarodowej.

(2) W ramach ogólnej strategii wschodniej należy zróżnicować relacje z poszczególnymi państwami. Zgodnie z obecnie przyjętymi rozwiązaniami należy stosować odmienne instrumenty wobec Rosji, a inne wobec Białorusi, Ukrainy, Mołdowy, Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii. Te ostatnie państwa można bowiem trak-

tować jako potencjalnych przyszłych członków UE, nawet bez przyznawania im oficjalnie tego statusu w najbliższym okresie. Rosja może być natomiast partnerem, z którym da się współpracować na wielu płaszczyznach. Podstawowa różnica pomiędzy stosowanymi instrumentami powinna polegać na tym, że obok szerokiej współpracy w sferze gospodarczej i politycznej, czego efektem stanowiłaby europeizacja i stabilizacja wszystkich wymienionych państw, łącznie z Rosją, w przypadku państw, których deklarowanym celem byłaby pełna integracja z Unią Europejską, należy dążyć do określenia długofalowego programu przyjęcia prawodawstwa europejskiego jako kolejnego etapu intensyfikacji współpracy po liberalizacji handlowej i pogłębieniu dialogu politycznego.

(3) Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia w rozwoju stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90., Unia Europejska powinna rozwijać dwustronne relacje z poszczególnymi państwami postradzieckimi w ramach programów wielostronnych. Stwarzałoby to równe szanse tym państwom, których determinacja i chęci mogłyby zbliżać je do Unii Europejskiej. Wdrażanie reform gospodarczych i stabilizacja sytuacji politycznej oraz deklarowane i wprowadzane w życie cele w polityce zagranicznej pozwoliłyby niektórym z nich na większe zbliżenie do Unii Europejskiej, z perspektywą przyszłego członkostwa, przy wykorzystaniu tych instrumentów współpracy, które wchodziłyby w skład jednolitej oferty skierowanej do wszystkich państw. Byłaby to oznaka stosowania polityki dyferencjacji – różnicowania relacji z tymi państwami w zależności od tempa i zakresu przemian wewnętrznych, czyli przy zastosowaniu zasady warunkowości. Ramy wielostronnej współpracy nie wykluczają rozwoju stosunków dwustronnych, wręcz przeciwnie – pozwalają na lepszą koordynację działań w ramach UE oraz na wszechstronniejszą ocenę postępów poszczególnych państw.

(4) Unia Europejska powinna położyć nacisk przez przede wszystkim na rozwój stosunków gospodarczych jako narzędzia osiągania celów politycznych. Stworzenie sieci powiązań gospodarczych stanowiłoby istotny czynnik w procesie podejmowania decyzji przez sąsiadów wschodnich, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Intensyfikacja relacji byłaby postrzegana jako zysk, a ewentualny regres – jako strata. Normalizacja i wewnętrzna stabilizacja polityczna i gospodarcza mogłyby być *nagradzane* przez Unię, natomiast w odmiennej sytuacji państwa te mogłyby spodziewać się *kary* w postaci dystansowania się Unii. Byłaby to normalna polityka kija i marchewki.

(5) W odniesieniu do wszystkich państw, łącznie z Rosją, Unia Europejska powinna wprowadzić i stosować przejrzyste i jednoznaczne kryteria oceny wewnętrznej sytuacji politycznej oraz polityki zagranicznej. Nie ulega wątpliwości, że obecnie jednym z podstawowych ograniczeń polityki wschodniej jest przytykanie oka na niedostatki w rozwoju demokracji, zwłaszcza w Rosji. W jej wypadku, z uwagi na jej wielkość i znaczenie w polityce międzynarodowej oraz na zależność wielu państw europejskich od dostaw surowców energetycznych, nie są stosowane te same standardy demokratyczne, jak w stosunku do wielu państw, z którymi Unia Europejska utrzymuje relacje. Moskwa niejako może więcej, zarówno jeżeli chodzi o wybiórcze stosowanie norm demokratycznych, jak i też o brak należytej reakcji ze strony wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej na rosyjską ekspan-

sjonistyczną politykę zagraniczną, czego najlepszy przykład stanowi brak jednolitej reakcji UE na kryzys gruziński w sierpniu 2008 r.

(6) Ostateczny cel rozwoju stosunków z sąsiadami wschodnimi poza Rosją powinno stanowić członkostwo tych państw w Unii Europejskiej. Może to być cel jedynie długofalowy. Pierwszym krokiem powinno stać się zawarcie umów stowarzyszeniowych i dopiero ich pełna realizacja mogłaby doprowadzić do podjęcia przez Unię decyzji o kontynuowaniu polityki otwartych drzwi wobec wschodnich sąsiadów. Można by tu doszukiwać się paraleli do sytuacji państw Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszej połowie lat 90. W momencie negocjowania porozumień stowarzyszeniowych (Układów Europejskich) Unia wykluczała rozmowy na temat ewentualnego przyszłego członkostwa. Obietnica ze strony Rady Europejskiej padła dopiero w czerwcu 1993 r. W przypadku sąsiadów wschodnich okres pomiędzy podpisaniem umów stowarzyszeniowych a ewentualną deklaracją, która nie powinna mieć charakteru jednoznacznego, powinien okazać się dłuższy. Z uwagi na to, że państwa te przeżywają o wiele głębsze problemy gospodarcze i polityczne niż państwa Europy Środkowej i Wschodniej, można jedynie mówić o polityce otwartych drzwi i to w dłuższej perspektywie czasowej.

(7) Podstawowy warunek dalszego poszerzenia, w szczególności o sąsiadów wschodnich, powinno być zakończenie procesu reform traktatowych i niejako wewnętrzna stabilizacja Unii Europejskiej. Jedynie w przypadku ostatecznego określenia ram instytucjonalno-prawnych, w których zachodzi proces integracji europejskiej, Unia będzie mogła zmierzyć się z różnorodnymi wyzwaniami, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Stworzenie określonych procedur decyzyjnych i przyjęcie rozwiązań instytucjonalnych nie wystarczy jeszcze, aby UE rzeczywiście mówiła jednym głosem w polityce zagranicznej, w tym w polityce wschodniej. Rozwiązania te mogą jednak pomóc w przewyżczeniu różnic pomiędzy państwami członkowskimi, jakkolwiek decydujące znaczenie będzie miała wola polityczna. Stworzenie jednolitej polityki wschodniej jest wobec tego istotnym testem aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej, której zasadniczym celem powinna być stabilizacja państw sąsiadujących, aby mogła ona funkcjonować w przewidywalnym środowisku międzynarodowym.

Andrzej Dumala

**UDZIAŁ PAŃSTW PARTNERSKICH OBJĘTYCH EUROPEJSKĄ
POLITYKĄ SĄSIEDZTWA W AGENCJACH I PROGRAMACH
WEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Artykuł ma na celu syntetyczne zaprezentowanie uwarunkowań prawnych, założeń i warunków udziału państw uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa w agencjach i programach wewnętrznych UE. Jest to raczej nowy, mało znany, ale potencjalnie rozwojowy aspekt stosunków UE z sąsiadami. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od pojawienia się tych możliwości, nie ma jeszcze zbyt wiele materiału empirycznego, stąd akcent w tym artykule położony został na aspekty formalne. Również ocena efektów tego udziału pozostaje na tym etapie procesu jedynie wstępna i dość ogólna. Właściwie nie istnieje jeszcze literatura w zakresie omawianego problemu. Jest on najwyżej zauważany na marginesie głównego nurtu rozważań o instrumentach EPS¹.

Udział państw objętych EPS w agencjach i programach wewnętrznych UE trudno uznać za najważniejszy element realizacji głównych celów EPS; jest to na pewno element ważny, ale uzupełniający. Rola i szczególne znaczenie tych ciągle jeszcze bardziej potencjalnych niż faktycznie wykorzystywanych form rzeczywistej współpracy polega na rozbudowywaniu sieci powiązań różnych podmiotów oraz środowisk zawodowych i społecznych z tych państw z ich odpowiednikami w UE i przenoszeniu tą drogą wartości, rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych stosowanych w UE.

¹ R. Trzaskowski, *Jak wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa UE? Udział krajów EPS we wspólnotowych politykach i agencjach*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 1(33), [on-line], http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_1_2009.pdf [29.05.2009].

Ogólne podstawy prawne i kontekst organizacyjny udziału

Na wstępie należy przypomnieć, że w dokumencie strategicznym w sprawie EPS z 12 maja 2004 r.² państwa członkowskie UE określiły cel polityczny polegający na umożliwieniu 16 państwom partnerskim objętym EPS (tj. Algierii, Armenii, Azerbejdżanowi, Białorusi, Egipcowi, Gruzji, Libanowi, Libii, Izraelowi, Jordanii, Mołdowie, Maroku, Syrii, Autonomii Palestyńskiej, Tunezji i Ukrainie) uczestnictwa w określonych programach wspólnotowych. Inny zapis tego dokumentu nałożył na Komisję obowiązek przeprowadzenia analizy programów i agencji UE, „w których udział krajów sąsiadujących może być korzystny dla interesów rozszerzonej UE i krajów sąsiadujących”. Dokument strategiczny EPS przewiduje „stopniowe otwieranie niektórych programów wspólnotowych opartych na wspólnocie interesów i dostępnych zasobów”. 14 czerwca 2004 r. Rada zatwierdziła przedstawioną w omawianym dokumencie strategię.

Podstawę prawną zaproszenia państw EPS do udziału w programach i agencjach UE stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI). W art. 2 pkt. 1 rozporządzenia znalazł się zapis wyrażający zakres i istotę pomocy wspólnotowej: „pomoc wspólnotowa wspiera wzmocnioną współpracę i stopniową integrację gospodarczą pomiędzy UE a państwami partnerskimi oraz w szczególności realizację umów o partnerstwie i współpracy, układów stowarzyszeniowych lub innych istniejących lub przyszłych umów. Służy ona również zachęcaniu krajów partnerskich do działań w zakresie wspierania dobrych rządów i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego”. Z kolei art. 2 pkt. 2 rozporządzenia stanowi o wykorzystaniu pomocy wspólnotowej do wsparcia udziału państw partnerskich w agencjach i programach³.

Plany działań w ramach EPS zawarte przez UE z poszczególnymi partnerami zawierają standardowe sformułowania, że EPS stwarza nowe perspektywy partnerstwa, w tym możliwość stopniowego otwierania programów wspólnotowych bądź zacieśnienia współpracy w ich ramach. Udział poszczególnych partnerów objętych EPS w konkretnych programach i agencjach zależy od ustalenia wspólnych interesów pomiędzy UE, partnerami objętymi EPS i odpowiednimi agencjami, a także od wyników negocjacji dotyczących poszczególnych programów, agencji oraz krajów.

Ogólną koncepcję udziału państw objętych EPS w agencjach i programach UE Komisja przedstawiła w komunikacie z 4 grudnia 2006 r.⁴ Dnia 5 marca 2007 r. Rada wyraziła poparcie dla ogólnego i całościowego podejścia nakreślonego w tym komunikacie. Podobnie uczynił Parlament Europejski, który w przyjętym sprawoz-

² *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, COM(2004) 0373 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1638/2006 z dnia 24.10.2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

⁴ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący ogólnej koncepcji umożliwienia krajom partnerskim objętym europejską polityką sąsiedztwa uczestnictwa w agencjach i programach Wspólnoty, Bruksela, 4.12.2006, KOM(2006) 724 wersja ostateczna.

daniu na temat EPS podkreślił potrzebę lepszej współpracy w omawianej kwestii⁵. Rada i Parlament potwierdziły, że zwiększenie możliwości uczestnictwa państw EPS w programach i agencjach wspólnotowych będzie możliwe pod warunkiem osiągnięcia celów planów działań EPS, na podstawie osiągnięć i gdy pozwalają na to podstawy prawne. Parlament dodatkowo wezwał Komisję do podjęcia skutecznych działań w celu zminimalizowania obciążenia finansowego państw trzecich chcących uczestniczyć we wspomnianych programach wspólnotowych.

Przed wydaniem komunikatu w 2006 r. Komisja dokonała szczegółowego przeglądu istniejących agencji i programów, aby ocenić możliwości osiągnięcia postępów w poszczególnych dziedzinach. W oparciu o tę analizę przedstawiła dwie koncepcje, jedną dotyczącą uczestnictwa w agencjach, a drugą – w programach wspólnotowych. Koncepcja pierwsza zakłada konieczność negocjowania oddzielnych umów pomiędzy poszczególnymi państwami partnerskimi objętymi EPS i agencjami wspólnotowymi. Druga – przewiduje dwustopniową procedurę opartą na doświadczeniach zebranych w przeszłości z państwami kandydującymi w okresie przedakcesyjnym. Obie koncepcje zostaną szerzej omówione w dalszej części artykułu.

Od wiosny 2007 r. Komisja rozpoczęła przedkładanie zaleceń udzielenia konkretnych mandatów, które umożliwiają podpisywanie dodatkowych protokołów do umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu. W grudniu 2007 r. w dokumencie *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa* Komisja jeszcze raz potwierdziła, iż jej celem jest umożliwienie uczestnictwa państw sąsiedzkich w niektórych programach wspólnotowych⁶.

W 2008 r. Komisja kontynuowała prace nad swoją inicjatywą rozszerzenia możliwości udziału państw EPS w programach i agencjach. Komisja traktuje taki udział jako zachętę i nagrodę za wysiłki państw EPS we wzmacnianiu zdolności administracyjnych i regulacyjnych w różnych obszarach polityki. Polityka Komisji i Rady w sprawie udziału lub współpracy z programami i agencjami stopniowo przynosi pozytywne rezultaty. W 2008 r. Izrael wynegocjował ze WE umowę ramową dotyczącą ogólnych zasad uczestnictwa tego państwa w programach wspólnotowych⁷. Negocjacje podobnych umów toczą się z Marokiem i Ukrainą. A Jordania, Mołdowa i Tunezja zadeklarowały zainteresowanie takimi negocjacjami.

Główne argumenty Komisji za udziałem państw partnerskich objętych EPS w agencjach i programach wspólnotowych to: po pierwsze, możliwość dalszego wzmacniania EPS; po drugie, możliwość sięgnięcia przez agencje do zasobów wiedzy fachowej partnerów objętych EPS; po trzecie, stwarzanie zachęt do przepro-

⁵ Parlament Europejski, Komisja Spraw Zagranicznych, Sprawozdanie w sprawie przeglądu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, 2008/2236(INI) (PE 412.336), Sprawozdawca: Konrad Szymański, 28.02.2009.

⁶ Zob. punkt 3.5, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Silna europejska polityka sąsiedztwa*, Bruksela, 5.12.2007, KOM(2007) 774 wersja ostateczna.

⁷ Decyzja Rady nr 2008/372/WE z dnia 12.02.2008 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Protokołu do Układu Eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a państwem Izrael z drugiej strony, w sprawie umowy ramowej między Wspólnotą Europejską a państwem Izrael, dotyczącej ogólnych zasad uczestnictwa państwa Izrael w programach wspólnotowych.

wadzenia reform w zakresie uregulowań prawnych i administracji oraz budowania instytucji w państwach objętych EPS; po czwarte, udział w agencjach i programach stanowi dość efektywny sposób wspierania konwergencji między partnerami objętymi EPS a Unią Europejską w zakresie przepisów, norm, najlepszych praktyk i wymogów prawnych UE⁸.

Warto przy tym zauważyć, że wspomniane reformy i konwergencja są nadzrzednym interesem wspólnotowym. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że dążenie do spełnienia podstawowych warunków uczestnictwa w działaniach agencji wspólnotowych, jak np. zbliżenie przepisów do dorobku prawnego WE czy ustanowienie instytucji narodowych dysponujących odpowiednimi możliwościami, uznać można za katalizator reform i modernizacji oraz pomoc w ich przeprowadzaniu.

Reasumując, nieodłącznym elementem omawianej koncepcji UE jest warunkowość – im lepsze wypełnienie warunków, tym szerszy udział i większe korzyści. Uczestnictwo partnerów wpisuje się w realizację zadania EPS polegającego na przenoszeniu polityki wewnętrznej UE na zewnątrz, aby wspierać dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo w krajach sąsiadujących.

Udział państw EPS w agencjach, strategiach politycznych i programach Wspólnoty albo ściślejsza współpraca z nimi może przybrać kilka form: 1) umożliwienie uczestnictwa; 2) przyznanie im statusu obserwatora w określonych agencjach lub innych organach wspólnotowych mających wpływ na zarządzanie strategiami politycznymi Wspólnoty; 3) umożliwienie nawiązania współpracy z takimi agencjami bądź organami; 4) włączenie w realizację strategii politycznych Wspólnoty. Trzeba jednak podkreślić, że dla każdego przypadku agencji lub programu z osobna konieczne jest podjęcie decyzji co do tego, czy uczestnictwo państwa trzeciego finansowane będzie przez nie same⁹ czy z budżetu UE. W tym drugim przypadku środki pochodzą z zasobów własnych danego programu, o ile jest to przewidziane w odnośnej podstawie prawnej, albo z przeznaczonych na ten cel funduszy w ramach ENPI.

Ogólnie można stwierdzić, że akty prawa wtórnego ustanawiające agencje w większości przypadków przewidują możliwość udziału w ich pracach państw trzecich. Podobnie podstawy prawne wielu programów wspólnotowych zawierają tzw. klauzulę otwartą, przewidującą możliwość udziału państw trzecich. W obu przypadkach dodatkowo konieczne jest zawarcie wiążących umów sporządzonych w oparciu o prawo międzynarodowe, określających ogólne warunki udziału krajów partnerskich objętych EPS.

Podstawy prawne udziału w pracach agencji wspólnotowych

Wspólnoty i Unia Europejska na mocy różnych podstaw prawnych w ramach pierwszego filaru powołały 23 agencje regulacyjne¹⁰. Trzy inne agencje utworzono

⁸ Komunikat Komisji..., KOM(2006) 724, wersja ostateczna.

⁹ Tak jest w przypadku członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

¹⁰ Pod pojęciem europejskiej agencji regulacyjnej rozumie się niezależną jednostkę prawną, utworzoną przez prawodawcę i mającą za zadanie wspieranie procesu regulacyjnego w danym sektorze na poziomie europejskim.

w oparciu o przepisy drugiego filaru UE, następne trzy w ramach trzeciego filaru UE. Kolejne dwie agencje są w fazie tworzenia¹¹.

Jak już stwierdzono wcześniej, w większości przypadków rozporządzenia i decyzje Rady bądź Rady i Parlamentu ustanawiające takie agencje zawierają standardowe przepisy określające, że „agencja jest otwarta na udział w swojej działalności państw trzecich, które zawarły ze Wspólnotą Europejską porozumienia przewidujące przyjęcie i stosowanie przez nie prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej aktem założycielskim. W ramach tych porozumień opracowywane są uzgodnienia precyzujące w szczególności charakter i zasady uczestnictwa tych państw w pracach agencji, w tym postanowienia dotyczące członkostwa w niektórych organach wewnętrznych, wkładu finansowego i zatrudniania pracowników”¹². W praktyce oznacza to jednak zawsze udział bez prawa głosu w organach decyzyjnych agencji. Ponadto udział w pracach agencji nie prowadzi automatycznie do uzyskania w niej członkostwa.

Analiza aktów prawa wtórnego powołujących agencje pokazuje, że prawodawca europejski, ustanawiając dla każdej z nich oddzielne przepisy, określa także, w zależności od sektora działalności danej agencji, zróżnicowane warunki udziału w niej krajów trzecich. W chwili obecnej 22 agencje UE są otwarte na współpracę z państwami objętymi EPS. W tabeli 1 dokonano ich zestawienia wraz z odpowiednimi regulacjami.

Zakres udziału poszczególnych państw partnerskich objętych EPS w określonych agencjach stanowi przedmiot negocjacji, w których toku określa i wywacza się interesy Wspólnoty i poszczególnych partnerów. Proces włączania partnerów w prace agencji, tam, gdzie jest to możliwe, przebiega stopniowo i ma charakter wybiórczy z uwzględnieniem wzajemnych korzyści oraz warunków agencji. Podstawowym warunkiem jest zdolność absorpcji, jaką posiada dana agencja.

Komisja Europejska stale utrzymuje kontakty z partnerami w celu dokonywania bieżącej oceny ich zdolności do wybiórczego uczestnictwa w pracach agencji wspólnotowych. Ważne jest przy tym uwzględnianie wagi, jaką poszczególne państwa partnerskie przykładają do danej dziedziny, oraz perspektywa podtrzymania tego udziału. Strona unijna zachęca partnerów do przedstawiania ich interesów związanych z pracami agencji wspólnotowych oraz możliwości uczestniczenia w nich. Czyni to w ramach regularnego dialogu na różnych forach ustanowionych w ramach umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu (Rada Współpracy i Rada Stowarzyszenia, komitety i podkomitety). Z dotychczasowych konsultacji wynika, że największe znaczenie dla partnerów UE ma udział w pracach:

- Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA), zwłaszcza przyjęcie i stosowanie wspólnotowych przepisów bezpieczeństwa w tym obszarze.

skim, jak również procesu wdrażania polityki wspólnotowej w danej dziedzinie. Realizując powierzone jej zadania, agencja taka przyczynia się do poprawy stosowania uregulowań prawnych na obszarze całej UE.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Przyszłość agencji europejskich*, Bruksela, 11.01.2008, KOM(2008) 135, wersja ostateczna.

¹² Tę standardową klauzulę zapisano również w art. 24 wniosku Komisji dotyczącego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych, komunikat z dnia 25.02.2005 r., COM(2005) 59, wersja ostateczna. Wniosek nie został przyjęty przez Radę i Komisja w 2008 r. wycofała projekt.

- Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA); europejscy partnerzy objęci EPS, będący sygnatariuszami Konwencji Chicagowskiej¹³ i wyrażający zgodę na przyjęcie i stosowanie prawodawstwa wspólnotowego w tym obszarze, mogą uczestniczyć w pracach EASA; państwa trzecie, które zawarły z WE umowy sektorowe, mogą otrzymać status obserwatora w EASA. Ponieważ od 2003 r. EASA pozostaje również członkiem Wspólnych Władz Lotniczych (ang. *Joint Aviation Authorities* – JAA), z niektórymi z państw trzecich należących do JAA nawiązana została współpraca. Ponadto europejscy partnerzy objęci EPS, niebędący członkami JAA, oraz kraje pozaeuropejskie mogą współpracować z EASA, zawierając porozumienia robocze o charakterze uregulowań administracyjnych pomiędzy ich urzędami lotnictwa cywilnego i Agencją w celu opracowywania bardziej efektywnych procedur weryfikacji i ułatwienia certyfikacji wyrobów lotniczych. Partnerzy objęci EPS posiadający znaczącą produkcję lotniczą mogą również zawierać ze Wspólnotą umowy o wzajemnym uznawaniu swoich certyfikatów i w ten sposób prowadzić szeroko zakrojoną współpracę z EASA w zakresie regulacyjnym i administracyjnym.
- Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) oraz Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA); pod warunkiem zawarcia ze Wspólnotą porozumień w sprawie przyjęcia i stosowania przepisów prawa wspólnotowego.
- Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (EEA); przy czym agencja ta daje pierwszeństwo współdziałaniu z partnerami objętymi EPS w regionalnych procesach współpracy (np. w procesie „Środowisko dla Europy” pod auspicjami EKG ONZ, w procesie eurośródoziemnomorskim czy czarnomorskim).
- Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności; pod warunkiem przyjęcia i stosowania prawodawstwa UE dotyczącego bezpieczeństwa żywności i pasz.

Tabela 1. Agencje otwarte dla partnerów z EPS (po średniku podstawa prawna udziału państw trzecich)

Agencje filaru I UE
EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), Dublin; Rozp. EWG nr 1365/75 z 26.05.1975, art. 3(2)
EEA (European Environment Agency), Kopenhaga; Rozp. EWG nr 1210/90 z 7.05.1990, preambuła, art. 2, 19 i 20
EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), Lizbona; Rozp. WE nr 1920/2006 z 12.12.2006, art. 21
EU-OSHA (European Agency for Safety and Health at Work), Bilbao; Rozp. WE nr 2062/94 z 18.07.1994, art. 9 (uczestnictwa w pracach agencji jedynie w charakterze obserwatora)
FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), Wiedeń; Rozp. Rady WE nr 168/2007 z 15.02.2007 r., art. 28(3) (uczestnictwa w pracach agencji jedynie w charakterze obserwatora)
EFSA (European Food Safety Authority), Parma; Rozp. WE nr 178/2002 z 28.01.2002, art. 49 i 50

¹³ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Konwencja Chicagowska) z dnia 7.12.1944 r.

EMSA (European Maritime Safety Agency), Lizbona; Rozp. WE nr 1406/2002 z 27.06.2002, art. 17
EASA (European Aviation Safety Agency), Kolonia; Rozp. WE nr 1592/2002 z 15.07.2002, art. 9 i 18(2). Rozporządzenie rozróżnia „udział” i „współpracę”. Udział w EASA zgodnie z art. 55 odnosi się do Ukrainy i potencjalnie do Mołdowy, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu (wymagane jest członkostwo w IAA). Współpraca z EASA zgodnie z art. 9 i 18 odnosi się do wszystkich partnerów EPS poza Autonomią Palestyńską, która nie jest Stroną Kontraktową Konwencji Chicagowskiej
ENISA (European Network and Information Security Agency), Heraklion; Rozp. WE nr 460/2004 z 10.03.2004, art. 24
ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control), Sztokholm; Rozp. WE nr 851/2004 z 21.04.2004, art. 30
ERA (European Railway Agency), Lille-Valenciennes; Rozp. WE nr 881/2004 z 29.04.2004, art. 36. Współpraca ograniczona jest do partnerów europejskich
FRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU), Warszawa; Rozp. WE nr 2007/2004 z 26.10.2004, art. 14
GALILEO (European GNSS Supervisory Authority), Bruksela; Rozp. WE nr 1321/2004 z 12.07.2004, art. 21
CFCA (Community Fisheries Control Agency), Vigo; Rozp. WE nr 768/2005 z 26.04.2005, art. 4
ECA (European Chemicals Agency), Helsinki; Rozp. WE nr 1907/2006 z 18.12.2006, art. 106
Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet (European Institute for Gender Equality), Wilno; Rozp. WE nr 1922/2006 z 20.12.2006, art. 19
EFRA (European Union Agency for Fundamental Rights), Wiedeń; Rozp. WE nr 168/2007 z 15.02.2007, art. 28
Agencje filaru II i III
ISS (European Institute for Security Studies), Paryż; Wspólne działania Rady nr 554/2001 z 20.07.2001 po zmianach wprowadzonych wspólnym działaniem Rady nr 1002/2006 z 21.12.2006, art. 17
EUSC (European Union Satellite Centre), Torrejón de Ardoz; Wspólne działanie Rady z 20.07.2001, art. 21. EUSC dla państw EPS jest w istocie zamknięta, ponieważ nie są one państwami kandydującymi do UE
EDA (European Defence Agency), Bruksela; Wspólne działania Rady nr 2004/551/WPZiB z 12.07.2004, art. 23
EUROPOL (European Police Office), Haga; Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), Bruksela dnia 26 lipca 1995, art. 2
EUROJUST (The European Union's Judicial Cooperation Unit), Haga; Decyzja Rady nr 2002/187/WSiSW z 28.02.2002, art. 27
CEPOL (European Police College), Bramshill; Decyzja Rady nr 2005/681/WSiSW z 20.09.2005, art. 8

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List B: Agencies – potential “openness” to participation of / cooperation with ENP partners*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listb_oct2007_en.pdf [20.05.2009].

Obecnie partnerzy objęci EPS nie mogą brać udziału w pracach siedmiu agencji wspólnotowych, których działania ograniczają się do wspierania państw członkowskich WE w realizacji określonych wewnętrznych strategii politycznych Wspólnoty, usług i specjalnych działań zewnętrznych. Tabela 2. zawiera zestawienie agencji tej kategorii.

Tabela 2. Agencje zamknięte dla partnerów z EPS

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training), Saloniki; Rozp. EWG nr 2337/75 z 10.02.1975
ETF (European Training Foundation), Turyn; Rozp. EWG nr 1360/90 z 7.05.1990, art. 16
EMEA (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products), Londyn; Rozp. EWG nr 2309/93 z 22.07.1993
OHHM (Office for Harmonisation in the Internal Market), Alicante; Rozp. WE nr 40/94 z 20.12.1993; Rozp. WE nr 6/2002 z 12.12.2001
CPVO (Community Plant Variety Office), Angers; Rozp. WE nr 2100/94 z 27.07.1994
CDT (Translation Centre for the bodies of the EU), Luksemburg; Rozp. WE nr 2965/94 z 28.11.1994
EAR (European Agency for Reconstruction), Saloniki; Rozp. WE nr 2454/1999 z 15.11.1999

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List B: Agencies – potential "openness" to participation of / cooperation with ENP partners*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listb_oct2007_en.pdf [20.05.2009].

Analiza rozwiązań zastosowanych w odniesieniu do możliwości współpracy państw objętych EPS z agencjami prowadzi do ogólnego wniosku, że warunki i możliwości ich udziału różnią się w zależności od agencji. Można też sformułować kilka spostrzeżeń szczegółowych. Po pierwsze, jednym z zasadniczych celów Europejskiej Fundacji Kształcenia (ETF) jest właśnie współpraca z państwami trzecimi. Po drugie, grupa agencji przewiduje jedynie wybiórcze formy współpracy z państwami trzecimi, głównie poprzez ich udział w konkretnych działaniach, a formy takiej współpracy ustalają organy zarządzające daną agencją: tak jest np. w przypadku Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (komitety ekspertów, seminaria i badania opinii), Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (udział w działalności informacyjnej i krajowych sieciach informacji), Europejskiego Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (współpraca w wybranych kwestiach, np. ptasiej grypy), Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (współpraca w zakresie kontroli i inspekcji połowów). Po trzecie, praktyka potwierdza słuszność stosowania strategii „drobnych kroków”, w której ramach początkowo wdrażane są programy współpracy mające na celu zapoznanie krajów partnerskich z działaniami agencji oraz dokonanie niezbędnych przygotowań instytucjonalnych i prawnych, tam gdzie jest to warunkiem wstępnym udziału w agencji, a następnie, przy uwzględnieniu doświadczeń zebranych podczas realizacji programów współpracy, rozpatrzenie kwestii ewentualnego zawarcia umowy o włączeniu danego partnera w prace agencji. Po czwarte, istnieje grupa agencji, które nie otwierają się na członkostwo krajów partnerskich objętych EPS, ale oferują im interesu-

jące możliwości współpracy. Dotyczy to Europejskiego Urzędu Policji (Europol), Europejskiej Jednostki ds. Współpracy Sądowej (Eurojust) oraz Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (FRONTEX). W związku z tym z wieloma państwami trzecimi, np. z Federacją Rosyjską, zostały zawarte umowy o współpracy lub umowy operacyjne. W tym przypadku przy wyborze państw partnerskich decydują priorytety zarówno polityki UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych, jak i wynikające z potrzeb operacyjnych.

Podstawy prawne udziału w programach wewnętrznych Wspólnoty Europejskiej

Na wstępie należy wyjaśnić, że Komisja zarządza szeregiem programów wspólnotowych, takich jak np. Eneas, Tempus czy Erasmus Mundus, które zostały opracowane specjalnie w celu wspierania krajów trzecich, w szczególności partnerów objętych EPS. Tego rodzaju programy zewnętrzne nie są przedmiotem analizy tego artykułu. Analiza odnosi się wyłącznie do wewnętrznych programów wspólnotowych, które ustanowiono z myślą o państwach członkowskich, aby pomagać w realizacji polityki wewnętrznej UE. Z zasady są one przeznaczone wyłącznie dla państw członkowskich i finansowane ze środków zapisanych dla nich w budżecie ogólnym UE. Jednak rozporządzenia ustanawiające tego rodzaju programy w wielu przypadkach dopuszczają możliwość udziału w nich państw trzecich na określonych warunkach, w szczególności dotyczy to państw EFTA/EOG (zgodnie z warunkami ustalonymi w porozumieniu EOG) oraz państw objętych EPS, państw ubiegających się o członkostwo, kandydujących lub przystępujących do UE, a także państw Bałkanów Zachodnich, włączonych do procesu stabilizacji i stowarzyszenia, zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednich dwu- i wielostronnych umowach ustanawiających ogólne zasady uczestnictwa w programach wspólnotowych. Należy także pamiętać, że niektóre z tych programów mają wymiar zewnętrzny.

Podobnie jak miało to miejsce wcześniej, w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 powstał nowy pakiet programów. W wielu przypadkach nowe programy wspólnotowe zastąpiły programy realizowane w latach 2000-2006. Należy też zauważyć, że w nowej perspektywie finansowej Komisja zdecydowała się różnicować podejście do programów wspólnotowych i podzielić je na „dopuszczające udział państw trzecich” oraz „dopuszczające udział państw trzecich tylko w niektórych aspektach współpracy”. Jest to istotna zmiana w stosunku do wcześniejszego stanowiska, traktującego programy jako otwarte dla krajów sąsiedzkich.

Wiele aktów prawnych będących podstawą prawną poszczególnych programów zawiera przepis, zgodnie z którym dany program może zostać „otwarty na udział krajów trzecich, o ile pozwalają na to odpowiednie porozumienia”. Takie „klauszule otwarte” przewidują możliwość udziału państw trzecich, zwłaszcza państw objętych EPS, ale „zgodnie z warunkami określonymi w odośnych umowach ustanawiających ogólne zasady ich udziału w programach wspólnotowych”. Trzeba bowiem wyraźnie zaznaczyć, że istniejące układy o stowarzyszeniu lub umowy o partnerstwie i współpracy z partnerami objętymi EPS nie zawierają przepisów dotyczących

konkretnych programów wspólnotowych. W związku z tym konieczne jest zawarcie protokołów do wspomnianych układów i umów, zgodnie zwłaszcza z art. 300 TWE, oraz odnoszących się do wewnętrznych podstaw prawnych programów wspólnotowych. Protokoły takie powinny zawierać umowy ramowe określające ogólne warunki udziału w programach WE partnerów objętych EPS. Te z kolei stanowią podstawę protokołów konkretnych ustaleń technicznych, finansowych i administracyjnych związanych z udziałem poszczególnych partnerów objętych EPS w konkretnych programach.

Określenie spójnych założeń polityki UE w zakresie włączenia do programów partnerów objętych EPS jest trudne. Udział państw partnerskich objętych EPS w programach wewnętrznych wiąże się z różnymi interesami i ma różne bilanse kosztów i korzyści. Przegląd poszczególnych obszarów polityki UE prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, istnieje już liczna grupa programów, w których udział państw partnerskich objętych EPS będzie możliwy pod warunkiem zawarcia odpowiednich umów. Są to: Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP), program Inteligentna Energia – Europa, Program na rzecz wspierania polityki dotyczącej technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ICT), Program MEDIA 2007¹⁴, Program Marco Polo (transport), Program SESAR¹⁵, Program w dziedzinie zdrowia publicznego na lata 2007-2013. Po drugie, funkcjonuje grupa programów, w których udział jest warunkowany postępami czynionymi przez państwa partnerskie EPS w zakresie zbliżania przepisów prawnych i procedur administracyjnych do dorobku wspólnotowego w tym obszarze¹⁶, np.: Program działań w dziedzinie polityki ochrony konsumentów na lata 2007-2013, Program Customs 2013¹⁷, Program Perykles (ochrona euro przed fałszowaniem)¹⁸, Program interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IADBC)¹⁹. Po trzecie, obok ściśle wewnętrznych programów otwartych warunkowo na udział państw trzecich istnieją również programy wspólnotowe utworzone z myślą o konkretnych formach udziału w nich partnerów objętych EPS. Koncepcja tych programów zakłada specjalne możliwości włączania do nich osób oraz instytucji z państw partnerskich objętych EPS. W tym przypadku nie jest konieczne określanie ogólnych warunków w umowach ramowych, przyjmowanych w protokołach do układów o stowarzyszeniu czy umów o partnerstwie i współpracy. Dodatkowo programy te przewidują możliwość finansowania udziału

¹⁴ Udział mogą wziąć europejskie państwa partnerskie objęte EPS, które ratyfikowały Europejską konwencję o telewizji ponadgranicznej. Warunkiem udziału w tym programie jest zgodność odnośnych przepisów prawnych w sektorze mediów i sektorze audiowizualnym z dorobkiem prawnym Wspólnoty, włącznie z konwencjami międzynarodowymi (np. ratyfikacja Konwencji UNESCO w sprawie różnorodności kulturowej).

¹⁵ Program stanowi element technologiczny Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Państwa trzecie są uprawnione do członkostwa we wspólnym przedsiębiorstwie SESAR pod warunkiem uprzedniego podpisania umowy horyzontalnej w sprawie transportu lotniczego. Spośród krajów partnerskich objętych EPS Azerbejdżan, Gruzja, Liban, Mołdowa, Maroko i Ukraina podpisały już wspomniane umowy.

¹⁶ *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (second part): Programmes that enable cooperation with ENP partners in certain activities*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_list2_oct2007_en.pdf [20.05.2009].

¹⁷ Warunkiem udziału jest zawarcie umowy ramowej.

¹⁸ Warunek, poza umową, stanowi dostępność środków w budżecie wspólnotowym.

¹⁹ Udział zgodny z przepisami art. 14 ust. 2 decyzji Parlamentu i Rady nr 2004/387/WE w sprawie tego programu, bez uszczerbku dla jakichkolwiek innych klauzul zawartych we wspomnianej decyzji.

instytucji z tych państw. Taką formułę zastosowano w: Siódmym programie ramowym w dziedzinie badań naukowych, Programie uczenia się przez całe życie, Programie Kultura²⁰, Programie Młodzież w Działaniu na lata 2007-2013²¹, Programie Herkules II, Programie ramowym „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, Programie ramowym „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”. Także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) może finansować pewne działania poza terytorium Wspólnoty Europejskiej w ramach współpracy transgranicznej, ponadnarodowej czy międzyregionalnej. Po czwarte, działają programy wspólnotowe, które wykluczają uczestnictwo partnerów objętych EPS, jak np. Program Europa dla obywateli, promujący aktywne obywatelstwo europejskie. Inne programy, jak np. e-Content plus, Bezpieczny Internet +, Solidarność i zarządzanie przepływami granicznymi, nie dopuszczają żadnej formy udziału krajów partnerskich objętych EPS czy współpracy z nimi. Dotyczy to również wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (Progress), którego celem jest wspieranie osiągania celów UE w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia, określonych w agendzie społecznej. Tabela 3. zestawia programy otwarte i warunkowo otwarte dla państw objętych EPS w podziale według obszarów polityki UE.

Istnieje także szereg programów zamkniętych dla państw partnerskich EPS. Działają one w dziedzinach wrażliwych dla państw członkowskich, w których silnie chroni się interesy finansowe i bezpieczeństwo wewnętrzne. Przykładami takich programów mogą być: w dziedzinie zatrudnienia – Wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress; rynku wewnętrznego – Fiscalis 2013; rolnictwa i rybołówstwa – Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Gwarancji Rolnych, Wspólna Polityka Rybołówstwa i Europejski Fundusz Rybołówstwa; sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa – Program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”; transportu – finansowanie Transeuropejskich Sieci Transportowych i Energetycznych²²; energii – finansowanie Transeuropejskich Sieci Energetycznych; społeczeństwa informacyjnego/środowiska – Instrument Finansowy LIFE+; reakcji na kryzysy – Fundusz Solidarności UE; spraw obywatelskich – Program „Europa dla Obywateli”²³. Przeważająca większość wymienionych programów pozostaje jednakże otwarta dla państw kandydujących i potencjalnych kandydatów oraz państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

²⁰ Program dopuszcza współpracę z krajami trzecimi, ale nie ich udział. Dotyczy tych państw, które zawarły umowy o współpracy bądź układy o stowarzyszeniu z WE, zawierające specjalne klauzule dotyczące kultury, przy czym na współpracę taką przeznaczane są dodatkowe środki finansowe i przebiega ona zgodnie z określonymi procedurami.

²¹ Współpraca możliwa jest z państwami, które podpisały umowy z WE w obszarze dotyczącym młodzieży (tzw. kraje partnerskie).

²² Komisja postuluje bliższą współpracę z państwami EPS w tej dziedzinie. Zob. Komunikat Komisji do Rady i parlamentu Europejskiego: Wydłużenie głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących. Wytyczne w zakresie transportu w Europie oraz regionach sąsiadujących, COM(2007) 0032 końcowy; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący postępu rozmów wyjaśniających z krajami sąsiedzkimi w sprawie współpracy w dziedzinie transportu, KOM(2008) 0125 wersja ostateczna.

²³ *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (third part): Programmes not open to ENP partners*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/cnp_agencies_listc3_oct2007_en.pdf [20.05.2009].

Tabela 3. Lista programów otwartych i warunkowo otwartych dla partnerów EPS

Nazwa programu	Podstawa udziału/współpracy
Herkules II	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 804/2004/WE z 21.04.2004, ustanawiająca wspólnotowy program działań na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty (program Herkules) Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 878/2007/WE z 23.07.2007, zmieniająca i przedłużająca okres obowiązywania decyzji nr 804/2004/WE ustanawiającej Wspólnotowy program działań na rzecz wspierania działalności w dziedzinie ochrony interesów finansowych Wspólnoty (program Herkules II)
Perykles	Decyzja Rady nr 2006/849/WE z 20.11.2006 zmieniająca i rozszerzająca decyzję 2001/923/WE ustanawiającą program wymiany, pomocy i szkoleń dla ochrony euro przed fałszowaniem (program Perykles)
Cla 2013	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23.05.2007 ustanawiająca program działań dla celów we Wspólnocie (Cla 2013)
Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji	Decyzja Parlamentu i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1926/2006/WE z 18.12.2006 ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007-2013)
Program ogólny „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1149/2007/WE z 25.09.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1150/2007/WE z 25.09.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Rady nr 2007/252/WSiSW z 19.04.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013 program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” Decyzja Rady nr 2007/126/WSiSW z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie podstawowych praw i wymiaru sprawiedliwości, szczegółowy program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych” Uwaga: Kraje trzecie lub organizacje międzynarodowe nie mogą przedkładać projektów ponadnarodowych, ale mogą w nich uczestniczyć w charakterze partnerów

„Bezpieczeństwo i ochrona wolności”	Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający program ramowy „Bezpieczeństwo i ochrona wolności” na lata 2007-2013, COM/2005/0124 końcowy Uwaga: Państwa trzecie mogą uczestniczyć tylko jako stowarzyszone w indywidualnych projektach
„Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”	Decyzja Rady nr 2007/124/WE, Euratom z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” Uwaga: Państwa trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, nie mogą jednak przedkładać projektów
„Zapobieganie i walka z przestępczością”	Decyzja Rady nr 2007/125/WsiSW z 12.02.2007 ustanawiająca na lata 2007-2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie i walka z przestępczością” Uwaga: Państwa trzecie i organizacje międzynarodowe mogą uczestniczyć w projektach ponadnarodowych w charakterze partnerów, nie mogą jednak przedkładać projektów
Marco Polo II	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1692/2006 z 24.10.2006 ustanawiające drugi program „Marco Polo” dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko („Marco Polo II”) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003
GALILEO	Rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 z 21.05.2002 ustanawiające Wspólne Przedsięwzięcie Galileo
Program SESAR i wspólne przedsięwzięcie	Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27.02.2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR)
Inteligentna Energia dla Europy	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program Wsparcia Polityki ICT	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1639/2006/WE z 24.10.2006 ustanawiająca Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007-2013)
Program interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC)	Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21.04.2004 w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług eGovernment dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC) Uwaga: Współpraca możliwa na podstawie dwustronnej umowy lub memorandum

Szybkie reagowanie (<i>Rapid Response</i>)	Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego Instrument szybkiego reagowania i gotowości na poważne katastrofy COM(2005) 113 końcowy, Bruksela 6.04.2005, <i>Proposal establishing a Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies – COM(2005) 113</i> Uwaga: Instrument dotyczy działań wewnętrznych Wspólnoty; państwa trzecie mogą brać w nim udział, jeśli pozwalają na to umowy i procedury
Zdrowie publiczne	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1350/2007/WE z 23.10.2007 ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008-2013
Kultura	Decyzja WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1855/2006/ z 12.12.2006 ustanawiająca Program Kultura (2007-2013)
Europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007)	Decyzja WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1718/2006/WE z 15.11.2006 w sprawie wprowadzenia w życie programu wspierającego europejski sektor audiowizualny (MEDIA 2007) Uwaga: otwarcie uzależnione od specjalnych uzgodnień i uprzedniego sprawdzenia zgodności ustawodawstwa państwa trzeciego z prawodawstwem wspólnotowym (art. 8)
„Młodzież w działaniu”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1719/2006/WE z 15.11.2006 ustanawiająca program „Młodzież w działaniu” na okres 2007-2013 Uwaga: Państwa EPS mogą współpracować na podstawie umowy odnoszącej się do dziedziny młodzieży (art. 5.2)
„Uczenie się przez całe życie”	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1720/2006/WE z 15.11.2006 ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie Uwaga: Uczestnictwo państw EPS dopuszczone jest w pierwszym działaniu kluczowym w ramach programu Jean Monnet dla szkół wyższych z państw trzecich
Siódmy program ramowy Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań	Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1982/2006/WE z 18.12.2006 dotycząca siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013) Uwaga: Możliwa współpraca zgodnie z umowami o współpracy dwustronnej lub wielostronnym dialogiem
Europejska Przestrzeń Badawcza	Zielona księga – Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy, COM/2007/0161 końcowy
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr nr 1080/2006 z 5.07.2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Uwaga: Szczególne warunki wykorzystania środków EFRR w państwach sąsiedzkich reguluje art. 21(3)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu Komisji *General approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes. List C (first part): Programmes open to the participation of ENP partner countries*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listc1_oct2007_en.pdf; *List C (second part): Programmes that enable cooperation with ENP partners in certain activities*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_agencies_listc2_oct2007_en.pdf [20.05.2009].

Metody i zasady udziału

Metody i zasady udziału partnerów objętych EPS w programach i agencjach wspólnotowych różnią się między sobą w zależności od programu i agencji, ale można określić pewne ogólne *modus operandi* UE w tym zakresie.

Udział partnerów objętych EPS w agencjach wymaga sporządzenia indywidualnych umów dwustronnych oddzielnie dla każdego państwa partnerskiego i dla każdej agencji. Umowy muszą regulować szereg kwestii, takich jak np. spełnienie prawnych i administracyjnych warunków uczestnictwa, przywileje i immunitety należne urzędnikom agencji podczas ich misji do krajów partnerskich EPS, pozwolenia na pracę oraz warunki ubezpieczenia społecznego, a także inne zagadnienia związane ze statusem oddelegowanych do pracy w agencjach obywateli krajów partnerskich objętych EPS, przeniesienie praw suwerennych powiązanych z odnośnymi agencjami, uprawnienie agencji do stosowania prawa wspólnotowego w ich stosunkach z krajami partnerskimi objętymi EPS, a także zasady kontroli finansowej.

W odniesieniu do udziału w programach wspólnotowych Komisja zaproponowała wykorzystanie, *mutatis mutandis*, praktyki, jaka wykształciła się w stosunku do krajów kandydujących i przyszłych krajów kandydujących²⁴. Chodzi tu o tzw. podejście ramowe stosowane od 2002 r. Metoda ta obejmuje dwa podstawowe elementy/kroki.

W pierwszym kroku Komisja podejmuje starania o uzyskanie od Rady mandatu umożliwiającego jej wynegocjowanie ogólnego protokołu do poszczególnych umów o partnerstwie i współpracy bądź układów o stowarzyszeniu, rozpoczynając ten proces od tych państw partnerskich objętych EPS, które uzgodniły już plany działań w ramach EPS. Obecnie istnieją obowiązujące umowy o współpracy i partnerstwie oraz układy o stowarzyszeniu ze wszystkimi partnerami objętymi EPS z wyjątkiem trzech spośród nich (Umowa o Partnerstwie i Współpracy z Białorusią pozostaje obecnie „zamrożona”, w grudniu 2008 r. parafowano zaktualizowaną wersję układu o stowarzyszeniu z Syrią, natomiast z Libią w listopadzie 2008 r. podjęto negocjacje w sprawie porozumienia ramowego), jednak umowy czy układy te nie zawierają żadnych odnośnych przepisów szczegółowych.

W drugim kroku negocjowane są dodatkowe protokoły do umowy ramowej²⁵, określające ogólne zasady udziału w programach, tak aby państwa te mogły uczestniczyć w programach, których podstawa prawna zawiera przepisy dotyczące „otwarcia się” na kraje objęte EPS. Po ratyfikacji protokoły te stanowią solidną podstawę prawną znacznie mniej skomplikowanego procesu podpisywania z partnerami objętymi EPS protokołów ustaleń odnoszących się do konkretnych programów, ustalających szczegóły uczestnictwa w programach leżących w interesie obu stron (tj. wymagane możliwości administracyjne i wkład finansowy, mechanizmy uczestnictwa w zarządzaniu programem, przepisy dotyczące kontroli finansowej). W ten

²⁴ Zob. np. komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 3.12.2003 r. na temat „przygotowania państw Bałkanów Zachodnich do udziału we wspólnotowych programach i agencjach”, COM(2003) 748 wersja ostateczna.

²⁵ Przykłady takich umów ramowych i protokołów do układów o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych z określonymi krajami Bałkanów Zachodnich można znaleźć w: „Dziennik Urzędowy” nr L 192, 22.07.2005.

sposób zachowana zostanie możliwość podejścia indywidualnego, jednak z zastrzeżeniem dla przypadków o charakterze priorytetowym.

Generalnie „podejście ramowe” ma tę zaletę, że upraszcza i przyspiesza cały proces. Dzięki ustanowieniu umowy ramowej, otwierającej drogę do zawarcia protokołu ustaleń odnoszącego się do konkretnego programu, niezbędna jest ratyfikacja tylko jednego protokołu dla każdego partnera objętego EPS. Taka metoda pozwala Komisji na ustanowienie i ewentualne późniejsze dostosowywanie warunków technicznych i administracyjnych dla poszczególnych partnerów objętych EPS, tak aby mogli uczestniczyć w konkretnych programach bez konieczności angażowania w tego rodzaju szczegóły techniczne Rady Współpracy i Rady Stowarzyszenia. Ponadto podejście to nie pozbawia odpowiedzialnych instytucji możliwości podejmowania indywidualnych decyzji przyznających danemu krajowi partnerskiemu objętemu EPS prawo uczestniczenia w konkretnym programie, w szczególności w przypadku braku odpowiedniego protokołu. Nie bez znaczenia pozostaje także standaryzacja formatu omawianych protokołów. W przypadku programów, którymi zarządzają w imieniu Wspólnoty agencje wykonawcze (dotyczy to części programu CIP, a także programów Marco Polo, Inteligentna Energia, Zdrowie Publiczne, MEDIA oraz Siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych), niezbędne jest pełne włączenie ich do negocjacji. Wskazane wyżej podejście zostało sprawdzone. Komisja i Izrael podpisały w kwietniu 2008 r. wspólną deklarację w sprawie współpracy i dialogu w dziedzinie edukacji i szkoleń oraz protokołów w sprawie ogólnych zasad obowiązujących w związku z zaangażowaniem Izraela w programy wspólnotowe²⁶.

Partnerzy objęci EPS proszeni są o współfinansowanie swojego udziału w pracach agencji i programach wspólnotowych. Ustaleniu odpowiedniej wysokości wkładu, jakiego można oczekiwać od partnerów objętych EPS, służą doświadczenia wyniesione z negocjacji z krajami kandydującymi. Określenie z góry sumy takiego wkładu nie jest możliwe, ponieważ oblicza się ją na podstawie konkretnych elementów specyficznych dla poszczególnych agencji i programów. Kryteria obliczania opłat członkowskich różnią się ponadto w zależności od agencji i programu. I tak w niektórych przypadkach podstawą ich obliczenia staje się PKB, a w innych natomiast – zadania danej agencji czy cele programu. Na obliczenia mogą również mieć wpływ szczególne uwarunkowania danego partnera objętego EPS.

Z reguły agencje i programy wspólnotowe ustanowione do celów wewnętrznych nie przewidują w swoich budżetach środków na wspieranie współpracy z państwami trzecimi. Dlatego koszty udziału państw nienależących do WE w pracach agencji i programów muszą zostać w pełni pokryte albo z budżetu ogólnego WE albo poprzez programy współpracy finansowane przy wsparciu wspólnotowym w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa bądź przez innych donatorów. WE nie stosuje automatycznego wsparcia udziału krajów partnerskich objętych EPS w agencjach i programach, tak jak odbywa się to w przypadku krajów kandydujących i przyszłych krajów kandydujących, co wynika z tego, że EPS nie

²⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady: Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2008 r., Bruksela, 23.04.2009, KOM(2009) 188 wersja ostateczna.

ma nic wspólnego z prowadzoną przez UE polityką rozszerzenia. Ale ponieważ EPS ukierunkowana jest na wspieranie procesów modernizacji i reform oraz budowania potencjału w krajach partnerskich, to takie wsparcie w poszczególnych przypadkach może stać się częścią normalnego programowania pomocy wspólnotowej dla danego partnera w ramach ENPI poprzez krajowe dokumenty strategiczne i krajowe programy indykatywne. Pewien zakres pomocy finansowej ze strony UE ma służyć temu, aby beneficjenci w pełni wykorzystywali możliwości płynące z udziału w danych programach.

Wnioski

Dotychczasowe, bardzo jeszcze skromne²⁷, doświadczenia dowodzą, że udział państw niebędących członkami UE w programach wspólnotowych może przynosić wiele korzyści²⁸. Uczestnictwo pomogło tym państwom przy opracowywaniu i przyjmowaniu strategii w wielu różnych obszarach polityki istotnych dla reform i zmian. Potencjalnie stworzy również zachętę do wprowadzenia nowych form dialogu z sektorem prywatnym i angażowania tego sektora w partnerstwo publiczno-prywatne. Pozwoli także ośrodkom decyzyjnym państw trzecich uzyskać znacznie szerszy dostęp do specjalistycznych sieci oraz procesów kształtowania strategii politycznych UE. W niektórych przypadkach już doprowadziło to do rozpowszechnienia najlepszych praktyk oraz ustanowienia nowych instytucji, z kolei w innych – zwiększyło potencjał administracyjny i kompetencyjny instytucji już istniejących. Ważnym skutkiem udziału państw partnerskich w programach i agencjach było zwiększenie obecności Unii Europejskiej w tych państwach.

Śledzenie postępów w procesie rozszerzania udziału państw objętych EPS w agencjach i programach będzie w przyszłości łatwiejsze, gdyż Komisja zobowiązała się, że w sprawozdaniach z realizacji EPS znajdą się informacje dotyczące uczestnictwa w agencjach i programach. Obecnie 22 z 29 agencji UE są otwarte na współpracę z państwami objętymi EPS. Podobnie większość (24) programów wewnętrznych UE pozostaje otwarta lub warunkowo otwarta na współpracę z partnerami z EPS.

Proces negocjowania umów i protokołów regulujących warunki współpracy państw objętych EPS z agencjami i programami UE jest jeszcze na początkowym etapie. Wydaje się, że wskazany proces może stać się ważnym elementem wzmacniającym sąsiedztwo UE, stwarzając jednocześnie dodatkowe przesłanki dyskusji o znanych formułach integracji elastycznej lub sektorowej jako substytutów pełnej integracji państw EPS z UE.

²⁷ Niektóre programy wspólnotowe zostały już, w zakresie, w jakim pozwalala na to ich podstawa prawna, wybiórczo otwarte w celu umożliwienia uczestnictwa w nich krajom kandydującym, przyszłym krajom kandydującym oraz krajom EOG i Szwajcarii.

²⁸ Komunikat Komisji..., KOM(2009) 188, wersja ostateczna.

August Pradetto , David Lohrberg

**DEUTSCHLANDS OST- UND SÜDOSTEUROPAPOLITIK: ZWISCHEN
EUROPÄISCHEM EINIGUNGS-AUFTRAG, INSTITUTIONELLER
STABILITÄT UND POLITISCHER LEGITIMITÄT**

Zusammenfassung

Die deutsche Ost- und Südosteuropapolitik versucht einen Ausgleich zwischen sehr unterschiedlichen Überzeugungen, Interessen und Dynamiken im europäischen wie im globalen Umfeld zu finden. Die Autoren argumentieren, dass die Perspektiven und Politiken Berlins gegenüber Ost- und Südosteuropa im Wesentlichen durch die bundesdeutsche Zivilmacht- und Europaorientierung und dem Bekenntnis zum Multilateralismus determiniert werden.

Im Fokus dieses Beitrags steht dabei die Politik der Regierung Merkel/Steinmeier gegenüber Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie der Ukraine, Belarus und Moldau im Osten und der Türkei, Georgien, Aserbaidschan und Armenien im Südosten Europas. Es wird gezeigt, dass die Politik Berlins in Ost- und Südosteuropa hier in einem Spannungsfeld zwischen dem Bemühen um Erweiterung von EU und NATO einerseits und um ein positives Verhältnis zu Russland andererseits steht.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass Berlin seine Außenpolitik in Ost- und Südosteuropa vor allem multilateral durch NATO und EU verfolgt. Die weitgehende Europäisierung und institutionelle Einbindung deutscher Außenpolitik determiniert dabei die Spielräume der Bundesregierung. Die Bundesrepublik ist gleichzeitig einer der wesentlichen und gerade mit Blick auf Ost- und Südosteuropa treibenden Akteure in beiden Organisationen und wird ihrerseits zu einem bedeutsamen externen Faktor in Ost- und Südosteuropa. Dieses Zusammenspiel potenziert die Wirkungskraft deutscher wie europäischer Politik in Ost- und Südosteuropa.

1. Einleitung

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die deutsche Außenpolitik erheblich komplexer geworden. Die politischen Eliten sind mit äußerst divergenten Herausforderungen konfrontiert und müssen unter den dramatisch veränderten Rahmenbedingungen einen Ausgleich zwischen sehr unterschiedlichen Überzeugungen, Interessen und Dynamiken im europäischen wie im globalen Umfeld finden.

Die Ost- und Südosteuropapolitik der Bundesrepublik steht simultan im Zeichen der Annäherung und Einbindung der Länder Ost- und Südosteuropas in EU und NATO und dem Impetus für gesamteuropäische Stabilität. Die Fokussierung deutscher Außenpolitik auf die Entwicklung Gesamteuropas – was neben der Zivilmächtorientierung und dem Multilateralismus eines der drei Fundamente deutscher außenpolitischer Identität darstellt [vgl. Risse 2007; Maul 2007]¹ – bestimmt in einem wesentlichen Maße Perspektiven und Politiken Berlins gegenüber Ost- und Südosteuropa. Wie sich dieser Kontext im Einzelnen darstellt, ist Thema der nachfolgenden Erörterungen.

Im Fokus steht dabei die Politik der Regierung Merkel/Steinmeier gegenüber Nachfolgestaaten Jugoslawiens (Kroatien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo) und Albanien sowie der Ukraine, Belarus und Moldau im Osten und der Türkei, Georgien, Aserbaidschan und Armenien im Südosten Europas. Damit werden die Beziehungen zu denjenigen Staaten betrachtet, die allesamt der EU und zum größten Teil (außer der Türkei, Albanien und Kroatien) auch der militärischen Allianz nicht angehören. Sie werden indes als prospektive, zugleich aber auch als besonders problematische Kandidaten einer Zugehörigkeit zu den institutionellen europäischen und transatlantischen Strukturen betrachtet. Eben diese Staaten adressiert auch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) bzw. der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Die deutsche Politik gegenüber diesen Ländern ist als partielle Grundlage und Rahmenbedingung, Teil und Resultat gesamteuropäischer Ansirungen zu verstehen. Die Außenpolitik Berlins operiert hier in einem Spannungsfeld zwischen multilateralem Ansatz und institutioneller Einbindung in EU und NATO einerseits sowie dem Bemühen um ein positives Verhältnis zu Russland andererseits. Die Entwicklung dieses spannungsgeladenen Ländergürtels zwischen EU/ NATO und Russland erscheint grundlegend für die weitere europäische Entwicklung.

Diese Zusammenhänge bilden den Hintergrund für die Untersuchung der Frage: welche Rolle spielt Deutschland als regionaler Faktor in Ost- und Südosteuropa. Diese Problemstellung hebt insbesondere auf zwei Aspekte ab. Erstens wird analysiert, auf welche Weise die Bundesregierung ihre Außenpolitik gestaltet, d.h. wie sie diese Rolle spielt. Zweitens wird die Bedeutung diskutiert, die der Bundesrepublik als regionalem Faktor in Ost- und Südosteuropa zukommt, d.h. ihr Einfluss auf die Entwicklung der Region thematisiert.

Zunächst wird dargelegt, welche Strategie die deutsche Außenpolitik in dieser Region verfolgt, welche Instrumente damit verbunden sind und welche Ziele damit

¹ Weiterführend zu grundsätzlichen Orientierungen deutscher Außenpolitik siehe Schmidt et al [2007].

erreicht werden sollen. Daraufhin wendet sich die Analyse dem „Faktor Russland“ und der Aufnahmefähigkeit von EU und NATO zu; bevor auf die regionalen Schwerpunkte, also die Beziehungen zu den genannten Staaten im Einzelnen eingegangen wird. In der Schlussbemerkung wird die Rolle Deutschlands als regionalen Faktors in Südost- und Osteuropa erörtert.

2. Die deutsche Strategie in Ost- und Südosteuropa: Balanceakt zwischen EU/NATO-Erweiterung, institutioneller Stabilität und Russland

Die Strategie deutscher Außenpolitik in Ost- und Südosteuropa zeichnet sich durch einen vorrangig institutionalistischen Ansatz aus. Sie zielt auf eine Ausdehnung von EU und NATO bzw. eine Anbindung der Staaten Ost- und Südosteuropas an diese Institutionen. Damit soll Europa wirtschaftlich, politisch, sicherheitspolitisch und militärisch integriert werden.

Die Instrumente dieser Strategie sind vielfältig: wirtschaftliche, politische und administrative Hilfe; Kulturaustausch, Förderung der Wirtschaftskooperation, Förderung der militärischen und sicherheitspolitischen Kooperation, aber auch Abschreckung und militärisches Eingreifen in Südosteuropa; Diplomatie, Multilateralismus, Ausbau von Institutionen, Partizipation; Beitrittspolitik, Nachbarschaftspolitik. Auch die EU-Ratspräsidentschaft 2007 bot der deutschen Regierung Möglichkeiten, den genannten Zielen näher zu kommen.

Diese Strategie resultiert aus dem, was man deutsche außenpolitische Identität nennen könnte und auf den bereits genannten Pfeilern ruht: Zivilmacht, Multilateralismus, Europaorientierung. Im Selbstverständnis deutscher außenpolitischer Eliten wird die hieraus folgende Politik den operativen Werten gerecht, die in der Außenpolitik verfolgt werden [vgl. Pradetto 2006].

Sicherheit, verstanden in Bezug auf Ost- und Südosteuropa vor allem als Sicherheit vor Auswirkungen negativer wirtschaftlicher, sozialer und politischer (auch potenziell und real gewaltsamer) Entwicklungen in der Region. Damit sind u.a. ungewollte Migration aus wirtschaftlichen oder politischen Motiven sowie transnationale Kriminalität gemeint. Frieden und Stabilität in Ost- und Südosteuropa sollen nicht zuletzt durch ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen von EU und NATO erreicht werden. Von Bedeutung dafür sind auch spezielle Missionen, etwa KFOR, UNMIK, EUFOR Althea (Bosnien-Herzegowina) und EUFOR Concordia (Mazedonien) [vgl. Rat der Europäischen Union 2008].

Wohlfahrt, d.h. Verbesserung der Lebensverhältnisse und der Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen und Weltmarkt durch Erweiterung und Verdichtung der wirtschaftlichen Kooperation. Die Absatz- und Investitionsmärkte in den reformfreudigen, dynamischen Märkten Ost- und Südosteuropas sind für die exportorientierte deutsche Wirtschaft interessant [vgl. Staaek 2007, S. 93ff]. Umgekehrt wirken EU und NATO wie ein Magnet auf die Staaten Ost- und Südosteuropas. Diese richten sich an deren Gravitationsfeld aus und passen ihre Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme dementsprechend an.

Demokratie, also Erweiterung der Zone von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft sowie der Menschenrechte. Die EU- und NATO Annäherungs- und Beitrittspolitik vergrößert diese Zone. Eine wichtige Rolle spielen hier auch die militärischen und zivilen Missionen der EU auf dem Balkan (Kosovo: Rechtsstaatsmission EULEX Kosovo; Bosnien-Herzegowina: Polizeimission EUPM und Militärmission EUFOR Althea) und dem Kaukasus (Georgien: Beobachtermission EUMM) [vgl. Rat der Europäischen Union 2008].

Politik durch EU und NATO

Deutschland verfolgt diese operativen Ziele in Ost- und Südosteuropa in erster Linie im Rahmen von EU und NATO. Besonders in der EU verfügt Deutschland aufgrund seiner geographischen Mittellage und seiner großen Wirtschaftskraft über eine relative Stärke. Dieses Gewicht, die multilaterale Ausrichtung seiner Politik sowie die Tatsache, dass seine Zielsetzungen in zentralen Fragen mit den Zielsetzungen der EU bzw. anderer bedeutsamer EU-Mitglieder übereinstimmen, ermöglicht es Deutschland, eine Vielzahl seiner Präferenzen als gleichermaßen europäische Interessen zu definieren. Zugleich bedeutet es, dass deutsche Ost- und Südosteuropa-Politik kaum von der Politik der Europäischen Union zu trennen ist. Dies gilt auch für die letzten beiden EU-Erweiterungsrunden und die NATO-Osterweiterungen. Ohne deutsche Unterstützung wäre es zu diesen Osterweiterungen nicht gekommen. Umgekehrt hat Berlin diese Politik nur vermittelt EU und NATO umsetzen können [vgl. Fröhlich 2008, S. 18].

Bereits in den 1970er Jahren war es der Bundesrepublik gelungen, ihre Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa zu europäisieren. Von der Entspannungspolitik bis zur Osterweiterung der EU konnte die Bundesrepublik auf europäische Unterstützung zählen. Im Verbund mit den europäischen Partnern fiel es der Bundesrepublik zudem leichter, ihren Entspannungskurs auch in Hochphasen der Ost-West-Konfrontation beizubehalten. Finanziell wurde die bundesdeutsche Ostpolitik insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges aus Brüssel unterstützt. Noch größere Bedeutung wird jedoch der politischen Unterstützung der europaorientierten Ostpolitik der Bundesrepublik beigemessen. Durch die Einbettung der deutschen Ostpolitik in die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) wurden die Bedenken v.a. in Paris und Washington zerstreut, Deutschland könnte sich auf Kosten seiner Westbindung an die Staaten des Warschauer Paktes annähern. Außerdem erleichterte diese Europäisierung der deutschen Ostbeziehungen die Politik gegenüber den ehemaligen Opfern des Dritten Reiches, indem sie Vertrauen schuf. Nur auf diese Weise war es der Bundesrepublik möglich, in Mittel- und Osteuropa ihre Interessen zu vertreten und mit den ehemaligen Opfern des Nationalsozialismus zu verhandeln, ohne einen antihegemonialen Reflex auszulösen [Wagner 2007, S. 150f]. Auf der anderen Seite bot sich damit für die Staaten Mittel- und Osteuropas die einmalige Chance, Berlin zum Anwalt für eine Annäherung an die westeuropäischen und transatlantischen Institutionen zu machen.

Historisch betrachtet waren für die militärischen und militärpolitischen Aspekte deutscher (und hierüber auch europäischer) Außenpolitik ferner drei Entscheidungen in den 1990er Jahren bedeutsam:

Die erste betraf die frühzeitige, unilaterale Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens durch die deutsche Bundesregierung am 23.12.1991. Anders als mit den EG-Partnern verabredet, wartete Deutschland nicht auf die Beurteilung der Menschen- und Minderheitenrechtslage durch eine hiermit beauftragte Schiedskommission. Am 15.01.1992 folgten die EG-Partner zwar der Entscheidung der Bundesregierung und erkannten ihrerseits die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens an, das unilaterale Handeln der Bundesrepublik hatte jedoch erhebliche politische Kosten verursacht und in der Folge die Europa-Orientierung in der deutschen Außenpolitik wieder verstärkt [vgl. Wagner 2007, S. 151f].²

Was diese Maßnahme jedoch anzeigte, war ein neuer und erweiterter außenpolitischer Gestaltungswille deutscher außenpolitischer Eliten und der Abschied von der Ära der „Machtvergessenheit“ [Schwarz 1985].

Zweitens veränderte am 12.07.1994 eine höchstrichterliche Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr die Möglichkeiten deutscher Außenpolitik. Das Bundesverfassungsgericht begründete sein Urteil unter Berufung auf den Artikel 24 des Grundgesetzes, nach dem es der Bundesrepublik erlaubt sei, sich zur Friedenswahrung einem System kollektiver Sicherheit anzuschließen. Gleichzeitig betonte das Gericht die Verpflichtung der Bundesrepublik gegenüber UNO und NATO zum Beispiel bei der Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates. Außerdem sei die Präambel der NATO mit dem Geist des Grundgesetzes vereinbar [vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2007]. Mit diesem Urteil wurde der Multilateralismus nicht nur bestärkt, sondern auch höchstrichterlich ausgeweitet. Solcherart legitimierte *out-of-area*-Einsätze der Bundeswehr wurden vom Mainstream deutscher Politik und Wissenschaft nicht als Widerspruch zu der grundlegenden Identität einer multilateral agierenden Zivilmacht interpretiert [vgl. Risse 2007, S. 58; Maull 2007, S. 79f].

Bedeutsam war drittens der Kosovo-Krieg, der erheblich kontroverser mit Blick auf die „neue deutsche Außenpolitik“ debattiert wurde. Am 24.03.1999 begannen Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien. Ein Mandat des Sicherheitsrates hatte der als „humanitäre Intervention“ gerechtfertigte Krieg nicht. Mit der Sicherheitsrats-Resolution 1244 wurde nach dem Ende des Krieges das Kosovo unter die Verwaltung der UN gestellt, während gleichzeitig seine Zugehörigkeit zum Gebiet der Bundesrepublik Jugoslawien bestätigt wurde. Mit dem Kosovokrieg wurde von Seiten des Westens ein Präzedenzfall für militärische Einsätze ohne Zustimmung des Sicherheitsrates und unter Missachtung des Gewaltverbots der UN-Charta geschaffen [vgl. Lutz 2000]. Allerdings wollte die deutsche politische Elite den Einsatz nachträglich als „absoluten Ausnahmefall“ verstanden wissen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges entspricht dem deutschen Ansatz auch die Einbeziehung und Anbindung weiterer ost- und südosteuropäischer Länder in EU und NATO durch Assoziationsverträge, Membership Action Plans (MAPs) und die

² Nach Ansicht von Hanns W. Maull stellte die Bundesregierung mit ihrem Handeln den Multilateralismus jedoch nie grundsätzlich in Frage. Schließlich hätten die Partner die Anerkennung gemeinsam beschlossen, Deutschland lediglich bei der Umsetzung der Entscheidung unilateral gehandelt [Maull 2007, S. 79].

Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) [vgl. Europäische Kommission 2009]. Bereits die in den 1960er Jahren eingeleitete Politik gegenüber der Türkei, nicht nur Mitglied der NATO, sondern auch der EG zu werden, ist in diesem Kontext zu sehen. Und diese Politik wird auch gegenüber der noch bestehenden Zwischenzone Belarus, Ukraine, Moldau, den subkaukasischen Ländern und den Ländern des Balkans betrieben, nämlich stärkere Verbindungen zwischen EU/NATO und diesen Ländern zu knüpfen und sie den beiden Institutionen möglichst weit anzunähern.³

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik verfolgt die Europäische Kommission im Auftrag der europäischen Staats- und Regierungschefs ein strategisches Programm mit dem Ziel, die Nachbarstaaten der Union näher an die EU zu binden, auch wenn sie auf absehbare Zeit keine Beitrittsperspektive haben. Die ENP wurde im Mai 2004 ins Leben gerufen und dient der Vertiefung der Beziehungen und der Kooperation in verschiedensten Sektoren (Sicherheit, Umwelt, Energie, Handel u.v.m.). Schwerpunkt der ENP bildet die politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit. Sie richtet sich nicht nur an die östlichen EU-Nachbarn Belarus, Moldau und die Ukraine, sondern adressiert auch die subkaukasischen Staaten Aserbaidschan, Georgien und Armenien sowie die südlichen Mittelmeeranrainer. Die EU bietet grenzüberschreitende Zusammenarbeit, seit 2007 flankiert durch die Finanzierung von grenzüberschreitenden Projekten durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), sowie Zugang zu ihrem Wirtschaftsraum. Sie fördert und fördert die Achtung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und „guter Regierungsführung“. Die Strategie zielt darauf, regionale Konflikte, illegale Migration, Menschenhandel und Terrorismus einzudämmen und Stabilität und Wohlstand zu generieren [vgl. Europäische Kommission 2004, 2007a und 2008a].⁴

Die Bundesregierung machte ihren Einfluss auf die ENP u.a. während ihrer EU-Ratspräsidentschaft mit einem Bericht geltend, in dem eine Bilanz über die ENP gezogen und weitere „praktische Maßnahmen“ vorgeschlagen wurden, um die Nachbarschaftspolitik weiter zu intensivieren [vgl. Rat der Europäischen Union 2007]. Deutschland beteiligt sich außerdem an einer Vielzahl von OSZE-Missionen sowie an der finanziellen und personellen Ausstattung der Organisation, die in der präventiven Diplomatie, der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge auch und gerade in Ost- und Südosteuropa eine Rolle spielt [vgl. Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE Wien 2008].

Natürlich pflegt Deutschland auch bilaterale Beziehungen zu den Staaten Ost- und Südosteuropas. Neben diplomatischen, politischen und wirtschaftlichen bestehen vielfach auch enge kulturelle Beziehungen. Mit vielen Staaten gibt es eine rechtliche, polizeiliche und militärische Zusammenarbeit. Oft erfüllen deutsche Minderheiten eine Brückenfunktion [vgl. Auswärtiges Amt 2008a und 2008b].

³ In diesem Zusammenhang ist auch die neue Osteuropa-Partnerschaft der EU mit Moldau, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan zu sehen.

⁴ Zu den Kernbestandteilen der ENP, ihren Aktionsplänen und Instrumenten vgl. Europäische Kommission [2004, 2007a und 2008a].

Faktor Russland

Die Prinzipien der Zivilmacht, des Multilateralismus und der Europaorientierung wurden von den maßgeblichen außenpolitischen Eliten Deutschlands in hoher Kontinuität seit mehr als 30 Jahren dahingehend interpretiert, dass Russland in eine europäische Ordnung einbezogen und nicht ausgegrenzt wird. Unter anderem kam dies in der aktiven Unterstützung Bonns bzw. Berlins für die KSZE und (ab 1991) die OSZE zum Ausdruck. Dabei geht es nicht nur um die Sicherung für Europa notwendiger Ressourcen, sondern auch um das Prinzip eines nicht nur auf die europäischen und transatlantischen Institutionen bezogenen Multilateralismus, der Berücksichtigung der Interessen Dritter sowie um Bemühungen, nach Möglichkeit kooperative Lösungen für unterschiedliche Ansichten und Positionen zu finden.

Bei nicht lösbaren Interessenkonflikten verhält sich die deutsche Außenpolitik unterschiedlich. So wurde etwa in der Kosovo-Frage (1999/2008) und bezüglich der Aufnahme der drei baltischen Staaten in die NATO (2004) eine Entscheidung gegen die Moskauer Politik getroffen. In der Frage der Stationierung ballistischer Abfangsysteme, die Sicherheit gegen eine potenzielle Aggression aus dem Nahen Osten schaffen soll, drang die deutsche Regierung jedoch darauf, diese Systeme gemeinsam mit und nicht gegen Russland zu installieren, da diese Bedrohung sowohl Europa und die USA als auch Russland betreffe. Auch im Georgien-Krieg 2008 entschied sich die deutsche Regierung (im Gegensatz zur Administration in Washington) für eine konziliante Position.

Die Berücksichtigung russischer Interessen bedeutet vor allem, dass eine fortgesetzte EU- und NATO-Erweiterungspolitik gegenüber weiteren ost- und südosteuropäischen (gemeint ist hier auch die subkaukasische Region), an Russland grenzenden Staaten aus Berliner Sicht bemüht sein soll, diese im Einklang mit einer Vertiefung der institutionellen Beziehungen zwischen der EU, NATO und Russland zu bewerkstelligen. Insbesondere werden Anstrengungen unternommen, divergierende Interessen oder Interessenwahrnehmungen EU/NATO-Europas, ost- und südosteuropäischer Länder sowie Russlands in der Balance zu halten und die Beziehungen nach allen Seiten hin und zwischen allen Partnern zu vertiefen. Ausdruck dieses Bemühens gegenüber Russland waren auch die Ergebnisse des Bukarester NATO-Gipfels 2008: Deutschland hatte sich gegen den Wunsch der USA gestellt und mit Frankreich, Spanien und den Niederlanden eine Aufnahme Georgiens und der Ukraine in den Membership Action Plan verhindert. Diese Balance-Politik spiegelte sich auch in der Unterstützung des georgischen Anliegens nach territorialer Integrität und gegen die Abspaltung Abchasiens und Südossetiens nach dem Krieg im August 2008 einerseits und der schnellen Wiederaufnahme der wegen der Krise suspendierten Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen zwischen EU und Russland sowie der Reaktivierung des NATO-Russland-Rates andererseits wieder.

Aufnahmefähigkeit und institutionelle Stabilität

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der die deutsche Ost- und Südosteuropapolitik determiniert, ist das, was man die endogene Dimension deutscher Europapolitik nennen könnte. Das Credo deutscher Politik lautet, Europa in Form von EU und NATO müsse selbst stabil bleiben, d.h. seine Kooperations-, Bargaining- und Entscheidungsstrukturen dürften sich nicht verschlechtern, wenn es weiterhin ein Faktor der Stabilität, der Sicherheit und der Wohlfahrt für ganz Europa und darüber hinaus sein bzw. seine diesbezüglichen Positionen ausbauen wolle. Operativ heißt dies, die Politik der Erweiterung müsse die Stabilität des bisher Erreichten im Auge behalten. Diesbezüglich könnten europäische Politiker zwei Fundamente der Legitimität und der Legitimation von EU und NATO nicht übergehen: einerseits die objektive und andererseits die subjektive Aufnahmefähigkeit dieser Organisationen. Erstens müsse sichergestellt sein, dass die institutionellen und politischen Strukturen der Organisationen durch weitere Aufnahmen nicht überfordert werden. Zweitens müsse die Mehrheit der Bevölkerung in der EU das Projekt EU-Erweiterung tragen, weil andernfalls die Legitimität des ganzen EU-Projektes in Gefahr gerate.

3. Regionale Schwerpunkte

Die Türkei

Grundsätzlich ergibt sich aus der deutschen außenpolitischen Identität (Zivilmacht, Multilateralismus, Europaorientierung) und den operativen Werten der Außenpolitik (Sicherheit, Wohlfahrt, Demokratie) eine Tendenz zur Integration der Türkei in die EU. Diese Positionierung unterliegt den oben genannten Rahmenbedingungen, es gibt aber auch türkeispezifische Bedingungen, die den Beitrittsprozess begleiten.

Die Bundesregierung hat sich seit dem Assoziierungsabkommen zwischen der Türkei und der EWG von 1963 für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eingesetzt. 1987 stellte die Türkei ihren Beitrittsantrag. 1999 verliehen die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in Helsinki der Türkei den Status eines Beitrittskandidaten zur EU. Am 03.10.2005 begannen die Beitrittsverhandlungen, deren Ziel der Beitritt der Türkei zur EU ist. Der Beitritt hängt davon ab, dass sowohl die Türkei als auch die EU die Voraussetzungen für die Aufnahme erfüllen [Auswärtiges Amt 2008c].

Das Auswärtige Amt sieht in der Heranführung der Türkei an die EU die Chance, durch den Beitrittsprozess die Reformentwicklung in der Türkei und die wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland bzw. der EU und der Türkei zu stärken. Diplomaten betonen aber auch die „strategische Dimension“ des Beitrittsprozesses: Angesichts der islamistisch-terroristischen Bedrohung des Westens wäre die EU-Mitgliedschaft eines Staates mit überwiegend muslimischer Bevölkerung ein besonderes politisches Signal. Der Beitritt der Türkei könne die These vom „Zusammenprall der Kulturen“ widerlegen [Auswärtiges Amt 2008c].

Es gibt aber auch spezifische Gefährdungen für den türkischen Teil des Beitrittsprozesses. So drohte die Weigerung der Türkei, die Republik Zypern anzuerkennen und ihre Häfen und Flughäfen für das EU-Mitgliedsland zu öffnen, zu einer Blockade der Verhandlungen zu führen. Ende 2006 entschied der Europäische Rat daraufhin, bestimmte Verhandlungskapitel erst dann zu öffnen bzw. zu schließen, wenn die Türkei ihren Verpflichtungen vollständig nachgekommen ist und das Anpassungsprotokoll zum Assoziierungsabkommen (Ankara-Protokoll) in nicht diskriminierender Weise umgesetzt hat. Gleichzeitig wurden die Verhandlungen in anderen Kapiteln weitergeführt. Mittlerweile wird in zehn Kapiteln verhandelt [Stand: April 2009; Auswärtiges Amt 2009]. Bisher wurde jedoch erst ein einziges der 35 Verhandlungskapitel abgeschlossen, und der aktuelle Fortschrittsbericht der Kommission konstatiert eine Verlangsamung des Reformtempos. Wegen der Zypern-Problematik bleiben weiterhin acht der 35 Verhandlungskapitel suspendiert [vgl. Auswärtiges Amt 2008c; Bundesregierung 2008; Europäische Kommission 2008b].

Belastet wird die Annäherung der Türkei an die EU auch durch die ungelöste Kurden-Frage. In 2008 hat Ankara wieder einen besonders harten Kurs gegenüber den Kurden eingeschlagen und massive militärische Operationen auch im Nordirak durchgeführt. Außerdem werden rechtsstaatliche Defizite und die Menschenrechtssituation beklagt. Mit Aufmerksamkeit wurde auch der Konflikt zwischen Kemalisten und Konservativen verfolgt, der sich im Kopftuchstreit manifestierte. Mit Besorgnis wurde das Verbotungsverfahren gegen die Regierungspartei beobachtet. Nach wie vor wird der Umgang mit dem türkischen Völkermord an den Armeniern im Jahre 1915 kritisiert [vgl. Europäische Kommission 2008b; vgl. auch Deutscher Bundestag 2005].

Wie oben ausgeführt, spielt neben der Aufnahmefähigkeit der EU auch die Zustimmung der Bürger für eine Erweiterung der Union eine zentrale Rolle. Ein Beitritt der Türkei ohne Zustimmung der Mehrheit der EU-Bevölkerung würde eine weitere Legitimitätskrise für das nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages 2005 und der Ablehnung des Lissabon-Vertrages durch die Mehrheit der Iren 2008 ohnehin schon beschädigte EU-Projekt bedeuten.

Insbesondere für Deutschland hat die Annäherung der Türkei wegen der türkischen und türkischstämmigen Bevölkerung auch eine innenpolitische Dimension. Die Angst vor einer „Islamisierung“ zeigt sich u.a. in emotionalisierten Debatten über Kopftücher, Moscheen und das Schächten. Andererseits gilt der Bau der größten Moschee in Deutschland in Duisburg-Marxloh Vielen als gelungenes Integrationsprojekt. Laut Eurobarometer sind 63% der Deutschen (und 45% der EU-Bürger) grundsätzlich gegen eine Aufnahme der Türkei [Europäische Kommission 2008c]. An diesen Problemstellungen wird deutlich, dass es sich bei einem Beitritt der Türkei zur EU um eine doppelte Integrationsherausforderung handelt. Die erste betrifft die Integration der Türkei in die Europäische Union, die zweite das Verhältnis der EU-Europäer zu den Türken.⁵

⁵ Unter den deutschen politischen Eliten herrscht Uneinigkeit über das zukünftige Verhältnis der EU zur Türkei. CDU und CSU befürworten das alternative Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“, während SPD und Bündnis 90/Die Grünen Verhandlungen mit dem möglichen Ziel eines Beitritts vertreten. Die Linke steht einem

Unter strategischen Gesichtspunkten verweist insbesondere Ankara darauf, welch wichtige Rolle die Türkei als Vermittler zwischen Europa und Asien spiele, was u.a. ihr Engagement in der Georgien-Krise 2008, sich aber auch in den indirekten Verhandlungen zwischen Israel und Iran gezeigt habe.

Die Balkan-Staaten

Seit dem 3.10.2005 werden mit Kroatien Beitrittsverhandlungen geführt, die möglicherweise wesentlich früher abgeschlossen werden können als die Gespräche mit der Türkei. Kroatien hat den *Acquis Communautaire* der EU bereits in weiten Teilen übernommen. Freilich geht es bei diesen unterschiedlichen Geschwindigkeiten (wenn auch zwischenzeitlich verzögert durch ungeklärte Grenzfragen mit Slowenien) – abgesehen von ökonomischen und politischen Gegebenheiten – nicht nur um die im Vergleich zur Türkei erheblich geringere geografische und kulturelle Distanz, sondern auch um eine andere demografische Dimension. Kroatien hat ca. 4,5 Mio., die Türkei ca. 72 Mio. Einwohner [CIA World Factbook 2009a, 2009b]. In die NATO wurde Kroatien im April 2009 aufgenommen – wie gleichzeitig auch Albanien [NATO 2009].

Seit dem 17.12.2005 zählt auch Mazedonien zu den Beitrittskandidaten. Allerdings schlug die Kommission in ihrem letzten Fortschrittsbericht 2008 aufgrund fortwährender Defizite, vor allem im Bereich der politischen Kopenhagener Kriterien, keine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor [Bundesregierung 2008; Auswärtiges Amt 2008d].

Seit dem Europäischen Rat in Feira (Juni 2000) werden außerdem Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo als „potentielle Beitrittskandidaten“ genannt. Mit Ausnahme des Kosovo bestehen seit 2008 zwischen der EU und allen westlichen Balkanstaaten Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen. Diese Abkommen sehen die wirtschaftliche Assoziation, die Übernahme von Teilen des *Acquis Communautaire* und die Kooperation in verschiedenen Politikbereichen vor. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess besteht aus einem Angebot politischer und wirtschaftlicher Anreize, der Verpflichtung zu Reformen, der Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit und dem langfristigen Ziel der Integration in die EU. Auf ihrem Gipfel in Salzburg 2006 machten die EU-Außenminister jedoch deutlich, dass auch die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der EU beachtet werden müsse. Die Kommission hat mit der Einführung so genannter „benchmarks“ für die Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln einen sechsstufigen Erweiterungsprozess für die Staaten des westlichen Balkans eingeleitet. Bevor ein Staat die nächste Stufe erreicht, muss er alle Anforderungen der vorhergehenden Stufe erfüllt haben. Eine der wichtigsten Stufen ist das o.a. Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen, dessen erfolgreiche Umsetzung praktisch die Vorbedingung für den Beitrittskandidaten-Status und Verhandlungen über einen Beitritt ist [vgl. Auswärtiges Amt 2008d].

Beitritt positiv gegenüber. In der FDP gibt es bislang keine kohärente Position. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist eine Fortsetzung der Verhandlungen mit offenem Ausgang vorgesehen [vgl. Bundesregierung 2009].

Dieses differenzierte Vorgehen ist auch vor dem Hintergrund der Beitritte Rumäniens und Bulgariens zur EU zu sehen. Die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens war nicht unumstritten und konnte nur mit zahlreichen Auflagen durchgeführt werden. Zum Zeitpunkt des Beitritts am 1.01.2007 hatten die beiden neuen Mitglieder der EU zwar zahlreiche und weitgehende Reformanstrengungen hinter, aber gleichzeitig noch einen langen Weg zu einer erfolgreichen Integration vor sich. Im Vordergrund standen der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Korruption sowie die Reform der Rechtssysteme und die Lebensmittelsicherheit. Zur Gewährleistung der fortgesetzten Anstrengungen der beiden neuen EU-Länder formulierte die Kommission ein Paket mit Übergangsmaßnahmen, das eine reibungslose Integration der beiden Länder ermöglichen sollte, aber auch Schutzklauseln zur Aussetzung der Mitgliedsrechte vorsah [vgl. Europäische Kommission 2007b].

Was den Sonderfall Kosovo betrifft, so stimmte das Bundeskabinett bereits am 20.02.2008, also drei Tage nach der Unabhängigkeitserklärung Pristinas, der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kosovo zu. Die Bundesregierung will zusammen mit der und durch die EU (z.B. im Rahmen der Rechtsstaatsmission EULEX, der bisher größten zivilen Mission der EU) eine positive Entwicklung der ehemaligen serbischen Provinz gewährleisten. Im Rahmen der NATO hatte Deutschland mehrmals das rotierende Oberkommando über die für die Sicherheit im Kosovo vitale KFOR-Operation inne. Im Zentrum der Bemühungen stehen der demokratische Aufbau, der Minderheitenschutz, die wirtschaftliche Prosperität, die Sicherheit und Stabilität in der von Krisen geplagten Region. Anders als bei der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens suchte Berlin den Schulterschluss mit den EU-Partnern, als sich das Kosovo für unabhängig erklärte [Auswärtiges Amt 2008e; Rat der Europäischen Union 2008].

Nachdem Bosnien und Herzegowina im April 2008 zwei Gesetze zur Polizeireform verabschiedet hatte, waren die wesentlichen, von der EU geforderten Reformbedingungen erfüllt. Daraufhin konnte das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, „ein Meilenstein für die Annäherung Bosniens und Herzegowinas an die EU“ [Auswärtiges Amt 2008f], unterzeichnet werden. Bosnien und Herzegowina strebt außerdem eine NATO-Mitgliedschaft an, seitdem es 2006 in Anerkennung seiner Verteidigungsreform und der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien in das Partnership-for-Peace-Programm (PfP) eingeladen wurde. Derzeit wird die Kooperation mit der NATO durch ein Individual Partnership Programm (IPP) geregelt. Gemeinsam mit Montenegro wurde Bosnien und Herzegowina auf dem NATO-Gipfel von Bukarest 2008 zum „intensivierten Dialog“ über Mitgliedschaft und Reformen eingeladen und damit weiter an die Organisation angenähert (NATO 2008). Im Juni 2008 wurde das Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens mit der EU unterzeichnet [vgl. Auswärtiges Amt 2008f].

Wie die anderen Länder des Balkans nimmt auch Serbien am Assoziierungs- und Stabilitätsprozess teil. Im April 2008 wurde das Abkommen dafür unterzeichnet. Bislang wurde es jedoch noch nicht ratifiziert. Die EU-Länder verlangen von Serbien die bedingungslose Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien. Dies und einige weitere Reformfordernisse (Justizsystem

und Korruption) stehen bislang dem Beitrittsstatus Serbiens im Weg [vgl. Auswärtiges Amt 2008g].⁶

Neben dem Assoziierungs- und Stabilitätsprozess ist die bilaterale Beziehung Deutschlands zu Montenegro erwähnenswert. Berlin bemüht sich v.a. um die Demokratisierung, die Menschenrechte, den Minderheitenschutz, die Rolle der Medien und die Reform von Verwaltung, Recht, Polizei und Armee. Montenegro und Deutschland vereinbarten eine enge, mit überdurchschnittlich hohen Fördersummen ausgestattete, entwicklungspolitische Zusammenarbeit [Auswärtiges Amt 2008h].

Die Perspektive eines EU- respektive NATO-Beitritts befördert nicht nur die Reformbemühungen, sondern auch die regionale Kooperation auf dem Balkan. Die Bundesregierung setzt auf dem Balkan – wie zuvor erfolgreich in anderen Teilen Osteuropas – auf diese Katalysatorenwirkung [Auswärtiges Amt 2008i].

4. Schlussbemerkung

Bewertet man die deutsche Politik der prinzipiell verfolgten Osterweiterung von EU und NATO und der Integration des gesamten Kontinents, so wird deutlich, dass Berlin drei keineswegs homogene und kongruente Faktoren in Einklang zu bringen versucht: das Ziel der Heranführung und der Aufnahme der noch verbleibenden europäischen Länder in EU und NATO, den Erhalt der Funktionsfähigkeit dieser Organisationen sowie die Zustimmung der Bürger von EU und NATO hinsichtlich der weiteren Entwicklung und der Perspektiven Europas. Außerdem ist sie um die Berücksichtigung russischer Interessen und die Einbeziehung Moskaus in den gesamteuropäischen Kontext bemüht.

Die Entwicklung dieser Faktoren und ihre Konstellation hängt von Rahmenbedingungen ab, die schwer kalkulierbar sind: die politische Konstellation in Europa aufgrund jeweiliger, sich verändernder innenpolitischer Mehrheiten in den Mitgliedsstaaten, die Finanzkrise und die Entwicklung der Prosperität; die Integration der EU nach innen, d.h. das weitere Schicksal des Abkommens von Lissabon; das transatlantische Verhältnis u.a. Vor diesem Hintergrund ist derzeit in Europa insgesamt eine stärkere Zurückhaltung gegenüber neuen Erweiterungsrunden erkennbar, auch unter den deutschen politischen Eliten. Dies ändert jedoch nichts an dem prinzipiellen Ziel deutscher (und europäischer) Ost- und Südosteuropapolitik, die Integration des europäischen Kontinents auch institutionell voranzubringen. Allerdings ist auch hier, wie in anderen Bereichen der europäischen Integration und der europäischen Außenpolitik, der deutsche Ansatz pragmatischer und flexibler geworden [vgl. Fröhlich 2008].

* Zur Klärung der Statusfrage des Kosovo und der aus serbischer Sicht Völkerrechtswidrigkeit der Unabhängigkeit des Kosovo und seiner Anerkennung brachte Belgrad im Oktober 2008 eine entsprechende Resolution in die UNO-Vollversammlung ein. Die UNO-Vollversammlung beauftragte daraufhin am 08.10.2008 den Internationalen Gerichtshof mit der Prüfung der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17.02.2008 und ihrer Vereinbarkeit mit internationalem Recht [vgl. Ban Ki-moon 2008]. 77 Staaten stimmten für den serbischen Antrag, sechs dagegen, 74 Staaten enthielten sich der Stimme [vgl. Tagesschau 2008]. Bis zum 19. Februar 2009 erkannten 55 Staaten die Unabhängigkeit der Republik Kosovo an [Außenministerium der Republik Kosovo 2009; vgl. zum Status des Kosovo und der Völkerrechtsproblematik Schaller 2008 und Weller 2008].

Die Rolle Deutschlands als regionalen Faktors in Ost- und Südosteuropa erklärt sich vor allem aus seiner spezifischen Europaorientierung, seiner institutionellen Einbindung und der multilateralen Ausrichtung seiner Politik. Die weitgehende Europäisierung deutscher Außenpolitik determiniert die Spielräume der Bundesregierung. Gleichzeitig beschränkt sie die Möglichkeit für unilaterale Handlungen und Alleingänge, versetzt Deutschland jedoch andererseits erst in die Lage, eine erfolgreiche Ost- und Südosteuropapolitik im Sinne der eingangs formulierten operativen Werte zu gestalten. Wie die Länderbeispiele zeigten, verfolgt die Bundesregierung ihre Interessen nahezu in der gesamten Region vermittels der NATO und vor allem der EU. Dabei ist die Bundesrepublik gleichzeitig einer der wesentlichen Akteure in beiden Organisationen und wird ihrerseits durch diese Organisationen zu einem wesentlichen Faktor in Ost- und Südosteuropa. Dieses Zusammenspiel potenziert die Wirkungskraft deutscher wie europäischer Politik in Ost- und Südosteuropa, und zwar nicht nur obwohl, sondern auch weil unilaterale Spielräume aller EU- und NATO-Staaten, die ohnehin der außenpolitischen Identität der Bundesrepublik widersprechen, beschränkt sind.

5. Quellen- und Literaturverzeichnis

- Außenministerium der Republik Kosovo (2009), *Countries Recognitions*, [on-line] <http://www.ks-gov.net/MPJ/Njohjet/tabid/93/Default.aspx> [03.03.2009].
- Auswärtiges Amt (2008a), *Kultur und Bildung in der deutschen Außenpolitik*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/KulturDialog/ZieleUndPartner/ZielePartner.html> [12.11.2008].
- Auswärtiges Amt (2008b), *Bilaterale Beziehungen Deutschlands zu anderen EU-Mitgliedstaaten*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/Bilaterale-Beziehungen/uebersicht.html> [12.11.2008].
- Auswärtiges Amt (2008c), *EU-Erweiterung: Türkei*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/Tuerkei.html> [12.11.2008].
- Auswärtiges Amt (2008d), *Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/SAP.html> [12.11.2008].
- Auswärtiges Amt (2008e), *Kosovo*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/Kosovo.html> [12.11.2008].
- Auswärtiges Amt (2008f), *Bosnien und Herzegowina*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/BosnienHerzegowina.html> [02.12.2008].
- Auswärtiges Amt (2008g), *Serbiens Zukunft liegt in Europa*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/080904-jeremic.html> [02.12.2008].
- Auswärtiges Amt (2008h), *Beziehungen zwischen Montenegro und Deutschland*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Montenegro/Bilateral.html> [02.12.2008].

- Auswärtiges Amt (2008i), *Regionalpolitik Südosteuropa*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Suedosteuropa/Regionalpolitik.html> [02.12.2008].
- Auswärtiges Amt (2009), *EU-Erweiterung: Türkei*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Erweiterung/Tuerkei.html> [12.05.2009].
- Ban Ki-moon (2008), *Letter to the President of the International Court of Justice*, [on-line] <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/14798.pdf> [03.03.2009].
- Bundesministerium der Verteidigung (2007), *Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Auslandseinsätzen*, [on-line] http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykssy-0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k38Q4ASYGZbub6kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0-dFRQAZO09I/delta/base64xml/L2dJQSEvUU13QS80SVVFLzZfRF80S1A!/?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FN26ZXABK565INFODE%2Fcontent.jsp [08.12.2008].
- CIA World Factbook (2009a), *Croatia*, [on-line] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hr.html> [02.03.2009].
- CIA World Factbook (2009b), *Turkey*, [on-line] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [02.03.2009].
- Deutscher Bundestag (2005), *Bundestagsdrucksache 15/5689 vom 14.06.2005*, [on-line] <http://www.aga-online.org/downloads/de/document/BundestagResolution.pdf> [03.03.2009].
- Europäische Kommission (2004), *Europäische Nachbarschaftspolitik Strategiepapier*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf [01.12.2008].
- Europäische Kommission (2007a), *A Strong European Neighborhood Policy*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf [01.12.2008].
- Europäische Kommission (2007b), *Bulgarien und Rumänien sind die jüngsten EU-Mitglieder*, [on-line] http://ec.europa.eu/news/external_relations/070101_1_de.htm [09.12.2008].
- Europäische Kommission (2008a), *Europäische Nachbarschaftspolitik*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm [01.12.2008].
- Europäische Kommission (2008b), *Turkey 2008 Progress Report*, [on-line] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/prcss_comcr/key-documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf [12.11.2008].
- Europäische Kommission (2008c), *Eurobarometer 69: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Frühjahr 2008*, [on-line] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_de_nat.pdf [12.11.2008].
- Europäische Kommission (2009), *Europäische Nachbarschaftspolitik*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm [27.04.2009].
- Fröhlich Stefan (2008), *Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 43, S. 15-21.
- Lutz Dieter S. (2000), *Der Krieg im Kosovo und das Versagen der Politik: Beiträge aus dem IFSH*, Baden-Baden.
- Mauß Hanns W. (2007), *Deutschland als Zivilmacht*, in: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. Siegmund Schmidt, Günther Hellmann, Reinhardt Wolf, Wiesbaden, S. 73-84.
- NATO (2008), *NATO's relations with Bosnia and Herzegovina*, [on-line] <http://www.nato-otan.org/issues/nato-bosnia-herzegovina/index.html> [02.03.2009].
- NATO (2009), *NATO Member Countries*, [on-line] http://www.nato.int/cps/en/SID-5A24283E-E0462C87/natolive/nato_countries.htm [12.05.2009].

- Pradetto August (2006), *The Polity of German Foreign Policy: Changes since Unification*, in: *Germany's Uncertain Power – Foreign Policy of the Berlin Republic*, Hrsg. Hanns W. Maull, Basingstoke, S. 15-28.
- Rat der Europäischen Union (2007), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10874.en07.pdf> [01.12.2008].
- Rat der Europäischen Union (2008), *EU-Operationen*, [on-line] <http://consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g> [12.11.2008].
- Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Bundesregierung 2008), *Erweiterung der Europäischen Union*, [on-line] <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Europa/EUERweiterung/cu-erweiterung.html> [12.11.2008].
- Regierung der Bundesrepublik Deutschland (Bundesregierung 2009), *Koalitionsvertrag*, [on-line] <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Koalitionsvertrag/koalitionsvertrag.html> [12.05.2009].
- Risse Thomas (2007), *Deutsche Identität und Außenpolitik*, in: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhardt Wolf, Wiesbaden, S. 49-61.
- Staack Michael (2007), *Deutschland als Wirtschaftsmacht*, in: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhardt Wolf, Wiesbaden, S. 85-97.
- Schaller Christian (2008), *Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz*, in: *Archiv des Völkerrechts*, Vol. 46, S. 131-171.
- Schmidt Siegmund, Hellmann Gunther, Wolf Reinhardt (2007), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden.
- Schwarz Hans-Peter (1985), *Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart.
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE Wien (2008), *Deutschland und die Europäische Union in der OSZE*, [on-line] <http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosze/de/Startseite.html> [12.11.2008].
- Tagesschau (2008), *Nach serbischem Antrag: UN-Vollversammlung lässt Kosovo-Unabhängigkeit prüfen*, [on-line] <http://www.tagesschau.de/ausland/unvollversammlung102.html> [03.03.2009].
- Wagner Wolfgang (2007), *Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union*, in: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann, Reinhardt Wolf, Wiesbaden, S. 143-154.
- Weller Marc (2008), *Kosovo's final status*, „International Affairs“ Vol. 84, No. 6, S. 1223-1243.

Martin Sieg

DIE „NEUE OSTPOLITIK“ GEGENÜBER DER UKRAINE UND DER REPUBLIK MOLDAU

Einleitung

Eine der besonders gewichtigen Herausforderungen, denen sich die Bundesregierung bei ihren Planungen für die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gegenüber sah, bestand in dem Problem, dass die Nachbarschaftspolitik der EU gegenüber Osteuropa unzureichend geblieben war. Weder hatte sie den Intentionen der betroffenen Staaten zu entsprechen noch die Transformationsprozesse in ihnen in erhofftem Maße zu fördern vermocht; und auch im Verhältnis der EU zu Moskau bzw. zwischen Russland und seinen Nachbarn hatten Konflikte eher zugenommen. Die Formulierung, dass es einer „Neuen Ostpolitik“ bedürfe, war die Antwort, die im Auswärtigen Amt auf diese Herausforderung gefunden wurde. Außenminister Steinmeier selbst hat wohl zum ersten Mal im August 2006 von der Notwendigkeit einer „Neuformulierung“ der Ostpolitik der EU gesprochen.¹

Diese Wortwahl ist freilich keine Neuschöpfung Steinmeiers. Staatsminister Erler hatte schon zuvor wiederholt das Erfordernis einer neuen Ostpolitik betont; und auch aus der Wissenschaftslandschaft war sie angemahnt worden.² Die Wortwahl verweist zudem nicht zufällig auf die „Neue Ostpolitik“ Willi Brandts. Hatte Egon Bahr deren Zielsetzung noch mit dem Schlagwort „Wandel durch Annäherung“ beschrieben, war in Steinmeiers Auswärtigem Amt, insbesondere im Blick

¹ F.-W. Steinmeier, *Europa neu denken – Rede anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkojff-Stiftung*, Berlin, 30.08.2006, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de>.

² I. Kempf, *Eine Neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa“ 2005, Vol. 55, Nr. 9, S. 21-34; dies., *Eine neue Ostpolitik*, CAP Analyse, 2, 2006 [on-line] <http://www.cap.lmu.de>.

auf Russland, nun vom „Wandel durch Verflechtung“ die Rede³ - eine Leitidee, die bezeichnenderweise auch von Ex-Bundeskanzler Schröder aufgegriffen wurde, um die Kontinuität zu seiner Politik hervorzuheben.⁴

Der bewusste Rückgriff auf diese Formulierungen verweist somit auf spezifisch sozialdemokratische Traditionen deutscher Außenpolitik. Bundeskanzlerin Merkel hat sie sich auch deshalb nicht zu Eigen gemacht. Darüber hinaus herrschen insbesondere in der Russland-Politik zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt zwar keine fundamentalen Differenzen, aber doch unterschiedliche Akzentsetzungen. Während letzteres mit Steinmeier stärker auf eine Einbindung Russlands setzt, neigt ersteres mit Kanzlerin Merkel eher einer realistischen Interessenpolitik und der Wahrung einer kritischen Distanz zu. Hinzu kommt, dass der Begriff der Ostpolitik Argwohn nicht nur im Süden der EU erweckte, sondern auch in Ostmitteleuropa, wo nicht zuletzt aufgrund der historischen Analogie eine zu dominante Ausrichtung auf Russland befürchtet wurde. Auch deshalb nahm die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 selbst bewusst Abstand gegenüber dem Begriff.⁵

Doch während die „Neue Ostpolitik“ Brandts nicht zuletzt ein Projekt nationaler Politik war, ist ihr heutiges Pendant von vornherein als europäisches Konzept angelegt. Einig war sich die Bundesregierung dabei, dass es eines qualitativen Ausbaus der bestehenden Nachbarschaftspolitik bedürfe. In den unter Federführung der deutschen Ratspräsidentschaft entwickelten Konzepten zu deren Vertiefung bestand daher die bislang konkreteste Manifestation auch der „Neuen Ostpolitik“.⁶ Zudem standen sie in enger Wechselwirkung mit den Arbeiten der EU-Institutionen, insbesondere den Strategiepapieren der Kommission zur Stärkung der Nachbarschaftspolitik von Dezember 2006 und 2007.⁷

Im Rahmen der deutschen Politik stellt die „Neue Ostpolitik“ also vor allem ein Schlagwort dar, mit dem sich Außenminister Steinmeier als Schrittmacher einer europäischen Russland- und Nachbarschaftspolitik präsentierte, aufgrund seines Symbolgehalts soll der Begriff aber auch das Gewicht betonen, das der Gestaltung der Beziehungen zu den Partnern im Osten zugemessen wird. Allerdings kann er dabei als etwas zu hoch gegriffen erscheinen. Deshalb warnte der deutsche Außenminister auch gleich vor zu weit gehenden Erwartungen⁸; denn diese „Neue Ostpolitik“ bezeichnet weniger eine politische Innovation als vielmehr ein Desiderat.

³ H. Wagner, *Neue Ostpolitik. Wandel durch Verflechtung*, „Eurasisches Magazin“ 2006, 28.12., [on-line] <http://www.eurasischesmagazin.de>.

⁴ G. Schröder, *Wandel durch Verflechtung*, „Der Spiegel“ 2007, 21.05., Nr. 21, [on-line] <https://wissen.spiegel.de>.

⁵ Vgl.: K.-O. Lang, *Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brakern* 68-74, in: *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Hrsg. Daniela Kietz, Volker Perthes, SWP-Studie, September 2007, S. 68-74, hier: S. 69f, S. 72, [on-line] <http://swp-berlin.org>.

⁶ General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Strengthening the European Neighbourhood Policy: Presidency Progress Report*, 18-19.06.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu>; General Affairs and External Relations Council (GAERC), *Council Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, 18-19.06.2007, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu>.

⁷ European Commission, *A Strong European Neighbourhood Policy*, 5.12.2005, [on-line] <http://ec.europa.eu>; dies., *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, 4.12.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu/>.

⁸ F.-W. Steinmeier, *op. cit.*

Konzeption einer „Neuen Ostpolitik“

Der „Neuen Ostpolitik“ und den damit verbundenen Bestrebungen zur Vertiefung der Nachbarschaftspolitik liegt eine komplexe Motivationslage zugrunde. Die Nachbarschaftspolitik sollte ursprünglich der Zielvorgabe des „Wider Europe“-Konzepts der Kommission sowie der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003⁹ dienen, um die EU herum einen Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entstehen zu lassen. Angesichts der EU-Beitritte von 2004 begründet, konnte sie zwar auf die dadurch freiwerdenden Kapazitäten und die Instrumente der Erweiterungspolitik zurückgreifen. Doch blieb sie in ihren Integrationsangeboten schon deshalb eingeschränkt, weil sie keine Beitrittsperspektive eröffnen sollte, sondern explizit als Alternative dazu konzipiert war.

Dies entsprach zu Beginn auch insofern den politischen Realitäten, als sich zunächst nur in sehr begrenztem Umfang kooperationswillige Partner fanden. Dies änderte sich jedoch durch die Farbrevolutionen in der Ukraine sowie in Georgien; und auch die Republik Moldau verfolgte seit dem Scheitern des Kozak-Plans eine entschiedene Politik der EU-Integration. Die Angebote der Nachbarschaftspolitik entsprachen danach weder weitergehenden Bestrebungen dieser beiden Länder noch genügten sie, um die Transformationsprozesse in ihnen so zu fördern, wie es von der EU und auch in der Bundesregierung erhofft wurde.

Das zweite zentrale Problem bestand in der inneren Entwicklung Russlands sowie seiner Beziehungen zu seinen Nachbarn wie zur EU und auch Deutschland. Die Farbrevolutionen trugen dabei zu einem doppelten Entfremdungseffekt bei. Erstens stärkten sie in Russland selbst autoritäre Tendenzen. Bei den Anrainern und im Westen nährte dies Skepsis gegenüber Russland und führte in Deutschland dazu, dass die vor allem mit Schröder verbundene Politik eines engen partnerschaftlichen Verhältnisses zu Moskau zunehmender Kritik begegnete. Nach dessen eigener Wahrnehmung verletzte zweitens die Westorientierung der Ukraine, von Moldau und Georgien Russlands geostrategische Interessen.

Eng verknüpft mit dieser Entwicklung ist die Energieversorgung der EU im Allgemeinen und Deutschlands im Besonderen. Konnte Gerhard Schröder bei der Intensivierung der energiepolitischen Zusammenarbeit mit Russland noch auf einen recht breiten Konsens im eigenen Land bauen, haben Gaskonflikte mit Belarus und der Ukraine eine sehr viel größere Skepsis gegenüber einer Abhängigkeit von russischen Lieferungen hervorgerufen. Zugleich haben sie die strategische Bedeutung der osteuropäischen Transitländer für die Energieversorgung beleuchtet – und damit zugleich die Risiken, die Konflikte innerhalb des Gebiets der ehemaligen Sowjetunion auch ganz unmittelbar für die EU bergen.

Hatte die Außenpolitik der Regierung Schröder den Beziehungen zu Russland allerdings noch Priorität gegeben, haben die Interessen der übrigen osteuropäischen Länder für die Bundesregierung seither größeres Gewicht erlangt. Das Konzept einer „Neuen Ostpolitik“ hatte daher von vornherein einen Spagat zu bewältigen.

⁹ European Commission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11.03.2003, [on-line] <http://ec.europa.eu>, S. 4; European Council, *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, 12.12.2003, [on-line] <http://www.consilium.europa.eu>, S. 8.

Einerseits musste den Integrationswünschen der osteuropäischen Staaten entgegengekommen werden und die Transformation in diesen Ländern nachdrücklicher als bisher gefördert werden. Andererseits aber sollen dadurch Konflikte mit Russland nicht weiter verschärft, sondern durch eine intensivere Einbindung auch Moskaus abgebaut werden. Die doppelte Stoßrichtung dieses Ansatzes gründet nicht zuletzt auf der Überlegung, dass in den aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten ohnehin große innere Konfliktpotentiale bestehen, die Russland in erheblichem Maße verschärfen könnte, um einer als konfrontativ verstandenen Politik entgegenzuwirken. Ein Beispiel dafür sind nicht nur die Konflikte um Abchasien, Südossetien und Transnistrien, sondern ebenso die Verhältnisse auf der Krim.

Den Zielen einer „Neuen Ostpolitik“ sollen vor allem drei Ansätze dienen. Im Rahmen der Nachbarschaftspolitik sollen vertiefte Kooperationsangebote erstens Reformanreize verstärken. Im Kern dieser Strategie steht ein verbesserter Zugang zum Binnenmarkt durch den zunächst asymmetrischen Abbau von Handelsschranken mit dem Ziel einer Freihandelszone, in die zunächst exemplarisch die Ukraine einbezogen werden soll. Eng verknüpft damit ist das Ziel, möglichst umfassende Bereiche des *acquis* zu übertragen und umzusetzen. Dabei kann auch darauf gesetzt werden, dass eine Freihandelszone eine indirekte Zugkraft für entsprechende Reformschritte ausübt; denn die Ausschöpfung der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile liegt im eigenen Interesse der betreffenden Länder – insbesondere die Investitionssicherheit durch weitgehende Maßnahmen zur Angleichung an EU-Standards bei der Rechtssicherheit sowie der Qualität der Verwaltung zu steigern.

Um diese Bemühungen der Partnerstaaten zu flankieren, wurden während der deutschen Ratspräsidentschaft zusätzliche Finanzierungsinstrumente geschaffen, die gezielte Reformvorhaben unterstützen und mit zusätzlichen Hilfen prämiieren.¹⁰ Darüber hinaus schlug das Auswärtige Amt eine stärkere Berücksichtigung der osteuropäischen Staaten an den bisher zu etwa zwei Dritteln an die Mittelmeeranrainer fließenden Mittel des Europäischen Nachbarschaftsinstruments vor.¹¹ Die Zielsetzung dieses Ansatzes besteht somit darin, durch politische Stabilisierung und wirtschaftliche Fortschritte zur inneren Festigung und Demokratisierung der Staaten beizutragen, womit die Anfälligkeit für interne wie externe Konflikte reduziert werden soll.

Ein zweiter Ansatzpunkt betrifft das Verhältnis zu Russland. Die Absicht ist hierbei, die Kooperation gezielt zu intensivieren, um Interdependenzen zu erhöhen, und dafür auch die vertraglichen Grundlagen auszubauen, um Konflikte zu vermeiden oder aber ihre Beilegung zu regeln. Das Kalkül, das sich hinter diesem Ansatz verbirgt, zielt nicht zuletzt darauf, in Russland diejenigen Kräfte zu stützen, die für die Westorientierung und Modernisierung des Landes eintreten. „Strategien des ‚Containment‘, des indifferenten Nebeneinanders oder der nur selektiven Koope-

¹⁰ Das betrifft die Governance- und die Nachbarschaftsfazilität; vgl.: G. Gloser, *Europäische Nachbarschaftspolitik nach der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – Bilanz und Ausblick*, „Integration“ 2007, Vol. 30, Nr. 4, S. 493–498, hier: S. 494–496.

¹¹ I. Kempf, *Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, in: *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, CAP Analyse, 6, 2007, S. 59–64, hier: S. 60 [on-line] <http://www.cap.lmu.de>.

ration mit Russland“ erteilte Außenminister Steinmeier deshalb eine ausdrückliche Absage.¹² Das wichtigste Instrument, das dabei ins Auge gefasst wird, ist die Verhandlung eines Nachfolgeabkommens für das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1997, die während der deutschen Ratspräsidentschaft beginnen sollte. Auch dafür gab Steinmeier das Fernziel einer Freihandelszone vor.¹³

Auf Interdependenzen setzt die Strategie insbesondere im Energiesektor. Anstatt durch Diversifizierung der Importe die Abhängigkeit von Russland zu verringern, was Russland zur Diversifizierung seiner Exporte veranlassen könnte, setzt Steinmeier nicht ohne Grund auf die Gegenseitigkeit der Energieabhängigkeit. Immerhin ist Deutschland nur zu etwa einem Drittel seiner Gasversorgung von Russland abhängig, Russland bei seinen Exporten aber zu 80 Prozent von der EU, auch aufgrund fehlender Transportalternativen. Aus deutscher Sicht kommt es daher vor allem darauf an, die rechtlichen Grundlagen für die Energieversorgung Europas auszubauen; wozu nicht nur gesicherte Transitwege und Lieferverpflichtungen gehören, sondern ebenso, dass der gegenseitige Zugang zu den Energiemärkten auf der Grundlage fairer Wettbewerbsregeln gewährleistet wird, um politischen Einflussnahmen und Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen.

Die deutsche Regierung erhofft sich von einem neuen Abkommen mit Russland deshalb auch eine Aufnahme der Forderungen der Energiecharta. Allerdings ist dies in einigen Punkten bislang auf russische Ablehnung gestoßen; aufgrund verschiedener bilateraler Konflikte ließ sich zudem während der deutschen Ratspräsidentschaft auch unter den EU-Mitgliedsstaaten keine hinreichende Einigkeit über die Russlandpolitik erreichen¹⁴, weshalb sich die Aufnahme von Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen bis in den Sommer 2008 verzögerte. Hinsichtlich der Transitländer soll eine höhere Versorgungssicherheit durch den Einbezug Moldaus und vor allem der Ukraine in die südosteuropäische Energiegemeinschaft erzielt werden.

Der dritte Ansatzpunkt, der nicht zuletzt auch den Ausgleich zwischen Russland und seinen osteuropäischen Nachbarn fördern soll, ist die Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck wurde unter deutscher Präsidentschaft das Konzept der Schwarzmeersynergie angestoßen.¹⁵ Dabei dient das Schwarze Meer auch als Bezugsraum, weil seine Anrainer mit Ausnahme von Belarus, das aufgrund des autoritären Regimes Präsident Lukaschenkos jedoch ohnehin einen Sonderfall darstellt, die Adressaten der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa und im Südkaukasus ebenso wie Russland umfassen. Mit diesem Konzept sollen keine neuen Institutionen geschaffen, sondern bestehende Formate, wie beispielsweise die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation, genutzt werden. Der Fokus liegt auf konkre-

¹² F.-W. Steinmeier, *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik“ 2007, Nr. 3, S. 6-11, hier: S. 9.

¹³ Ebenda, S. 9.

¹⁴ Vgl.: R. Lindner, *Das Russland-Dossier der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: Zwischen Realinteressen und Nachbarschaftskonflikten*, in: *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft...*, S. 80-86, hier: S. 82f.

¹⁵ European Commission, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, 11.04.2007, [on-line] <http://ec.europa.eu>. Vgl.: A. Schockenhoff, *Ruf der Region. Sicherheitspolitik und Energieversorgung, Migration und Terrorismus: Die EU braucht dringend eine konzentrierte Schwarzmeer-Kooperation*, „Internationale Politik“ 2007, Vol. 69, Nr. 2, S. 116-119.

ten grenzüberschreitenden Projekten, die in gemeinsamer Zusammenarbeit entwickelt und von der EU unterstützt werden. Der Balkan-Stabilitätspakt dürfte in dieser Hinsicht als grundsätzliches Vorbild gedient haben.

Die Zielsetzung besteht darin, nicht nur Synergien bei der Bekämpfung von Problemen wie der illegalen Migration und der illegalen Kriminalität erzielen, die auch die EU mittelbar oder unmittelbar betreffen. Vor allem soll die Kooperation zwischen den betreffenden Ländern intensiviert werden, nicht nur um gemeinsame Nutzeffekte zu erzielen, sondern auch um den gegenseitigen Austausch und die Kommunikation zwischen den Beteiligten zu fördern, so Spannungen und Gegensätze abzubauen sowie Strukturen zur Konfliktprävention und -bewältigung zu schaffen.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Einschränkungen, die die Tragweite und Wirksamkeit einer „Neuen Ostpolitik“ von vornherein begrenzen. So ist auch Deutschland nicht bereit, die begrenzten Mittel der Nachbarschaftspolitik, die sich für den gesamten Zeitraum 2007-2013 und sämtliche Partnerländer auf gut 11 Mrd. Euro belaufen¹⁶, signifikant aufzustocken. Weit größere Wirkung hat jedoch, dass sich die Bundesregierung nicht imstande sieht, den Wünschen der integrationswilligen Staaten nach einer baldigen Beitrittsperspektive zu EU oder NATO zu entsprechen.

Hinsichtlich den Beitrittswünschen der Ukraine und Georgiens zur NATO hat zwar auch Deutschland auf dem Bukarester Gipfel einer Beitrittsperspektive für beide Länder zugestimmt, jedoch abgelehnt, bereits jetzt einen konkreten Membership Action Plan zu beschließen. Die Gründe dafür bezogen sich u.a. auf die geringe Zustimmung zu einer NATO-Mitgliedschaft in der Ukraine und fortbestehende Defizite bei der Demokratisierung in Georgien, aber auch auf grundsätzlichere strategische Überlegungen.¹⁷ In Bezug auf Russland war die Haltung fast zwangsläufig zwiespältig. Zwar wurde das Recht der Länder, über ihre Bündnisse frei zu entscheiden, nicht in Frage gestellt und jedes russische Mitspracherecht dabei nicht nur von Merkel¹⁸, sondern auch von Steinmeier klar abgelehnt. Zugleich aber forderte der Außenminister dabei eine Rücksichtnahme auf Russland.¹⁹ Dahinter verbirgt sich nicht nur die Sorge, dass eine nähere Heranführung beider Länder an die NATO fast zwangsläufig zur Verschärfung von Konflikten mit Russland führt, sondern auch die Überlegung, dass die NATO im Falle einer Eskalation tatsächlich nur wenig zur Konfliktbewältigung beitragen kann, deshalb aber in eine Vertrauenskrise geraten kann. Schließlich zweifeln bereits heute selbst Mitglieder des Bündnisses insbesondere im Baltikum an der unbedingten Verlässlichkeit der Schutzgarantie der NATO.

Anders als im Falle der NATO sind es hinsichtlich einer Beitrittsperspektive zur EU weniger strategische als interne Probleme in der EU bzw. innenpolitische Erwägungen, die die Bundesregierung zur Zurückhaltung veranlassen. So hat die

¹⁶ Vgl.: A. Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik. Sechzehn Länder im Vergleich*, „SWP-Studie“, September 2008, S. 7f, [on-line] <http://swp-berlin.org>.

¹⁷ Vgl. dazu: M. Meckel, *Die NATO sollte in Bukarest nicht dem Drängen der USA auf eine schnelle Aufnahme der Ukraine und Georgiens nachgeben*, „Foreign Policy in Focus“ 2008, 2.04., Nr. 360, [on-line] <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>.

¹⁸ Pressekonferenz der Bundeskanzlerin, des Bundesaußenministers und des Bundesverteidigungsministers in Bukarest, 4.04.2008, Mitschrift, [on-line] <http://www.bundeskanzlerin.de>.

¹⁹ Steinmeier mahnt zu Rücksicht auf Russland, „Welt Online“ 2008, 2.04., [on-line] <http://www.welt.de>.

Bundeskanzlerin betont, dass die Reform der Institutionen und Entscheidungswege durch den Verfassungs- bzw. Lissabonner Vertrag eine Voraussetzung für die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Mitglieder ist.²⁰ Hinzu kommt, dass weitere Beitritte in Deutschland wie in anderen der alten EU-Mitgliedsländern derzeit von deutlichen Mehrheiten in der Bevölkerung abgelehnt werden²¹ und schon daher auch in den politischen Parteien nur wenige Befürworter finden. Zusätzliche Erweiterungsrunden in Aussicht zu stellen, birgt für die Bundesregierung daher nicht nur innenpolitische Nachteile, sondern auch die Gefahr, dass die Zustimmung der Bürger zur EU insgesamt weiter sinkt.

Mit der Beitrittsperspektive fehlt der „Neuen Ostpolitik“ jedoch ein entscheidender Reformanreiz. Zwar kann dieser fehlende Reformwilligkeit nur sehr begrenzt kompensieren. Zudem liegt der mit der Integration verbundene Nutzen weit weniger in den Hilfen, die die Unterstützungsprogramme der EU bieten. Vielmehr würden die betroffenen Staaten von zum Beitritt führenden Reformen auch unabhängig von einer Mitgliedschaft profitieren. Doch ist der Anreiz der Beitrittsperspektive kaum zu unterschätzen, wenn Reformen Status-Quo-Interessen zu überwinden haben. Denn für Teile der Bevölkerung bringen sie mitunter zumindest kurzfristige Einschnitte mit sich, für administrative, politische und wirtschaftliche Eliten auch Macht-, Einfluss- oder Einkommensverluste. Die Beitrittsperspektive hat dabei nicht nur einen Überzeugungswert, mit dem sich Widerstände oft leichter überwinden lassen. Sie bietet auch eine Art institutioneller Garantie für die Erfolgsaussichten einer Reformpolitik, die die nationale Politik allein nicht zu gewährleisten vermag.

Besonders betroffen vom Fehlen der Beitrittsperspektive sind die Ukraine und Moldau; denn während Belarus unter dem gegenwärtigen Herrschaftssystem dafür ohnehin nicht in Frage kommen kann und auch bei den Staaten des Südkaukasus noch größere Probleme und Vorbehalte zu überwinden wären, sind es vor allem diese beiden Länder, für die sich die Chance einer EU-Integration am konkretesten abzeichnet. In beiden Fällen zeigt sich jedoch die bislang durchaus begrenzte Tragweite auch einer „Neuen Ostpolitik“.

Fallbeispiel Ukraine

Die Fortschritte in der Ukraine seit der orangenen Revolution führen zu einem ambivalenten Urteil. Einerseits hat die orangene Revolution Demokratisierungsprozesse beschleunigt, wie jeder Vergleich zwischen den Präsidentschaftswahlen von 2004 und den seither erfolgten Parlamentswahlen zeigen kann. Dies dokumentieren die entsprechenden Berichte der OSZE bzw. von ODIHR. Auch das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen, die in der Regel den besten Indikator für den Erfolg von Reformbemühungen darstellen, hat sich in der Ukraine seit 2004 um ein Mehrfaches erhöht.

²⁰ A. Merkel, *Rede im Europäischen Parlament*, Straßburg, 17.01.2007, [on-line] <http://www.bundestkanzlerin.de>.

²¹ European Commission, *Standard Eurobarometer 68*, May 2008, [on-line] http://ec.europa.eu/public_opinion, S. 125.

Doch sollte dabei nicht übersehen werden, dass viele dieser Reformbemühungen ihre Wurzeln bereits in der Zeit Kutschmas haben. So war eine Freihandelszone, die dem WTO-Beitritt folgen sollte, schon während seiner Präsidentschaft Bestandteil des mit der EU verhandelten Aktionsplans. Auch hatte Kutschma bereits legislative Anpassungen an europäische Standards vorangetrieben und eine engere wirtschaftliche Anbindung der Ukraine an Russland verhindert.²² Diese Ansätze stehen in einem deutlichen Kontrast zu der fehlenden Berücksichtigung, die die Ukraine vor der orangenen Revolution in Deutschland gefunden hatte, wozu neben einem gewissen Misstrauen gegenüber der Administration Kutschma auch eine schlicht nur geringe Aufmerksamkeit beitrug, die die Ukraine fand. Für die vergleichsweise deutlich engere Zusammenarbeit nicht nur Deutschlands, sondern vor allem der EU insgesamt mit der ukrainischen Regierung seit der orangenen Revolution trug daher nicht nur ein Wandel in der ukrainischen Politik bei, sondern vor allem ein Imagewandel, der zu einer Umorientierung der Politik westlicher Staaten führte und der Ukraine so auch neue Kooperationschancen eröffnete.

Zwar erschöpften sich die Reformschritte der Regierung Kutschmas in gesetzgeberischen Vorhaben, deren tatsächliche Implementierung oft auf sich warten ließ. Allerdings hat auch die orangene Revolution hier keinen schlagartigen Wandel eintreten lassen. Vielmehr hat seither die Verschärfung des politischen Konkurrenzkampfes, die mit der Demokratisierung der Ukraine einherging, oft zur Blockade auch der für die EU-Integration erforderlichen Gesetzgebung geführt; und die politischen Eigeninteressen der Parteien haben für die EU-Integration relevanten Reformschritten entgegengewirkt. Die sozialpopulistischen Forderungen Tymoschenkos, die neben Kompetenzstreitigkeiten der machtbewussten Ministerpräsidentin mit Präsident Juschtschenko schon zum Auseinanderfallen der ersten orangenen Koalition führten, sind ein Beispiel dafür.

Die bisherigen Angebote der EU haben sich jedenfalls nicht als stark genug erwiesen, um die politischen Trennlinien zugunsten eines gemeinsamen Projektes zur EU-Integration zu überwinden. Allerdings sind dafür auch die Strukturen und Akteure der ukrainischen Politik selbst maßgeblich mitverantwortlich. So befindet sich die Ukraine seit den Verfassungsreformen, die Juschtschenko den Weg in Präsidentenamt geebnet haben, in einer latenten Staatskrise; denn diese Reformen haben die Kompetenzverteilung zwischen Präsident, Parlament und Regierung in wesentlichen Punkten offen gelassen bzw. in Form konkurrierender Zuständigkeiten geregelt. Allerdings trugen auch die Machtkämpfe zwischen den Exponenten der ukrainischen Politik zur Dauerkrise der ukrainischen Politik maßgeblich bei. Sie gründeten oft weniger in programmatischen Unterschieden als vielmehr in den persönlichen Rivalitäten der Protagonisten. Hinzu kommt, dass sich durch das Taktieren in diesen Auseinandersetzungen mit Präsident Juschtschenko gerade die Kraft weitgehend marginalisierte, die bislang am entschiedensten für eine Westintegration der Ukraine eintrat.

²² J. Langbein, *FTA+ statt Mitgliedschaft: Über ukrainische Interessenlagen und europäische Handlungsspielräume*, „Ukraine-Analysen“ 2008, Nr. 44, S. 7-11, hier: S. 7f, [on-line] <http://www.laender-analysen.de/ukraine>.

Allerdings ist die Anziehungskraft der EU bereits heute stark genug, um sich in allen großen politischen Blöcken auszuwirken. In größerem Umfang umstritten ist innenpolitisch nur die Frage eines NATO-Beitritts, der bislang allen Umfragen zufolge von einer deutlichen Mehrheit in der Bevölkerung abgelehnt wird. Aber für die EU-Integration findet sich eine breite Zustimmung; und auch wenn dieses Ziel bislang nicht die Gegensätze zwischen den Parteien zugunsten einer konstruktiven Politik hat überbrücken können, hat sich seine Zugkraft doch in allen großen Parteien ausgewirkt.

So entspricht es weniger den Realitäten, dass sich in der ukrainischen Politik ein pro-russisches blaues einem pro-europäischen orangenen Lager gegenüberstände.²³ Die Ministerpräsidentenschaft Janukowytschs von 2005 bis 2007 hat keineswegs eine außenpolitische Neuausrichtung hinsichtlich der EU mit sich gebracht. Die Verhandlungen über das Nachfolgeabkommen zum Partnerschaft- und Kooperationsabkommen wurden trotz aller Regierungskrisen von der ukrainischen Seite stets konsequent fortgesetzt. Vielmehr wirkte sich die Zugkraft der EU-Integration gerade auch in der Janukowytschs Partei der Regionen aus, wobei nicht zufällig gerade wirtschaftliche Interessen eine treibende Kraft darstellen. Dies gilt insbesondere für ukrainische Oligarchen, die sich von einer EU-Integration nicht nur einen günstigeren Zugang zu Absatz- und Kapitalmärkten versprechen können, sondern für die auch rechtsstaatliche Garantien eine wichtige Rolle spielen. Denn während die Regierungsnähe unter Kutschma wirtschaftliche Vorteile bot, ist sie mit der Aussicht auf mögliche Regierungswechsel zum Risikofaktor geworden. Deshalb zeichnen sich beispielsweise selbst in der Partei der Regionen Bruchlinien zwischen den zuweilen eher auf Beharrung ausgerichteten Machtinteressen Janukowytschs und den auf zügige Reformen drängenden wirtschaftlichen Interessen führender Oligarchen wie Pintschuk und Achmetow ab.

Es muss trotzdem zweifelhaft bleiben, ob selbst eine konkrete Beitrittsperspektive die notwendige Attraktion entfalten könnte, um die politischen Gegensätze zwischen den Parteien zu überwinden. Zugleich aber bleibt festzustellen, dass die bisherigen Angebote zur Integration in der Ukraine durchweg als enttäuschend empfunden wurden und schon deshalb nur sehr begrenzt eine disziplinierende Wirkung entfalten konnten.²⁴ Nach der orangenen Revolution war in den Aktionsplan das Ziel aufgenommen worden, ein neues „enhanced Agreement“ mit der Ukraine zu verhandeln. Insbesondere der ehemalige Außenminister Tarasjuk hatte in diesem Zusammenhang dem ukrainischen Wunsch nach einer Beitrittsperspektive Ausdruck verliehen. Zwar hat die EU die „European Aspirations“ der Ukraine zur Kenntnis genommen, entgegen den Wünschen von Kiew war sie aber bislang nicht bereit, den Rahmen der Nachbarschaftspolitik für die Entwicklung des Verhältnisses zur Ukraine aufzugeben.

Eine symbolische Bedeutung wird in dieser Hinsicht voraussichtlich nur der Name des neuen Abkommens haben, dürfte dieses doch ausdrücklich als Assozia-

²³ M. Grund, *Die Ukraine nach der Parlamentswahl 2007: Neue Aussichten für die Integration?*, „Integration“ 2008, Vol. 31, Nr. 1, S. 80-84, hier: S. 82f.

²⁴ S. Fischer, *Die Ukraine und die ENP*, „Ukraine-Analysen“ 2008, Nr. 36, S. 1-5, hier: S. 2-4, [on-line] <http://www.laender-analysen.de/ukraine>.

tionsabkommen bezeichnet werden, was rein begrifflich nach der bisherigen Praxis bei europäischen Staaten die Vorstufe zur einer späteren Mitgliedschaft darstellte. Damit wird insbesondere an die Stabilisierungsabkommen mit den Staaten des westlichen Balkans erinnert. Der Form nach wird es sich allerdings weiterhin um ein erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen handeln. Dabei wird, je nach Sichtweise, der Name nur oder immerhin eine neue Offenheit hinsichtlich einer zukünftigen Beitrittsperspektive andeuten. Die EU entfernt sich damit zumindest von einer Konzeption der Nachbarschaftspolitik, die ausschließlich als Alternative zur Mitgliedschaft konzipiert war.

Weitergehende Schritte stellen zumindest im Augenblick jedoch keine innerhalb der EU konsensfähige Option dar. Fraglich bliebe zudem nicht nur, ob sich damit die Realitäten zwischen den Exponenten der ukrainischen Politik tatsächlich überwinden ließen. Voraussetzung einer konkreteren Integrationsperspektive müsste wohl auch sein, dass die Ukraine zumindest ihre latente Verfassungskrise überwindet und ein höheres Maß an politischer Handlungsfähigkeit herstellt. Denn sonst droht sich jeder externe Anreiz darin zu erschöpfen, dass er den jeweils Regierenden zwar zur innenpolitischen Profilierung dient, die tatsächliche Implementierung von Reformen aber ausbleibt. Auch deshalb dürfte ein schrittweise auf konkrete Nutzeffekte und Reformen zielender Ansatz vorerst ohne Alternative sein.

Einer solchen Zielsetzung entspricht die Freihandelszone, die den Kern des angestrebten erweiterten Abkommens bilden soll; denn sie lässt der Ukraine größere Spielräume als es eine reine Ausweitung des Binnenmarktes täte. Zwar soll auch eine Freihandelszone die Übernahme des *acquis* möglichst fördern. Sie setzt dies jedoch zunächst nur in Teilen voraus, was der Ukraine einerseits asymmetrische Vorteile einräumt, andererseits aber auch Rücksicht auf den Aufwand und die politischen Schwierigkeiten nimmt, die einer umfassenden und sofortigen Umsetzung europäischer Standards in der Ukraine entgegenstehen. So wird es auch in dieser Hinsicht seitens der EU weniger auf symbolische Gesten als vielmehr auf eine Intensivierung ihrer praktischen Unterstützungsmaßnahmen ankommen; denn teilweise ist gerade bei der Umsetzung des *acquis* die Vermittlung des für ihre Implementierung erforderlichen Know-hows wichtiger als zusätzliche Anreize.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Transformation in der Ukraine mehr Zeit brauchen wird als nach der orangenen Revolution vielfach erwartet. Das bedeutet aber zunächst nur, dass sich Fortschritte allmählicher vollziehen. Sie sind aber auch in den vergangenen Jahren trotz aller Probleme unbestreitbarerweise gemacht worden. Vor allem aufgrund der latenten Verfassungs- und Staatskrise sind externe Reformimpulse seitens der EU dabei nur in begrenztem Maße möglich. In dieser Hinsicht hat erst einmal die ukrainische Politik eine Bringschuld. Voraussetzung einer wirklich effektiven Ostpolitik wäre allerdings auch die Bereitschaft, die Qualität der Integrationsangebote mit der Reformbereitschaft und Reformfähigkeit zu steigern. In dieser Hinsicht besteht ein Problem weniger darin, dass die EU der Ukraine heute noch keine Beitrittsperspektive in Aussicht stellt, sondern dass die Politik in der EU, Deutschlands eingeschlossen, in der Ukraine Anlass zum Zweifel gibt, ob eine solche nicht auch unabhängig von allen eigenen Fortschritten auf Vorbehalte stoßen würde.

Fallbeispiel Moldau

Neben der Ukraine war die Republik Moldau zwar grundsätzlich ein Hauptadressat der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa wie der Konzepte zu deren Vertiefung. Allerdings stand Moldau deutlich weniger im Fokus auch der deutschen Politik. Strategische Bedeutung verleiht Moldau vor allem der Transnistrienkonflikt. Zur Überwindung der Blockadesituation, in die er erst einmal geraten ist, erschlossen jedoch auch die Konzepte für eine neue Ostpolitik keine neuen Ansätze. Seitens der EU hatte dies zu Folge, dass die Verhandlungen über ein erweitertes Abkommen, das einer vertieften Nachbarschaftspolitik als Muster dienen sollte, zuerst mit Kiev geführt wurden. Auf nationaler Ebene sind Impulse für eine Intensivierung der Beziehungen in Deutschland bezeichnenderweise vor allem aus dem Bundestag gekommen, der 2004 und 2008 Beschlüsse zur Unterstützung der demokratischen Transformation und der europäischen Integration Moldaus fasste.²⁵

Im Unterschied zur Ukraine verband sich der Transformationsprozess in Moldau auch nicht mit einem ähnlich symbolhaften Ereignis wie es die orangene Revolution war. Vielmehr schien sich in oberflächlicher Betrachtung seit dem Wahlsieg der Partei der Kommunisten 2001 und in der Person von Präsident Voronin die Herrschaft einer sowjetischen Nomenklatur fortzusetzen. Unmittelbar danach schien eine kurze Zeit lang sogar die Möglichkeit zu bestehen, dass sich Moldau der russisch-belarussischen Union anschließen könnte. Zwar schwand diese Möglichkeit mit ausbleibenden Fortschritten im Transnistrienkonflikt und des sich in der Folge verschlechternden Verhältnisses zu Moskau. Zurück blieb im Westen jedoch vielfach Skepsis gegenüber Voronin.

Genährt wurde diese Skepsis durch das Taktieren Moldaus im Transnistrienkonflikt. Nachdem moldauische Regierungen in den neunziger Jahren zunächst eine Einigung unmittelbar mit Tiraspol anstrebten, versuchte Voronin nach 2001, zu einer direkten Verständigung mit Moskau zu gelangen, unterschätzte dabei aber offenbar die Entschlossenheit, mit der Russland seine Interessen durchsetzen und dafür das transnistrische Regime erhalten wollte. Im Ergebnis stimmte Voronin unter russischem Druck zunächst dem Kozak-Memorandum zu. Diese Vereinbarung hätte Moskau nicht nur die legale Grundlage für eine Fortsetzung seiner Militärpräsenz in Moldau verschafft. Sie hätte Transnistrien auch Rechte in einem wiedervereinigten Gesamtstaat eingeräumt, die den Fortgang des Transformationsprozesses und die Funktionsfähigkeit der moldauischen Institutionen in Frage gestellt hätten. Auf Intervention von USA und EU zog Voronin 2004 seine Zustimmung zurück.²⁶ Der Preis dafür war jedoch eine schlagartige Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland, das unter Vorwänden mit massiven wirtschaftlichen Sanktionen antwortete. Voronin suchte in der Folge eine verstärkte Anlehnung bei der EU und den USA, die

²⁵ Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Den Weg zur Einheit und Demokratisierung in der Republik Moldau unterstützen, Bundestagsdrucksache 16/3052, angenommen am 6.05.2004; Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die europäische Integration der Republik Moldau unterstützen, Bundestagsdrucksache 16/9755, angenommen am 26.06.2008.

²⁶ A.U. Gabanyi, *Die Republik Moldau im Kontext der neuen EU-Nachbarschaftspolitik*, SWP-Studie, November 2004, [on-line] <http://swp-berlin.org>, S. 17ff.

2005 als Beobachter den 5+2-Verhandlungen der OSZE über den Transnistrienkonflikt beitraten.

Der Grund für die Westintegration, die Moldau seither entschieden anstrebt, ist jedoch nicht nur in taktischen Erwägungen zu sehen. Nach der Auseinandersetzung um das Kozak-Memorandum war vielmehr der Zwang zur Rücksichtnahme auf Moskau zum Teil hinfällig geworden. Zugleich aber ließ Voronin den Kontakt mit Russland nicht abreißen. Gespräche wurden vielmehr bilateral zwischen den beiden Präsidialadministrationen in Moskau und Chisinau fortgesetzt. Von letzterer Seite aus wurden sie dem Westen gegenüber als reine Konsultationen beschrieben, während in Moldau selbst wiederholt Durchbrüche angekündigt wurden, was in Washington, Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten zusätzliches Misstrauen stiftete. Allerdings sind diese Widersprüche vor allem mit der innen- und außenpolitischen Lage Moldau zu erklären. Dabei spielen nicht nur Wahlversprechen Voronins eine Rolle. Die moldauische Außenpolitik muss zwangsläufig einen Spagat vollführen. Einerseits braucht sie die Unterstützung des Westens und muss dafür zusichern, keiner Lösung im russischen Sinne zuzustimmen. Andererseits kann Moldau allenfalls in dem Maße riskieren, Moskau zu provozieren, als es dieser Unterstützung sicher sein kann.

Vorstellungen, nach denen eine Lösung des Transnistrienkonfliktes eine Voraussetzung zur weiteren EU-Integration sein sollte, wären in dieser Hinsicht lediglich kontraproduktiv; denn einerseits würden sie Moldau dem Druck Moskaus ausliefern, wodurch eine Lösung nur belastet oder verzögert werden könnte. Im Gegenteil – und im Gegensatz beispielsweise zur Situation in Zypern – dürfte die Integration eine Konfliktlösung im westlichen Sinne, d.h. unter Wahrung und Ausweitung des Transformationsprozesses, nur fördern; denn andererseits sollte die Attraktion der EU-Integration für Transnistrien und damit für eine Wiedervereinigung nicht unterschätzt werden. Ökonomische Gründe, die auf die Industrialisierung Transnistriens in sowjetischer Zeit zurückgehen, waren für die Abspaltung der Region von größerer Bedeutung als ethnische Trennlinien. Vor diesem Hintergrund wirkt sich zunehmend ein Wandel der wirtschaftlichen Interessenlage aus, der durch das verstärkte Engagement der EU bei der Kontrolle der ukrainisch-transnistrischen Grenze durch die EUBAM-Mission mit gefördert wurde. Angesichts einer unausgelasteten und veraltenden Industrie ist die Bindung an Russland gegenüber der Aussicht auf einen besseren Zugang zu europäischen Märkten und zu westlichem Kapital immer weniger attraktiv.

Die strategische Lage Moskaus unterscheidet sich zudem deutlich von derjenigen in Abchasien oder Südossetien. Die russische Militärpräsenz in Transnistrien würde zur Kontrolle des Territoriums nicht ausreichen, Verstärkungen müssten über hunderte Kilometer ukrainischen Territorium herangeführt werden. Aus diesen Gründen kann über kurz oder lang auch mit Systemveränderungen in Transnistrien gerechnet werden, die sich der Kontrolle Moskaus entziehen könnten. Die EU-Integration kann diesen Prozess nur beschleunigen und würde damit auch zu einem Wandel in der russischen Interessenwahrnehmung beitragen; denn welches Interesse hat Moskau langfristig an Transnistrien, wenn Moldau den Zielen der Transformation und Integration klare Priorität vor einer Wiedervereinigung gibt?

Innenpolitisch zeigt sich, ebenso wie in der Ukraine, eine breite Zustimmung zur EU-Integration. Moldau hat bereits erhebliche Fortschritte bei der im Aktionsplan mit der EU vereinbarten Anpassung der Gesetzgebung an EU-Standards gemacht. Wie im Falle der Ukraine hapert es bislang jedoch noch an der Umsetzung.²⁷ Doch anders als in der Ukraine liegt der Grund hierfür weniger in politischen Rivalitäten der Protagonisten, sondern stärker in bürokratischen Widerständen, Korruption, dem langsamen Wandel von Mentalitäten, aber auch fehlenden Kapazitäten und fehlendem Know-how. Dieser Unterschied ist deshalb von Belang, weil der Anreiz der Beitrittsperspektive und die damit verbundenen Unterstützungsmaßnahmen zur Überwindung der Reformhemmnisse in Moldau auch mehr beitragen könnte als in der Ukraine.

Diese Überlegung soll aber nicht darüber hinweg täuschen, dass der Transformationsprozess in der Ukraine in einer Reihe von Aspekten weiter fortgeschritten ist als in Moldau. Oppositionspolitiker und NGO's beklagen immer wieder Einschüchterungsversuche durch Justiz und Sicherheitsorgane gegenüber Oppositionellen und Medienvertretern. Die Unabhängigkeit der Justizbehörden ist in der Verfassungswirklichkeit begrenzt geblieben. In verschiedenen Fällen konnten Strafverfahren den Verdacht politischer Instrumentalisierung begründen.²⁸ Ein Mangel an rechtsstaatlichen Garantien beeinträchtigt beispielsweise die Investitionssicherheit, in Bezug auf die Zustände in Gefängnissen und im Polizeigewahrsam aber auch grundlegendere europäische Menschenrechtsnormen.²⁹ Für die Medien bleibt eine mangelnde Unabhängigkeit von politischen Einflussnahmen festzustellen. Freedom House stufte Moldau auch deshalb als nur „bedingt frei“ ein.³⁰ Nach den letzten Parlamentswahlen 2005 waren die Wahlbeobachter der OSZE zwar zu dem Schluss gelangt, diese hätten „generally complied with most OSCE commitments, Council of Europe and other international standards for democratic elections“. Sie hatten zugleich jedoch eine Vielzahl von Defiziten aufgezählt, insbesondere Ungleichheit bei den Wahlkampfbedingungen und dem Zugang zu den Medien.³¹ Die Parlamentswahl von 2009 fand zunächst eine insgesamt etwas günstigere Beurteilung, bestätigte aber viele dieser Probleme.

Allerdings sind die demokratischen Fortschritte in der Ukraine auch nicht so sehr auf die Tragfähigkeit verfassungsmäßiger oder legislativer Garantien, sondern vielmehr auf die Machtbalance zurückzuführen, die sich zwischen den großen Par-

²⁷ European Commission, *Implementation of the European neighbourhood policy in 2007. Progress Report Moldova*, SEC(2008) 399, 3.04.2008, [on-line] <http://ec.europa.eu>.

²⁸ U.S. Department of State, *Country Report on Human Rights Practices 2007*, 11.03.2008, [on-line] <http://www.state.gov>, S. 10.

²⁹ Dies dokumentieren neben verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch Berichte von Amnesty International. Vgl.: *Moldova: Police torture and ill-treatment: "It's just normal."*, Report, Index-Nr. EUR 59/002/2007, 23.10.2007, [on-line] <http://www.amnesty.org>.

³⁰ Freedom House, *Freedom in the World 2008, Country Report Moldova*, [on-line] <http://www.freedomhouse.org>.

³¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Moldova Parliamentary Elections*.

³² *March 2005, OSCE/ODHIR Election Observation Mission Final Report*, 3.06.2005, [on-line] <http://www.osce.org>, S. 1ff.

teienblöcken gebildet hat und einseitigem Machtmissbrauch Vorschub leistet.³² In Moldau sind schon aufgrund anderer Mehrheitsverhältnisse auch größere Chancen zum Machtmissbrauch gegeben. Trotzdem haben sich auch unter kommunistischen Regierungen nicht etwa autoritärere Tendenzen durchgesetzt, der Transformationsprozess ist insgesamt vielmehr deutlich vorangeschritten. Hinter dieser Entwicklung ist der Wille zur Modernisierung ebenso erkennbar wie die Wirkung der Konditionen, mit denen die europäische Integration verbunden ist. Dabei sollte auch nicht übersehen werden, dass sich in dieser Hinsicht auch in der regierenden Partei ein entsprechender Transformationsprozess vollzieht.

Fazit

Die Unruhen, die der Parlamentswahl von 2009 folgten, haben dem Image von Moldau weiter geschadet. Wie Moldau mit seinen inneren Reformprozessen wie auch mit der europäischen Integration danach fortfahren wird, dürfte maßgeblich davon abhängigen, ob der auch weiterhin von den Kommunisten und Voronin dominierten Regierung eine Konsolidierung ihrer Position gelingt. Zumindest hat der Wahlausgang zur Folge, dass Moldau unklare Mehrheitsverhältnisse und damit die Gefahr, dass diese zu ähnlichen Politikblockaden führen können wie in der Ukraine, erspart blieben.

Die EU hat die Erteilung des Mandats für die Verhandlung eines neuen Assoziationsabkommens mit der Republik Moldau lange hinausgezögert, um so Druck zugunsten eines möglichst demokratischen Verlaufs der Wahlen ausüben zu können. Sie hat damit allerdings auch eine Chance verpasst, dem Land vor dem Umengang eine deutlichere Zukunftsperspektive zu geben und Modernisierungskräfte in der moldauischen Politik frühzeitiger zu fördern.³³ Auch das von Polen und Schweden initiierte Konzept der Östlichen Partnerschaft ist bislang von der Ukraine³⁴ wie von Moldau³⁵ als unzureichend wahrgenommen worden. Da die EU eine explizite Beitrittsperspektive jedoch auf absehbare Zeit nicht eröffnen dürfte, bleibt jetzt abzuwarten, ob insbesondere die bilateralen Ansätze dieses Konzepts neue Impulse setzen.³⁶

³² N. Lange, *Die Ukraine nach den Neuwahlen: Keine einfachen Aufgaben und schwerwiegende Hypothesen*, Länderbericht Ukraine, Konrad-Adenauerstiftung, Kiew, 6.11.2007, [on-line] <http://www.kas.de>, S. 2.

³³ M. Grund, H.S. Sieg, *Transformation, Konfliktbewältigung und Integration – die europäische Perspektive der Republik Moldau zwischen Georgienkrise und Parlamentswahlen*, „Integration“ 2008, Vol. 31, Nr. 4, S. 403–412.

³⁴ *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the Development of the Eastern Dimension of the European Union Foreign Policy*, 26.05.2008, [on-line] <http://www.mfa.gov.ua/eu/en/news/print/13105.htm>.

³⁵ Präsident Voronin erklärte während des Wahlkampfes im Blick auf russisch orientierte Wählerkreise sogar, das Konzept sei lediglich Teil einer Einkreisungspolitik der EU gegenüber Russland; V. Voronin, *Vostochnoie Partnerstvo Napominat Kol'iso Vokrug Rossii*, „Kommersant“ 2009, 27.02., Nr. 35, [on-line] <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1126593>.

³⁶ Vgl. dazu: E.D. Stratenschulte, *Planquadrat Osteuropa. Die östliche Partnerschaft der Europäischen Union*, „Osteuropa“ 2009, Nr. 5.

Zusammenfassung (streszczenie)

Die Absicht, eine „Neue Ostpolitik“ entwickeln, wie sie ursprünglich vom deutschen Auswärtigen Amt formuliert wurde, ist anspruchsvoll. Politisch bedeutsam war daran bereits die Signalwirkung, mit der sowohl das Ziel einer strategischen Partnerschaft gegenüber Russland wie auch die gewachsene Relevanz der Beziehungen zu den osteuropäischen Partnerländern hervorgehoben wurden. In Konzeption und Umsetzung konnte sie diesem Anspruch jedoch bislang nur bedingt gerecht werden. Zwar enthielt sie in Einzelbereichen Vorschläge für vertiefte Kooperations- und Integrationsangebote, insbesondere in Bezug auf den Zugang zum Binnenmarkt, beschreibt aber insgesamt mehr ein Desiderat als eine fertige Strategie.

Zum Teil ist dies auf die Begrenztheit der eigenen Ansätze zurückzuführen. Das betrifft den beschränkten Finanzrahmen der Nachbarschaftspolitik für Unterstützungsmaßnahmen gerade in Osteuropa, vor allem aber das Fehlen der Beitrittsperspektive. Dabei spielt, insbesondere in Bezug auf die Ukraine, nicht nur die Frage eine Rolle, ob die EU bereits heute eine künftige Mitgliedschaft in Aussicht stellen kann, sondern auch der Zweifel, ob sie dies aufgrund der in Teilen vorhandenen Erweiterungsmüdigkeit überhaupt tun wollte oder könnte, selbst wenn die betreffenden Länder dafür bessere Voraussetzungen böten. Gerade dieser Zweifel ruft bei den Adressaten der Nachbarschaftspolitik in Osteuropa einen demotivierenden Eindruck potentieller Vergeblichkeit entsprechender Anstrengungen hervor. Das Kernproblem ist nicht die Opportunität solcher Optionen, sondern die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU.

Zum Teil ist die bislang mangelnde Wirksamkeit der Osteuropapolitik der EU wie Deutschlands aber auch auf die in den Ländern selbst liegenden Hemmnisse zurückzuführen; denn Moldau wie die Ukraine hatten nicht nur politisch und wirtschaftlich größere Schwierigkeiten zu überwinden als die Länder Mitteleuropas. Vor allem in der Ukraine herrscht auch eine latente Staatskrise, ohne deren Überwindung sich weitergehende Integrationsangebote in symbolischen Akten ohne größere Wirkung zu erschöpfen drohen. Der Vergleich mit Moldau zeigt aber auch die Notwendigkeit auf, differenziertere Ansätze in der europäischen und deutschen Ostpolitik zu entwickeln; denn aufgrund anders gelagerter politischer Voraussetzungen hätte dort eine Beitrittsperspektive durchaus ähnlich positive Entwicklungen anstoßen können, wie in den meisten Ländern des westlichen Balkans.

Ein limitierender Faktor einer „Neuen Ostpolitik“ war bislang auch die Notwendigkeit, unterschiedliche Prioritäten und Sichtweisen in der EU in Einklang zu bringen; denn dabei mussten sowohl die Interessen der südeuropäischen Staaten Berücksichtigung finden als auch unterschiedliche Vorstellungen insbesondere zur Russlandpolitik nicht zuletzt zwischen Deutschland und einigen seiner mitteleuropäischen Partnerländer in der EU. Daran zeigte sich das für die EU-Außenpolitik oft typische Dilemma, dass gemeinsames Handeln zwar theoretisch Spielräume erschließt, über die Einzelstaaten so nicht verfügen, die damit verbundenen Chancen jedoch von den Schwierigkeiten der Abstimmungsprozesse wieder absorbiert werden.

Die deutsche Außenpolitik konnte sich daher, vor allem im Vorfeld und während der deutschen Ratspräsidentschaft nicht einfach auf die Konzeption einer neuen Ostpolitik konzentrieren, sondern musste dabei vor allem vermitteln. Schließlich vermochte sie auch angesichts des Problems, das Engagement und die Unterstützung für die integrationswilligen Länder in Osteuropa mit einer strategischen Partnerschaft mit Russland in Einklang zu bringen, bislang vor allem eine nicht immer unumstrittene Moderatorenrolle zu spielen. Zudem verlangt auch diese Herausforderung, wie die unterschiedlich gelagerten Eskalationsrisiken auf der Krim und in Transnistrien zeigen, nach differenzierten Ansätzen im Umgang mit Moskau.

Unter einer „Neuen Ostpolitik“ ist weniger ein geschlossenes Politikkonzept zu verstehen, sondern Ausgangspunkte in einem umfassenderen und komplexen Prozess, in dem die EU und Deutschland ihre Politik gegenüber den Ländern der Region um- und neu gestaltet. Die anhaltende Debatte um die Zukunft der Nachbarschaftspolitik ist in diesen Prozess ebenso einzuordnen wie die jüngste polnisch-schwedische Initiative für eine östliche Partnerschaft. Die Bedeutung deutscher Ansätze für eine „Neue Ostpolitik“ liegt vor allem darin, den Blick auf die Risiken und Chancen zu lenken, die sich mit den Entwicklungen in Osteuropa verbinden. Dabei sind sie im Feld der Problemanalyse weiter fortgeschritten als im Bereich der Lösungen. Für die Zukunft bedarf es daher vor allem des Ausbaus entsprechender Angebote, sollen diese Ansätze zu einer effektiven außenpolitischen Strategie weiter entwickelt werden.

Anna Moraczewska

FUNKCJONOWANIE POLSKIEJ GRANICY WSCHODNIEJ W RAMACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA

Wstęp

Granica zewnętrzna Unii Europejskiej to miejsce, któremu poświęca ona szczególną uwagę. Stanowi jednocześnie rozgraniczenie obszaru wspólnotowego od państw sąsiednich, element systemu bezpieczeństwa oraz linię styku interesów i wzajemnych powiązań Unii oraz poszczególnych państw członkowskich z owymi sąsiadami. Zasady funkcjonowania granicy zewnętrznej (i granic wewnętrznych) Unii Europejskiej reguluje umowa z Schengen, która została włączona do prawa UE. W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej czytamy, że jednym z celów Unii jest utrzymanie obszaru wolności i bezpieczeństwa, na którym obowiązuje swobodny przepływ osób w powiązaniu z właściwymi środkami kompensacyjnymi dotyczącymi kontroli na granicach zewnętrznych, kwestii azylu i imigracji¹.

Rozszerzenie obszaru wspólnotowego na wschód postawiło Unię, a szczególnie nowo przyjęte państwa, wobec zaostrzonego reżimu wizowego i kontroli granicznej dla obywateli państw, z którymi między innymi Polska utrzymywała dotychczas intensywne kontakty. Po wejściu Polski do Unii w 2004 r., a następnie włączeniu jej do obszaru Schengen w grudniu 2007 r., coraz częściej można było usłyszeć opinie o tworzeniu „nowego muru berlińskiego” lub końcu „strefy przyjaznego sąsiedztwa”. Na wschodnią granicę Polski napłynęły fundusze unijne przeznaczone na rozwój infrastruktury granicznej, zakup nowoczesnego sprzętu do kontroli osób i pojazdów, zaawansowane technologicznie wyposażenie Straży Granicznej z jednoczesną koncentracją liczby funkcjonariuszy służby celnej i granicznej na tym odcinku grani-

¹ Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei), Dziennik Urzędowy UE C 325, 24.12.2002.

cy. Wzrost zagrożeń transgranicznych i ataków terrorystycznych na początku XXI wieku dodatkowo wpłynął na wzmocnienie systemu kontroli na granicach państw na świecie. Inną strategią zapobiegania takim zagrożeniom było wspieranie procesu stabilizowania i rozwoju państw sąsiednich, mogących stanowić potencjalne źródło zagrożenia. Efektem takiej sytuacji międzynarodowej była w latach 2003-2004 propozycja Komisji Europejskiej, by opracować nową politykę zagraniczną UE wobec państw sąsiednich Unii – Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS). Oprócz wspierania rozwoju, stabilności, dobrobytu, demokracji, praw człowieka i gospodarki rynkowej w państwach sąsiednich celem EPS jest też funkcjonowanie skutecznych i bezpiecznych granic, ale bez budowania „europejskiej twierdzy”. W ramach pogłębiania integracji politycznej podkreśla się między innymi współpracę regionalną oraz reagowanie na wspólne zagrożenia bezpieczeństwa, zarządzanie przepływami osób, zasady postępowania wobec azylantów, kwestie wizowe, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwiększenie bezpieczeństwa dokumentów obywateli państw sąsiedzkich. Integracja gospodarcza ma oznaczać stopniową liberalizację wymiany handlowej między partnerami a Unią. W niniejszym artykule zajmiemy się jedynie państwami graniczącymi z Polską na wschodzie i będącymi uczestnikami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, należy mieć przy tym na uwadze zróżnicowaną sytuację wewnętrzną Ukrainy i Białorusi oraz ich odmienną politykę zagraniczną wobec UE, ze względu na determinowanie stosunków UE z tymi państwami tempem ich politycznej woli wdrażania ustalonych reform w ramach EPS.

Dotychczasowy wpływ EPS na funkcjonowanie wschodniej granicy Polski

Istotą skutecznego zarządzania granicą państwową jest współpraca stron przynosząca każdej z nich wymierne korzyści. Odwołując się do teorii gier, możemy stwierdzić, że powinna być to gra o sumie niezerowej, w której podział jednostek użyteczności nie musi być równy, ale obie strony coś zyskują. Proces ten może przybierać formę gier przetargu². Wydaje się, że Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się w pewnym stopniu na tych regułach. Cel EPS w zarządzaniu granicami stanowi zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii poprzez niesienie pomocy technicznej i finansowej w budowaniu systemu skutecznej kontroli granic państwom z nią sąsiadującym³, jednocześnie polityczna, ekonomiczna i społeczna stabilizacja regionów przylegających w zamian za dostęp do rynku europejskiego. W 2005 r. UE zapoczątkowała negocjacje z Ukrainą w sprawie ułatwień wizowych, które zaczęły obowiązywać w październiku 2006 r. – zmniejszono opłatę za wizę (z 60 do 30 euro)⁴ oraz wprowadzono kategorie osób uprawnionych do otrzymania bezpłatnej wizy. W zamian za to w czerwcu 2007 r. Ukraina podpisała z Unią umowę

² Zob. szerzej: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 1998, s. 257-269.

³ W 2005 r. powołano European Union Border Assistance Mission (EUBAM) mającą na celu pomoc doradczą i szkoleniową w efektywnej kontroli granicy ukraińsko-moldawskiej na obszarze Nadniestrza. Zob. szerzej: T. Kamiński, *Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, „Analizy Natolińskie” 2006, nr 4.

⁴ Okazuje się jednak, że nie wszystkie państwa UE przestrzegają tej zasady. Należy tu wymienić Belgię, Hiszpanię, Holandię i Niemcy.

o readmisji umożliwiającą wydalenie na terytorium Ukrainy nielegalnych imigrantów z Unii, którzy przekroczyli granicę ukraińską. Zgodnie z zasadą wzajemności EPS i w związku z odmienną sytuacją wewnętrzną Białorusi takie umowy nie objęły tego państwa, nawet wprowadzono w tym czasie ograniczenia w wydawaniu wiz dla jego elit rządzących.

Ukraina prowadzi jednak z Unią Europejską rozmowy na temat całkowitego zniesienia obowiązku wizowego dla swoich obywateli. Sama na zasadach asymetrii przyznała obywatelom Unii prawo do bezwizowego wjazdu na swoje terytorium i przebywania tam do 90 dni jedynie na podstawie ważnego paszportu i wypełnionej karty migracyjnej. Strona ukraińska wyraża nadzieję na zniesienie wiz do 2012 r., kiedy wspólnie z Polską będzie organizować mistrzostwa Europy w piłce nożnej. Komisarz ds. wewnętrznych Unii, Jacques Barrot, odpowiedzialny za dialog z Ukrainą w sprawie zniesienia wiz, nie podaje konkretnej daty, a jedynie dopuszcza taką możliwość za kilka lat, kładąc nacisk na spełnienie przez Ukrainę określonych warunków: skutecznego zapobiegania przestępczości zorganizowanej, przemytowi ludzi i praniu brudnych pieniędzy, wprowadzenia nowoczesnych metod identyfikacji osób oraz usprawnienia systemu sądowego. Władze Ukrainy wydają się jednak zdeterminowane, czego dowodem jest decyzja Rady Najwyższej Ukrainy z kwietnia 2009 r. o perspektywie wprowadzenia systemu biometrycznego do analizy danych obcokrajowców wjeżdżających na terytorium jej państwa. Wysuwano również propozycję zniesienia bezwizowego ruchu obywateli Unii do Ukrainy⁵.

Wizy stanowią jedną z poważniejszych przeszkód w przełamywaniu barier między Europą Zachodnią a Wschodnią. Jak się okazuje, ułatwienia w ich wydawaniu nie zawsze są przestrzegane⁶, a koszt wizy pozostaje nadal wysoki dla obywateli Ukrainy i Białorusi. W 2008 r. „liczba wiz wydawanych przez polskie konsulaty Białorusinom spadła o 60 procent, Ukraińcom o 40, Moldawianom o 30, a Rosjanom o 20”⁷. Podobną tendencję odnotowały pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej. Wizy są czynnikiem dezintegrującym w funkcji bariery społecznej granicy. Należy jednak docenić to, że na analizowanym odcinku granicy daje się zauważyć pewien postęp w liberalizacji przepisów wizowych i ma on charakter ewolucyjny.

W ramach pogłębiania integracji ekonomicznej i znoszenia barier taryfowych i pozataryfowych na granicy z Ukrainą Unia Europejska przyznała temu państwu „status gospodarki rynkowej” – było to jedno z pierwszych konkretnych działań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Spowodowało to wzrost dynamiki handlu, oznaczało bowiem, „że w ramach unijnych procedur antydumpingowych, chroniących przed napływem na rynek UE produktów z państw trzecich oferowanych po [cenach dumpingowych], do obliczenia marży dumpingowych innych dodatkowych opłat (...) stosuje się faktycznie koszty własne i ceny spółek ukraińskich (nie koszty państwa trzeciego i koszty zastępcze)”⁸. Ponadto wraz z przyjęciem Ukrainy do Światowej

⁵ Na podstawie serwisu informacyjnego Polskiej Agencji Prasowej z 14.04.2009, [on-line] <http://www.kalendrium.pap.pl> [15.04.2009].

⁶ Por.: *Twierdza Schengen dla państwowej Europy*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 11.05.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Komisja Europejska, *Pracujmy wspólnie. Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Luksemburg 2006, s. 22, [on-line] <http://www.ec.europa.eu/world/enp> [12.03.2009].

Organizacji Handlu w lutym 2008 r. UE rozpoczęła negocjacje dotyczące wprowadzenia „kompleksowej i głębokiej strefy wolnego handlu”, która ma obejmować liberalizację handlu towarowego i szerszy dostęp do funduszy europejskich. „Liberalizacja będzie wiązała się ze stopniowym znoszeniem barier przede wszystkim przez procesy dostosowawcze [państw]. Dotyczą one nie tylko zmian norm i standardów oraz procedur, ale również rozwoju instytucji odpowiadających za standaryzację, bezpieczeństwo produktów i kontrolę rynków. Wprowadzenie europejskich standardów, które będzie realizowane dla poszczególnych gałęzi, będzie procesem długotrwałym”⁹.

Ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu UE z jakimkolwiek partnerem nie oznacza jednak liberalizacji migracji osób i dostępu do unijnego rynku pracy, chociaż np. Plan Działań zawarty z Ukrainą w ramach EPS zawiera zapis o perspektywicznym wprowadzeniu w życie art. 24 PCA zakazującego dyskryminowania pracowników ukraińskich, którzy legalnie podjęli pracę na obszarze Unii Europejskiej. Ułatwienia w dostępie do rynku dla osób z państw trzecich, nawet stowarzyszonych, będą raczej nadal regulowane w umowach bilateralnych.

Celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest również modernizacja systemów celnych, harmonizacja zasad celnych, zwalczanie oszustw i zapewnienie bezpieczeństwa towarów. Ten istotny czynnik w likwidowaniu przeszkód, korzystny dla wszystkich stron, może mieć duże znaczenie w walce z korupcją na granicy. Wskazówki co do zasad przepływu towarów przez granice państw sąsiedzkich Unii zostały opracowane w grupach roboczych przez Komisję Europejską i „obejmują one dość skomplikowane i kosztowne programy modernizacji i komputeryzacji procedur handlowych. Na Ukrainie są one wdrażane w niewielkim stopniu zarówno ze względu na koszty, jak i opór urzędników czerpiących korzyści finansowe (...)”¹⁰ z niejasnych procedur. Dodatkowo na przeszkodzie stanęła obecnie trudna sytuacja gospodarcza Ukrainy i spowolnienie tempa wzrostu ekonomicznego Unii spowodowane kryzysem gospodarczym na świecie. Negocjacji takich nie prowadzono z Białorusią ze względu na brak postępów w transformacji politycznej i gospodarczej tego rynku.

Współpraca regionalna stanowi jeden z najważniejszych instrumentów integracji obszaru europejskiego. Nie wyklucza się z niej państw znajdujących się poza granicami zewnętrznymi UE. Praktyka europejska potwierdza, że współpraca regionalna i transgraniczna przynosi wymierne korzyści dla rozwoju i stabilizacji obszarów przygranicznych oraz wpływa na ograniczenie lub zaniechanie nielegalnego handlu i przestępczości zorganizowanej. To także instrument budowania bezpiecznych granic i ich efektywnego funkcjonowania.

Narzędziem finansowym wspierającym Europejską Politykę Sąsiedztwa jest Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który od 2007 r. zastąpił dotychczasowe instrumenty finansowe i ma na celu materialne wspieranie programów rozwoju i reform państw partnerskich za pomocą między innymi integracji regionów granicznych. Komponentem EISP zarządzanym przez Polskę w nowej perspektywie

⁹ *Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, raport Ośrodka Studiów Wschodnich, kwiecień 2009, s. 27, [on-line] <http://www.osw.waw.pl> [28.04.2009].

¹⁰ *Ibidem*, s. 19.

finansowej na lata 2007-2013 są programy trójstronnej współpracy transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina oraz Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (obwód kałiningradzki)¹¹, które mają na celu zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o współpracę transgraniczną. W projekcie programu Polska – Białoruś – Ukraina (P-B-U) wyznaczono trzy priorytety i działania w ich ramach:

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego osiągnięty za pomocą:

- polepszenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości (działanie 1.1),
- rozwoju turystyki (działanie 1.2),
- poprawy dostępności regionu (działanie 1.3).

Priorytet 2. Poprawa jakości życia realizowana poprzez:

- ochronę środowiska w regionie przygranicznym (działanie 2.1),
- sprawne i bezpieczne funkcjonowanie granicy państwowej (działanie 2.2).

Priorytet 3. Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych realizowane przez:

- rozwój regionalnych i lokalnych możliwości współpracy transgranicznej (działanie 3.1),
- inicjatywy społeczności lokalnych (działanie 3.2)¹².

Program obejmuje również działania skoncentrowane bezpośrednio na granicy i mające sprzyjać wydajności i przejrzystości odpraw granicznych oraz procedur celnych, bezpieczeństwu granicy, powstawaniu nowych przejść granicznych oraz wspierające zwalczanie nielegalnej imigracji i zorganizowanej przestępczości (pierwsze posiedzenie Wspólnego Komitetu monitorującego program współpracy transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 odbyło się w Lublinie 18 marca 2009 r.). Biorąc pod uwagę efekty działania wcześniejszego programu sąsiedztwa, P-B-U INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006, można wskazać niewielką skuteczność tego instrumentu w rozwoju analizowanych regionów przygranicznych mimo realizacji dużej liczby projektów. Nadal niewystarczająco rozwinięty pod względem ilościowym i jakościowym pozostaje stan infrastruktury i połączeń komunikacyjnych. Ma on znaczący wpływ na realizację innych priorytetów, takich jak modernizacja i zwiększenie konkurencyjności obszaru przygranicznego.

Istotną kwestią dla rozwoju współpracy transgranicznej pozostaje regulacja dotycząca swobody przemieszczania się obywateli państw partnerskich zamieszkających w strefie przygranicznej na obszar państw Schengen. Mieści się ona w zakresie przedmiotowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dotyczącym unikania budowania nowych linii podziału w Europie. Dość długo trwa proces zawierania umów o małym ruchu granicznym między Polską i jej wschodnimi sąsiadami. W marcu 2008 r. Polska i Ukraina podpisały dokument zawierający zapis o możliwości podróżowania obywateli Ukrainy bez wiz, a na podstawie specjalnego pozwolenia w obsza-

¹¹ Programy te są kontynuacją podobnych inicjatyw realizowanych w latach 2004-2006. Zob.: M. Praniewski, *Polsko-ukraińska współpraca transgraniczna w ramach Programu Sąsiedztwa oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa Partnerstwa*, [w:] *Granica Polski i Ukrainy. Bariera czy szansa współpracy?*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2008, s. 121-131.

¹² *Europejska Współpraca Terytorialna. Programy na lata 2007-2013*, [on-line] <http://interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/> [14.03.2009].

rze 50-kilometrowej strefy przygranicznej. Jednak Komisja Europejska, która musi wcześniej umowę zatwierdzić, wyraziła zgodę jedynie na 30-kilometrowy pas strefy. Dnia 19 maja 2009 r. umowa weszła w życie.

Nieco później podjęto negocjacje ze stroną białoruską, inicjatorem zawarcia umowy byli radni z Białegostoku. Wypracowane porozumienie jest analogiczne do umowy Polski z Ukrainą i wyznacza 30-kilometrową strefę. Biorąc pod uwagę procedury zatwierdzania i ratyfikacji, można przewidywać, że umowa ta nabierze mocy prawnej pod koniec 2009 r.

Obydwie umowy w istotny sposób przyczyniają się do likwidowania barier powstałych po wejściu Polski do strefy Schengen. Najbardziej odczuwalnym skutkiem tej akcesji był spadek ruchu osobowego na wschodniej granicy Polski, a tym samym trudności w funkcjonowaniu i rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości w regionach przygranicznych. Umowa daje prawo obywatelom wyznaczonej strefy do przemieszczania się w oparciu o ułatwioną procedurę kontrolną i na podstawie pozwolenia, a nie kosztownej wizy. Będzie sprzyjać utrzymywaniu społeczno-kulturowych związków między mieszkańcami Białorusi i Ukrainy a Polski, którzy wykazują wiele wspólnych tradycji i powiązań. Z drugiej jednak strony takie ułatwienia przyczynią się na pewno do ponownego rozkwitu handlu prowadzonego przez tzw. mrówki, czyli mieszkańców „strefy bezwizowej”, którzy wielokrotnie w ciągu dnia przekraczają granice w celach handlowych, co może spotkać się z negatywną reakcją Unii Europejskiej. Właściwe funkcjonowanie umowy o małym ruchu granicznym musi być poprzedzone przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury technicznej, przejść granicznych oraz dokumentów umożliwiających przekraczanie granicy.

Na tym etapie nie można mówić o znacznych postępach w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec funkcjonowania granic Unii Europejskiej i państw trzecich, ale o pewnym postępie w dążeniu do znoszenia barier, jakie generuje granica państwowa. Sama deklaracja i wola nie są mechanizmami intensyfikującymi proces otwierania granic zewnętrznych Unii, składają się na niego raczej małe kroki czynione przez podmioty po obu stronach granicy. Wypracowanie ułatwień w przekraczaniu granicy i umowy o małym ruchu granicznym są tymi krokami, które wskazują na skuteczność ostrożnej w swych działaniach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Partnerstwo Wschodnie – progres w likwidowaniu barier?

Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmująca swym zasięgiem wschodnich i południowych sąsiadów Unii Europejskiej charakteryzuje się nierównym zainteresowaniem i zaangażowaniem państw członkowskich UE w poszczególne regiony sąsiedzkie. Z drugiej strony krytykowana była przez partnerów wschodnich za jednakowe traktowanie państw nieeuropejskich i europejskich, ze względu na aspiracje do członkostwa w Unii tych drugich. Polska zajmuje aktywne stanowisko w budowaniu polityki „otwartych drzwi” wobec jej wschodnich sąsiadów, czego dowodem może być polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego dywersyfikująca podmiotowo partnerów EPS.

Polska nie jest oczywiście jedynym państwem zainteresowanym budową do-brosądzkich stosunków ze wschodem. Jeszcze podczas przewodnictwa niemiec-kiego Unii w 2007 r. szef niemieckiego MSZ, Frank-Walter Steinmeier, wysunął propozycję opracowania nowej „polityki wschodniej” wobec państw położonych między Unią a Federacją Rosyjską. Większego znaczenia nabrały jednak relacje z Rosją. Prezydencja czeska w pierwszym półroczu 2009 r. jednym ze swoich priory-tetów uczyniła wypracowanie bardziej wyrazistej strategii w wymiarze wschodnim EPS i inauguracja Partnerstwa Wschodniego (PW) miała miejsce właśnie w Pradze. Wpływ na to wywarł także kryzys energetyczny na linii Rosja – Ukraina oraz mi-litarne zaangażowanie Rosji w Gruzji. Partnerstwo Wschodnie oparto na zasadach i metodach działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ma na celu wzmacnianie jej w wymiarze wschodnim: „Zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych i relacji między UE a jej wschodnimi sąsiadami w postaci umów stowarzyszenio-nych oraz utworzenie szeroko zakrojonych i kompleksowych stref wolnego handlu. Realizacja Partnerstwa Wschodniego oznacza m.in. podjęcie działań na rzecz pełnej liberalizacji reżimu wizowego w relacjach z poszczególnymi krajami partnerskimi i rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego”¹³.

Stosunek państw członkowskich UE oraz państw partnerskich Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego do założeń Partnerstwa Wschodniego w za-kresie funkcjonowania granic państwowych jest zróżnicowany. Z negatywną opinią kilku państw Unii spotkała się koncepcja liberalizacji reżimu wizowego ze względu na możliwy wzrost napływu imigrantów z państw sąsiednich (Hiszpania, Niemcy). W deklaracji zawarto stwierdzenie o wprowadzeniu liberalizacji systemu wizowego, „traktując każdy z krajów z osobna, i o ile spełnione będą warunki dotyczące zarzą-dzania i bezpieczeństwa granic”¹⁴. Strona brytyjska wyraziła wolę pomocy w za-rządzaniu granicą z wykorzystaniem już działających instrumentów, np. Mobility Partnership¹⁵. Różny był też stosunek do alternatywy akcesji tych państw do UE. Zmieniono zapis w deklaracji końcowej z proponowanego „państwa europejskie” na „partnerzy wschodnioeuropejscy”, co można traktować jako unik przed zbyt szyb-kim zakwalifikowaniem tych państw do obszaru europejskiego. Mniej kontrowersji wzbudził plan ustanowienia pogłębionej strefy wolnego handlu.

W swoich mechanizmach działania Partnerstwo Wschodnie nie odbiega od EPS, determinując swoją aktywność zaangażowaniem państw partnerskich w pro-cesy demokratyzacji i transparentności gospodarki. Białoruś, której prezydent był nieobecny na spotkaniu w Pradze i która wyraża wolę włączenia się w zwalczanie nielegalnej migracji, liczy między innymi na zaniechanie izolacji dyplomatycznej,

¹³ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 6, [on-line] <http://www.pism.pl> [20.04.2009].

¹⁴ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Brussels, 7.05.2009, Council of the EU, 8435 (Press 78).

¹⁵ Jest to rodzaj partnerstwa państw UE z państwami trzecimi w dziedzinie wspólnego zarządzania prze-pływem migracji między ich obszarami. Obejmuje działania na rzecz zawierania umów o readmisji, walki z niele-galną migracją, wzrostu efektywności ochrony granic (we współpracy z Frontexem), podnoszenia bezpieczeństwa dokumentów potrzebnych przy przekraczaniu granicy zewnętrznej UE, a także wprowadzanie identyfikacji bio-metrycznej, wypracowanie ułatwień w wydawaniu wiz krótkoterminowych dla obywateli państw trzecich, walkę z przemytem osób itp. Narzędziami działania są głównie pomoc finansowa i techniczna.

a także złagodzenie systemu wizowego i uproszczenie transportu towarów. Włączenie Białorusi do Partnerstwa jest nową strategią Unii wobec nieskuteczności polityki izolacji w walce z reżimem Łukaszenki. Spotkało się to ze sprzeciwem opozycji na Białorusi, która postrzega ten zwrot jako uznanie mechanizmów rządzenia przez tego polityka. Władze Ukrainy przyjęły PW pozytywnie, jako wyspecjalizowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na region wschodni, ale ponownie zarzuciły zbyt małą konkretyzację liberalizacji systemu wizowego¹⁶. W deklaracji zawarto zapis o zniesieniu wiz jako o celu długoterminowym, który nadal nie daje Ukrainie szans na swobodny przepływ osób. Bliższa perspektywa wprowadzenia strefy wolnego handlu przyczyni się do tego, że granica przestanie pełnić funkcję bariery ekonomicznej, i jest jednym z narzędzi integracji rynku europejskiego.

Partnerstwo Wschodnie w swych założeniach dotyczących funkcjonowania granic państwowych nie odchodzi od postanowień Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nadaje natomiast indywidualny charakter stosunkom Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami i daje nadzieję na przyspieszenie procesów transformacji tych państw i ich integracji (nierozumianej jako akcesja) z obszarem UE. Posiadając swoją „grupę wsparcia” w państwach członkowskich Unii (Polska, Szwecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Wielka Brytania), wschodni partnerzy mogą liczyć na ich aktywność w reprezentowaniu i decydowaniu o rozwoju EPS na tym obszarze. Swoboda przepływu osób i towarów w ramach pogłębionej strefy wolnego handlu jest postrzegana przez Ukrainę, a także Białoruś, jako istotne działanie w celu przełamywaniu barier między nimi a Unią. Ich granice są granicami należącymi do obszaru europejskiego i ich funkcjonowanie w największym stopniu determinuje relacje dwustronne. Ukraina i Białoruś reprezentują inne systemy polityczne i postęp w ich reformowaniu będzie przynosił poprawę relacji granicznych z Unią w różnym tempie. W obecnej sytuacji na Białorusi nie można mówić o skuteczności i wykorzystaniu Partnerstwa. Reformy wewnętrzne stanowią podstawę postępu w procesach otwierania obszaru UE. Efektów działania PW nie można jeszcze oceniać ani uznawać go za analogię Unii Śródziemnomorskiej, której dotychczasowe osiągnięcia są niewielkie. Partnerstwo Wschodnie jest uznaniem specyfiki obszaru wschodniego w ramach EPS i etapem ewolucji Polityki Sąsiedztwa.

Wnioski

Granica państwowa pozostaje symbolem wielowymiarowego podziału jednostek terytorialnych (administracyjnego, politycznego, społecznego, technicznego, ekonomicznego, mentalnego itp.)¹⁷. Ideą Unii Europejskiej jest znoszenie tych barier i zastępowanie ich narzędziami wielopoziomowej współpracy. Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie to programy wspólnego zaangażowania uczestników, wymagające egzekwowania postępu obu stron. Działania podejmowane przez państwa należy rozpatrywać ze względu na korzyści, jakie przynoszą obywatelom po obu stronach granicy. Unia Europejska powinna nadal stopniowo znosić ograni-

¹⁶ *Partnerstwo Wschodnie...*

¹⁷ Zob.: A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, Lublin 2008.

czenia w przekraczaniu granicy zewnętrznej z jednoczesnym rozwojem systemów zabezpieczających przed przedostaniem się na jej terytorium elementów niepożądanych. Utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu wprowadzi wiele ułatwień w kontaktach handlowych, jednak nie oznacza całkowitego braku środków ochrony rynków. Jednocześnie stopień liberalizacji handlu będzie zależał od sytuacji na rynku europejskim i światowym.

W ramach PW Białoruś i Ukraina mogłyby zostać włączone do zarządzania wspólną granicą z Unią, podnosząc tym samym transparentność instytucji państwowych, w tym służb granicznych. Wspólne odprawy celne, które dotychczas nie były pozytywnie oceniane przez żadną ze stron, mogłyby w dużym stopniu zmniejszyć poziom korupcji na granicy. Partnerzy wschodni muszą poczuć się odpowiedzialni za walkę z nielegalną migracją i przemytem towarów. Zakładając, że wschodnia granica Unii pozostanie na długo jej zewnętrzną granicą, należy z jednej strony ciągle podnosić efektywność jej działania jako bariery dla zagrożeń ze strony środowiska zewnętrznego, z drugiej strony budować pomosty dla uczciwych obywateli państw sąsiednich. Praktyka pokazuje, że rozwój współpracy transgranicznej przyczynia się do stabilizacji regionów przygranicznych, wzrostu gospodarczego, ochrony środowiska i podniesienia jakości życia.

Z punktu widzenia Polski nie należy zrażać się nierównomiernym zaangażowaniem państw UE w Partnerstwo Wschodnie, gdyż to naturalne, że są nimi zainteresowane przede wszystkim kraje bezpośrednio sąsiadujące z regionem wschodnim. To między innymi Polska dzieli wspólną granicę z Białorusią i Ukrainą i do jej zadań należy wspieranie działań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Partnerstwo Wschodnie powinno: być komplementarne z Wymiarem Północnym UE, który także uwzględnia współpracę ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej, brać pod uwagę Federację Rosyjską, która chce odgrywać specjalną rolę w regionie, oraz śledzić postępy Unii Śródziemnomorskiej będącej częścią EPS.

Wojciech Gizicki

GRUPA WYSZEHRADZKA WOBEC POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Unia Europejska przykładą coraz większą wagę do wzmacniania swojej polityki zagranicznej. Dotyczy to szczególnie obszaru Morza Śródziemnego oraz, co interesuje nas najbardziej w tym tekście, Europy Wschodniej. Z chwilą akcesji do UE w 2004 i 2007 r. dziewięciu państw z tzw. bloku wschodniego znaczenie tej części Europy niezwykle wzrosło. Wschodnia granica Unii została przesunięta na obszar, który jeszcze kilkanaście lat temu wydawał się jej egzotyczny. Zainteresowanie Europą Wschodnią wynika zarówno z faktu ewentualnych kolejnych akcesji, jak i konieczności efektywnej współpracy z państwami, które prawdopodobnie nie będą mogły liczyć na członkostwo w UE. Mimo braku takiej perspektywy dla kilku państw Europy Wschodniej, UE musi uwzględniać ten obszar w swojej polityce zagranicznej, ze względów ekonomicznych i politycznych, w tym związanych z bezpieczeństwem. Zainteresowanie to dotyczy zarówno UE jako całości, jak i poszczególnych inicjatyw z udziałem państw członkowskich.

Prezentowany tekst podejmuje próbę analizy tzw. polityki wschodniej w świetle interesów i zaangażowania państw Grupy Wyszehradzkiej (V4). Projekt polityki wschodniej UE określamy jako wszelkie działania UE związane z układaniem relacji z państwami Europy Wschodniej, służące wsparciu demokratyzacji, przemian gospodarczych, pomocy rozwojowej, z ewentualnym, choć trudnym do określenia w czasie, projektem członkostwa w UE kolejnych państw z tej części Europy. Polityka wschodnia UE zakłada także partnerskie relacje z Rosją. Celem polityki wschodniej jest też budowanie wzdłuż wschodniej granicy UE stabilnego, bezpiecznego, przewidywalnego „kręgu przyjaciół” – państw współpracujących z UE. Analiza podjęta w niniejszym tekście nawiązywać będzie również do dwóch najważniej-

szych obecnie instrumentów związanych z polityką wschodnią: Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i w jej ramach Partnerstwa Wschodniego (PW).

Czechy, Polska, Słowacja i Węgry po pięcioletnim doświadczeniu członkowskim zaczynają coraz wyraźniej zaznaczać swoją obecność w UE i, chcąc nie chcąc, będą musiały podjąć bardziej odpowiedzialną politykę, również w wymiarze wschodnim. Pierwszym bardzo istotnym tego efektem jest prezydencja Czech w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2009 r. Doświadczenia owej prezydencji dają wiele wskazówek co do priorytetów w omawianej problematyce.

Zasadniczym zadaniem badawczym będzie odpowiedź na następujące pytania: czy V4 jest w stanie zająć wspólne stanowisko w sprawie polityki wschodniej?; na ile (i dlaczego) polityka wschodnia jest odrębną polityką poszczególnych państw, nakierowaną na realizację ich interesów?; na ile polityka V4 w wymiarze wschodnim jest komponentem polityki UE?; czy w związku z nowymi wyzwaniami, np. obecny kryzys gruziński i gazowy, V4 będzie w stanie podejmować wspólne inicjatywy?

Zakres geograficzny, w którym będziemy się poruszać, obejmuje przede wszystkim państwa wskazane w tzw. Partnerstwie Wschodnim, inicjatywie służącej zdynamizowaniu i zefektywizowaniu polityki wschodniej UE. W związku z powyższym skoncentrujemy się głównie na następujących państwach: Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Gruzji, Mołdowie i Ukrainie.

Istota Grupy Wyszehradzkiej jako porozumienia regionalnego

15 lutego 1991 r. prezydent Polski Lech Wałęsa, prezydent Czechosłowacji Václav Havel i premier Węgier Józef Antall podpisali tzw. Deklarację Wyszehradzką. Dało to początek porozumieniu regionalnemu, które od 1993 r. funkcjonuje pod nazwą Grupa Wyszehradzka¹.

Najistotniejszym elementem zapewniającym współpracę były uwarunkowania historyczne i geograficzne. Państwa te, leżące w Europie Środkowej, doświadczały podobnych losów. Stąd też Grupa Wyszehradzka idealnie wpisuje się w istotę regionalizmu, która zakłada „szeroką współpracę, otwartą dla innych, opartą na wspólnych interesach wynikających z geograficznego sąsiedztwa i uznawanych wspólnych wartościach demokratycznych”².

Głównym celem Grupy Wyszehradzkiej stało się aktywne współdziałanie w celu pełnego włączenia się w euroatlantyckie struktury polityczne, gospodarcze i wojskowe. Podjęcie owej współpracy opierało się przede wszystkim na pragmatycznym postrzeganiu rzeczywistości międzynarodowej przez każde z państw. Stąd też – mimo wyraźnie sprecyzowanego, wspólnego interesu w całej historii istnienia, a także dzisiaj – nie brakuje przykładów różnego rozumienia wielu kwestii międzynarodowych przez poszczególnych członków V4. Uprawnione jest więc stwier-

¹ Porozumienie to zostało na początku nazwane Trójkątem Wyszehradzkim. Po rozpadzie Czechosłowacji na Czechy i Słowację w 1993 r. przyjęło nazwę Grupa Wyszehradzka i funkcjonuje jako stowarzyszenie 4 państw.

² F. Golembowski, A. Kupich, J. Wiejać, *Polska w ugrupowaniach regionalnych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 3, s. 83.

dzenie, że porozumienie to w znacznie większym stopniu akcentowało znaczenie „rozumu niż serca”.

Grupa Wyszehradzka wobec polityki wschodniej

Europa Wschodnia od samego początku leżała w sferze zainteresowań V4. Znaczenie tego regionu zostało podkreślone na samym początku współpracy. Przywódcy państw tego porozumienia regionalnego wskazali, że „Państwa Trójkąta traktują swoją współpracę jako element stabilizujący w rejonie Europy Środkowej i Wschodniej” oraz „deklarują wspólne zainteresowanie osiągnięciem stabilności politycznej i gospodarczej w Państwach WNP”³. Podobne deklaracje przyjmowane są podczas większości spotkań Grupy Wyszehradzkiej.

Trudno jednak wskazać na konkretne, systematyczne i trwałe inicjatywy V4 w tym kierunku. Z perspektywy lat wydaje się, że pozostały one bardziej w sferze deklaracji niż praktycznych działań Grupy jako całości. Nie uszło to uwadze najważniejszych postaci z państw V4. W 2004 r. podczas jednej z wizyt w Bratysławie minister spraw zagranicznych Polski Włodzimierz Cimoszewicz podkreślał, że dla dobrego funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej konieczne jest skonkretyzowanie deklaracji i podjęcie faktycznych działań.

O wiele bardziej udane były działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie, w tym w ramach UE⁴. Widać to najlepiej na przykładzie Polski. Pozostałe państwa V4 nie wykazują takiej determinacji lub borykają się z poważnymi problemami wewnętrznymi, o czym jeszcze będzie mowa.

Stosunek państw V4 do polityki wschodniej można rozpatrywać z różnych perspektyw. Dla celów artykułu przyjmiemy dwie, które naszym zdaniem dobrze obrazują specyfikę i niejednoznaczność wspomnianych postaw deklaracyjnych i rzeczywistych. Obie perspektywy, państw-członków V4 i państw-członków UE, mogą okazać się z jednej strony odmienne, z drugiej zaś – mogą się wzajemnie przenikać. Siła oddziaływania kilku współczesnych uwarunkowań w polityce międzynarodowej powoduje, że zasadne jest przyjęcie tezy o braku konsekwencji w realizacji polityki wschodniej przez Grupę Wyszehradzką jako całość.

Perspektywa państw członkowskich Grupy Wyszehradzkiej

Grupa Wyszehradzka jest stałym forum konsultacji między czterema państwami na różnym szczeblu władz, w tym: prezydentów, premierów, ministrów spraw zagranicznych. Powołanie V4 przyczyniło się z pewnością do wzmocnienia pozycji tych państw w Europie. Każde z państw członkowskich mogło liczyć na wsparcie pozostałych w dążeniach do NATO i UE. Należy z całą mocą podkreślić fakt, że pod-

³ Deklaracja najwyższych przedstawicieli państw Trójkąta, „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 2.

⁴ Na temat pozytywnych, deklarowanych kwestii wsparcia Europy Wschodniej w polityce poszczególnych państw V4 zob.: W. Giziński, *Polityka wschodnia państw Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009, s. 376 i nast.

stawowy cel istnienia Grupy Wyszehradzkiej został osiągnięty. Po trzynastu latach wspólnych, choć nie pozbawionych trudności działań wszystkie państwa członkowskie stały się częścią euroatlantyckich struktur. Stąd też mogło by się wydawać, że trudno zarzucić V4 brak konsekwencji i skuteczności.

Dzisiaj jednak wyraźnie widać, że między Czechami, Polską, Słowacją a Węgrami istnieje wiele różnic w postrzeganiu rzeczywistości europejskiej, w tym polityki wschodniej. Wydaje się, iż swoistym przełomem w prowadzeniu wspólnej polityki wschodniej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej był rok 2008. Kilka ówczesnych wydarzeń przyniosło nową perspektywę w prowadzeniu tejże polityki. Dlaczego więc polityka wschodnia jest w dużym stopniu odrębną polityką poszczególnych państw, nakierowaną na realizację ich interesów? Dlaczego pozytywne deklaracje państw V4 nie przekładają się na konkretne, wspólne działania?

Powodów takiego stanu rzeczy może być kilka. Dotyczyć one mogą wszystkich lub wybranych państw V4. Po pierwsze, w historii Grupy Wyszehradzkiej nie brakowało poważnych konfliktów między państwami członkowskimi oraz wewnątrz tych państw. Nie pozostawały one bez wpływu na ich bieżącą politykę zagraniczną, także w wymiarze wschodnim. Najbardziej istotne okazały się zwłaszcza różnice między Polską a Czechami pomiędzy 1993 a 1998 r. Wiazały się one z różnym tempem rozwoju politycznego, społecznego i gospodarczego. Ponadto nie do zaakceptowania przez Czechy była aktywna i dominująca rola Polski, która zdecydowanie podkreślała swoje ambicje kompleksowego przewodzenia państwom V4 i całej Europie Środkowo-Wschodniej. Innym problemem pozostają relacje słowacko-węgierskie, związane z mniejszością węgierską na Słowacji, mocno manifestującą swoją odrębność. Trudności z tego wynikające, choć zasadniczo nie rzutują na bieżące stosunki między oboma państwami, to jednak z powodu braku ich rozstrzygnięcia raz po raz są przywoływane.

Jednoznacznemu i efektywnemu działaniu w kierunku wzmocnienia polityki wschodniej nie sprzyja także obecna sytuacja polityczna w państwach V4. Każde z nich boryka się z mniej lub bardziej poważnymi problemami wewnętrznymi. W marcu 2009 r. upadł rząd Czech z premierem Mirkiem Topolankiem na czele. Stało się to w połowie czeskiej prezydencji w Radzie Europejskiej. Polska, mimo jednoznacznego poparcia dla Europy Wschodniej, prezentuje w wielu wypadkach rozbieżne stanowiska wyrażane przez premiera i prezydenta. Słowacja z wyraźną sympatią spogląda w kierunku Rosji, która ma zupełnie inne interesy w Europie Wschodniej niż państwa w niej leżące. W kwietniu 2009 r. na Węgrzech przestał istnieć gabinet premiera Ferencza Gyurcsany'ego. Ponadto sytuacja gospodarcza i społeczna tego państwa pozostaje w ostatnich miesiącach bardzo niestabilna.

Drugą okolicznością jest to, że trzy z czterech państw Grupy Wyszehradzkiej mają wspólną granicę z Ukrainą, państwem najważniejszym dla polityki wschodniej UE. Stąd też prawdopodobnie wynika determinacja Polski, Słowacji i Węgier w tożsamym traktowaniu swojej polityki wschodniej oraz swych wschodnich sąsiadów. Czechy, pozbawione takiej granicy, nie były nigdy zmuszone postrzegać Europy Wschodniej jako miejsca swych żywotnych interesów.

Trzecim uwarunkowaniem są relacje państw V4 z Rosją. Trudno zaprzeczyć, że Rosja wciąż traktuje państwa Europy Wschodniej jako strefę swych bezpośred-

nich wpływów. Chęć kształtowania polityki poszczególnych państw – byłych republik ZSRR – wydaje się Rosji oczywista. Grupa Wyszehradzka nie zajmuje, niestety, w tej sprawie jednolitego stanowiska. Właściwie w większości przypadków jedynie Polska od samego początku zdecydowanie wspiera państwa Europy Wschodniej w kształtowaniu przez nie samodzielnej polityki wewnętrznej i zewnętrznej.

Brak jednoznacznego stanowiska państw V4 wobec sytuacji w Europie Wschodniej obrazują dwa wydarzenia z 2008 r. Ukazały one słabość wspólnego frontu Grupy wobec wydarzeń z udziałem państw wschodnioeuropejskich.

W sierpniu 2008 r. doszło do konfliktu gruzińsko-rosyjskiego o Abchazję i Osetię Południową. Państwa Grupy Wyszehradzkiej nie potrafiły podczas szczytu 12 września 2008 r. zgodzić się co do przyczyn konfliktu. Co więcej, część najważniejszych polityków Czech i Słowacji w swoich wypowiedziach obwiniała za wybuch konfliktu Gruzję. Postawa Węgier była zupełnie bierna. Premier i prezydent Polski nie mogli zaś uzgodnić wspólnego stanowiska w sprawie reakcji na to wydarzenie. Skoro więc w samych państwach członkowskich V4 brak było jednoznacznej oceny tych faktów, to trudno oczekiwać takowego stanowiska od całej Grupy.

Przełom 2008 i 2009 r. przyniósł kolejny kryzys energetyczny. W wyniku poważnych rozbieżności między Rosją a Ukrainą co do ceny surowca i stawek tranzytowych Europa stanęła w obliczu braku dostaw gazu. Sytuacja ta podzieliła państwa europejskie, w tym V4, w ocenę powodów i przebiegu konfliktu gazowego oraz ukazała jednocześnie, jak bardzo państwa europejskie maksymalizują własne cele i interesy. Przykładem tego może być postawa rządu Węgier, który – od dawna zainteresowany współpracą energetyczną z Rosją – włączył się w lutym 2008 r. w projekt budowy gazociągu South Stream (Południowy Strumień). Projekt ten omija Ukrainę i stanowi konkurencję dla projektu Nabucco, którym zainteresowana jest Polska. W takich okolicznościach trudno oczekiwać wspólnego, solidarnego podejmowania inicjatyw służących wzajemnym interesom oraz sprzyjających państwom Europy Wschodniej.

Perspektywa państw członkowskich Unii Europejskiej

Grupa Wyszehradzka deklaruje, że walczy o wzmocnienie tożsamości Europy Środkowej w ramach Unii Europejskiej i że promuje współpracę regionalną krajów środkowo-europejskich. Wspólne doświadczenia po II wojnie światowej motywują kraje V4 do poszukiwania sposobów wspomagania procesów demokratyzacji państw Europy Wschodniej. Czy zatem można było oczekiwać, że działania podejmowane przez Grupę Wyszehradzką staną się narzędziem – komponentem polityki wschodniej całej UE?

1 stycznia 2009 r. Czechy, jako pierwsze z dawnych państw socjalistycznych, objęły prezydencję w UE. Fakt ten stanowił wielką szansę na pełniejsze zdefiniowanie, ukazanie i wzmocnienie interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym V4, również w kształtowaniu polityki wschodniej UE. Prezydencja Czech przypadła m.in. na okres przyjęcia projektu Partnerstwa Wschodniego. Stąd też oczekiwania z tym związane były wielkie. Należy niestety stwierdzić, że szansa na

pełne wykorzystanie tego okresu została niemal całkowicie zmarnowana. Najważniejszym negatywnym skutkiem kryzysu prezydencji Czech może być to, że UE zyskała argument potwierdzający jej przekonanie o wciąż dużej nieprzewidywalności i małej stabilności politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej. Nie jest to z pewnością problem realnie zagrażający demokracji i równowadze w tej części Europy, ale wskazujący jednak na poważne trudności w odgrywaniu istotnej roli w instytucjach UE.

Mimo tego dość istotnego problemu warto przeanalizować w skrócie politykę wschodnią V4 w kontekście UE. Zwłaszcza w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i będącego jej częścią Partnerstwa Wschodniego.

Znamienne dla tego są zapisy zawarte we *Wspólnym oświadczeniu premierów Grupy Wyszehradzkiej*, przedstawionym w Warszawie 5 listopada 2008 r. W dokumencie odniesiono się do wszystkich najważniejszych celów V4 związanych z polityką wschodnią, m.in. polityki energetycznej, wsparcia euroatlantyckich ambicji Ukrainy oraz stabilizacji i demokratyzacji Białorusi. Premierzy państw Grupy Wyszehradzkiej wyrazili przekonanie, „że Unia Europejska osiągnie niezbędną równowagę pomiędzy wschodnim i południowym wymiarem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. (...) Premierzy uważają, że Partnerstwo Wschodnie winno oferować lepszą współpracę dwustronną oraz umożliwić utworzenie współpracy wielostronnej pomiędzy Unią Europejską a jej wschodnimi sąsiadami, w podstawowych dziedzinach, takich jak stabilizacja polityczna, zdrowy aparat państwowy, bezpieczeństwo wewnętrzne, kwestie granic, gospodarka, energetyka, rozwój społeczny i ochrona środowiska”⁵.

Z perspektywy UE Europejska Polityka Sąsiedztwa z 12 maja 2004 r. skupia się na kilku celach. Najważniejsze z nich to przeciwdziałanie nowym podziałom w Europie oraz wykorzystywanie szans na Wschodzie⁶, jakie niesie ze sobą zwłaszcza poszerzenie UE z 2004 r. Do osiągnięcia tych celów mogą z pewnością przyczynić się takie inicjatywy, jak V4, skupiające państwa zainteresowane polityką wschodnią, m.in. ze względu na uwarunkowania geopolityczne.

Jeśli więc same państwa Grupy Wyszehradzkiej w przywołanym oświadczeniu podtrzymują owe zainteresowanie, to spodziewać się należy, że popierać je powinny konkretnymi działaniami. Niestety, dotychczasowa praktyka nie tylko nie przynosi potwierdzenia owych deklaracji, ale niejednokrotnie świadczy wręcz o zaniechaniu takich działań. Nierzadko bowiem wypowiedzi najważniejszych przedstawicieli państw V4 sugerowały, że kwestionują oni zasadność podejmowania wspólnych inicjatyw, gdyż mogłyby spowodować niezrozumienie w państwach rdzenia UE (tzw. starej Unii) bądź nadmiernie godzić w interesy Rosji w Europie Wschodniej!

Partnerstwo Wschodnie, oficjalnie zainaugurowane 7 maja 2009 r. w Pradze, skonkretyzowało pozycję i działania wobec takich państw, jak Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, a zwłaszcza Ukraina. W dokumencie stwierdza

⁵ Tekst Oświadczenia zob.: http://www.kprm.gov.pl/templates/admin/userfiles/files/6116_oświadczenie_premierow.pdf [15.05.2009].

⁶ Zob. K. Longhurst, *Europejska Polityka Sąsiedztwa: zabezpieczenie nowej „bliskiej zagranicy” Unii Europejskiej*, [w:] *Polska i Ukraina w procesach bezpieczeństwa europejskiego*, red. W. Gizicki, A. Podraza, Lublin 2007, s. 71.

się m.in., że inicjatywa „będzie służyć demokracji, wzmocnieniu stabilności i dobrobytu, dostarczając trwałych i namacalnych korzyści obywatelom uczestniczących krajów”⁷.

W EPS nie proponuje się państwom objętym projektem perspektywy członkostwa w UE, choć się go również nie wyklucza. Ponadto np. Ukraina została w dokumencie ujęta na równi m.in. z Maroko i Tunezją – państwami, które w związku z uwarunkowaniami geograficznymi nie będą mogły liczyć na członkostwo. Dlatego też Partnerstwo Wschodnie stanowi dla państw w nim wskazanych szansę na bardziej europejski kierunek ich polityki i wsparcie ze strony UE. Jak już niejednokrotnie wskazano, państwa V4 mają z pewnością możliwość większego zaangażowania się w ową inicjatywę. Poparcie udzielone Polsce, która wraz ze Szwecją przedstawiła UE w 2008 r. projekt Partnerstwa Wschodniego, wydaje się dobrym przykładem solidarności wyszehradzkiej.

Jakkolwiek jednak osłabieniem tego projektu pozostaje z pewnością to, że nie został zgłoszony przy udziale V4. Dla wiarygodności i wizerunku Grupy Wyszehradzkiej oczywiste powinno być zgłoszenie takowej inicjatywy w ramach V4. Skoro bowiem od początku istnienia Grupa podkreśla zainteresowanie Europą Wschodnią, naturalny, oczekiwany krok stanowiłoby wspólne zainicjowanie Partnerstwa Wschodniego przez Czechy, Polskę, Słowację i Węgry. Jest to o tyle istotne, że w gruncie rzeczy polityka wschodnia stanowi swoistą konkurencję dla polityki śródziemnomorskiej. Najważniejszym problemem może stać się konkurowanie finansowe, związane ze wsparciem konkretnych inicjatyw odpowiednimi środkami z budżetu UE. Problem ten uwidocznił się w czasie majowego szczytu w Pradze. Podczas inauguracji Partnerstwa Wschodniego zabrakło przywódców państw obszaru śródziemnomorskiego, prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, premiera Włoch Silvio Berlusconi'ego i premiera Hiszpanii José Zapatero. Świadczyć to może nie tylko o wspomnianym podejściu do inicjatywy, ale również demonstrować krytyczny stosunek tych przywódców do prezydencji Czech.

Z tych więc względów najwyższa pora, by państwa Grupy Wyszehradzkiej prócz ważnych, politycznych deklaracji poparcia, przeszły na wspomniany szczebel wspólnego, konkretnego działania. Obecnie wydaje się, że Polska, której od początku zależy na stabilizacji, demokratyzacji i utrzymaniu europejskich aspiracji w państwach Europy Wschodniej, nie otrzymuje od swoich wyszehradzkich partnerów wystarczającego wsparcia. Jeśli V4 ma dalej ambicje odgrywania istotnej, regionalnej roli w wymiarze instytucjonalnym, restauracja celów i konkretyzacja działań jest koniecznością.

Wnioski

Zaprezentowana analiza podejścia Grupy Wyszehradzkiej do polityki wschodniej wskazuje na kilka bardzo istotnych zaniedbań w praktycznej realizacji deklarowanych celów i zadań. O ile bowiem obietnice wsparcia i utożsamianie się z euro-

⁷ Tekst Partnerstwa Wschodniego zob.: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm [15.05.2009].

pejskimi aspiracjami państw Europy Wschodniej nie podlegają dyskusji i powinny być pozytywnie oceniane, o tyle wydają się pozostawać w kręgu tzw. poprawności politycznej. Jakie argumenty świadczą za tak postawioną tezę?

Odpowiadając na zamieszczone we wstępie pytania badawcze, nawiązujące do zarysowanej perspektywy polityki państw-członków V4 i państw-członków UE, można przywołać następujące konkluzje.

Po pierwsze, Grupa Wyszehradzka nie jest obecnie w stanie zająć wspólnego stanowiska w sprawie polityki wschodniej. Rozbieżności interesów strategicznych poszczególnych państw są dzisiaj zbyt duże. Powodem tego jest brak geopolitycznych podstaw większego zainteresowania Europą Wschodnią (Czechy), większy nacisk na układanie dobrych relacji polityczno-ekonomicznych z Rosją, która faktycznie traktuje politykę wschodnią UE jako element zagrażający jej strefie wpływów (Słowacja, Węgry), lub brak wystarczających możliwości wspólnego działania, mimo aktywnego zaangażowania i praktycznej inicjatywy (Polska).

Po drugie, polityka wschodnia Grupy Wyszehradzkiej nie może być obecnie traktowana jako wystarczający komponent polityki UE. Stanie się tak, jeżeli państwa V4 przestaną obawiać się, że ich większa, praktyczna aktywność zostanie odebrana jako polityka zagrażająca wewnętrznej spójności UE lub państw rdzenia Europy. Ważne ponadto pozostaje uregulowanie stanowiska wobec Rosji. Nie można bowiem utrzymywać polityki nadmiernego uzależnienia od niej, również kosztem Europy Wschodniej (Słowacja, Węgry), bądź nieuzasadnionego kwestionowania znaczenia Rosji w polityce wschodniej UE (prezydenci Polski i Czech).

Brak jednolitych działań, a czasami również jednomyślnego stanowiska wobec polityki wschodniej, stawia państwa członkowskie Grupy Wyszehradzkiej w kłopotliwej sytuacji zarówno wobec UE i Rosji, jak i państw Europy Wschodniej. UE otrzymuje bowiem argument za tezę, że historyczna tożsamość państw dawnego bloku socjalistycznego nie wystarcza w bieżącej polityce europejskiej. Rosja z nieskrywanym zadowoleniem przyjmuje brak jedności, a często wręcz poważne różnice wśród państw V4. Państwa Europy Wschodniej poruszają zaś problem braku silnego, instytucjonalnego wsparcia dla ich europejskich aspiracji.

Jeśli więc Grupa Wyszehradzka ma odegrać istotną rolę w polityce wschodniej UE, musi przestać myśleć w kategoriach jednostkowych i doraźnych, a skupić się na systematycznym współdziałaniu.

Tomasz Kapuśniak

MIEJSCE UKRAINY W POLITYCE WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ. PERSPEKTYWA POLSKI

Wstęp

W latach 90. XX w. polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy ograniczała się do finansowego wspierania budowy instytucji demokratycznych oraz gospodarki rynkowej. Jednak decydenci UE unikali i nadal unikają konkretnych deklaracji w stosunku do Ukrainy. Sytuacja zmienia się w XXI w., kiedy poszczególne państwa członkowskie wspierają dokonujące się tam przemiany. Polityka Unii wobec Ukrainy ewoluje, od bierności w latach 90. XX w. do angażowania się w sprawy Ukrainy w wieku XXI. Potwierdzeniem tego jest chociażby przedstawiona przez Polskę koncepcja wschodniego wymiaru polityki UE czy też ostatnio polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, zgłoszona w czerwcu 2008 r., a następnie przyjęta na szczycie UE w Pradze 7 maja 2009 r. jako projekt UE.

1. Geneza i ewolucja stosunków Unia Europejska – Ukraina

24 sierpnia 1991 r. parlament Ukrainy uchwalił Deklarację niepodległości. W referendum, które odbyło się w grudniu tego roku, ponad 90% mieszkańców Ukrainy opowiedziało się za pełną niezależnością od ZSRR. Od tego momentu możemy mówić o współpracy Ukrainy ze Wspólnotą Europejską na zasadach samodzielnosci.

W latach 90. XX w. państwa członkowskie WE postrzegały Ukrainę jako aktora należącego do wyłącznej strefy wpływów Rosji, podążającego „rosyjską drogą” ku demokracji i gospodarce rynkowej. Decydenci WE nie chcieli wówczas pogarszać swych stosunków z Rosją, dlatego też nie przywiązywali większej wagi do stosunków z Ukrainą (poza kwestią denuklaryzacji). Stopniowo coraz większą

uwagę koncentrowali jednak na państwach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Węgry), które wyrażały chęć akcesji do ich struktur oraz znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie. Powodowało to, że Ukraina jawiła się jako państwo odległe, nie tylko w sensie geograficznym, ale także świadomościowym¹.

Stosunki pomiędzy Ukrainą a Wspólnotą Europejską zostały oficjalnie nawiązane 2 grudnia 1991 r., kiedy to WE uznała niepodległość Ukrainy². Kolejny krok na drodze do intensyfikacji współpracy obu stron stanowił protokół o pomocy technicznej w realizacji programu reform, podpisany 11 lutego 1992 r.

Instrumentem prawnym regulującym wzajemne stosunki jest Porozumienie o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), podpisane 14 czerwca 1994 r. PCA weszło w życie 1 marca 1998 r. i obowiązywało przez dziesięć lat, czyli do marca 2008 r. Ramy instytucjonalne obejmują radę na poziomie ministerialnym, komisję składającą się z wyższych urzędników państwowych, podkomisje oraz wspólną komisję parlamentarną. Dialog polityczny prowadzony jest na wysokim szczeblu, gdyż każdego roku odbywają się szczyty UE – Ukraina.

Poza instrumentami prawnymi należy również wspomnieć o instrumentach politycznych regulujących wzajemne stosunki. Są to Wspólne Strategie UE wobec państw o charakterze priorytetowym. Przełomowe znaczenie dla Ukrainy miała decyzja Rady Europejskiej z Helsinek z 10 grudnia 1999 r., kiedy sformułowano Wspólną Strategię UE wobec Ukrainy³. Wspólna Strategia stworzyła możliwość współpracy obu stron w dziedzinach wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz wojskowo-technicznej. Celem Wspólnej Strategii było ustanowienie strategicznego partnerstwa między UE a Ukrainą, tym samym skoncentrowanie współpracy na trzech głównych zadaniach, które stanowią: 1) wsparcie procesu transformacji politycznej i gospodarczej, 2) wspólne przeciwdziałanie zagrożeniom (w sferze bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa energetycznego i nuklearnego), 3) umocnienie współpracy w kontekście poszerzenia, wsparcia integracji gospodarki Ukrainy z gospodarką europejską i światową, wzmocnienie współpracy w kwestiach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁴.

Szczyt państw UE w Helsinkach w 1999 r., na którym uchwalono Wspólną Strategię, przyniósł na Ukrainie rozczarowanie postawą UE. Pomimo wielu starań Ukraina nie otrzymała perspektywy stowarzyszenia ani nawet prawa do starania się o włączenie do procesu integracji europejskiej.

¹ T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, rozdział III; idem, *Polityka Polski wobec Ukrainy*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009, s. 219–222.

² Zob.: A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietras, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s. 323–324.

³ Common Strategy of the European Union on Ukraine of 10 December 1999, Annex V, *Presidency Conclusions*, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, SN 300/99 Annexes EN, s. 30–38. Wyrazem podniesienia rangi Ukrainy w polityce UE była, przyjęta 11.12.1999 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej, Wspólna Strategia wobec Ukrainy. Por.: Helsinki European Council: *Presidency Conclusions, Press Release*, Brussels, 11.12.1999, no. 00300/99; *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP)*, „Official Journal of the European Communities” 1999, L 331, s. 1. Rada Europejska przyjęła wcześniej Wspólną Strategię wobec Rosji w Kolonii w czerwcu 1999 r. Wspólna Strategia wobec Ukrainy z 1999 r. została przyjęta pierwotnie na cztery lata, a po upływie tego czasu została przedłużona do końca 2004 r.

⁴ Por.: T. Kołodziej, *Nowe sąsiedztwo na wschodzie poszerzonej Unii Europejskiej: wyzwania dla PECSA*, [w:] *„Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii*, red. T. Kołodziej, Warszawa 2005, s. 17–18.

Ukraina nie zrezygnowała jednak z dążeń do integracji. We wrześniu 2002 r. przyjęto „Program integracji Ukrainy z UE”, gdzie wskazano sprawy priorytetowe, jak: członkostwo w WTO (Ukraina stała się członkiem w 2008 r.), utworzenie strefy wolnego handlu z UE, uzyskanie statusu członka stowarzyszonego z UE (co przewidywano na 2004 r.), a kwestię strategiczną stanowiła pełna integracja z UE w 2011 r.⁵

Niestety, w grudniu 2002 r. w Kopenhadze Ukraina nadal nie uzyskała perspektywy integracji, a ówczesny przewodniczący Komisji UE, Romano Prodi, stwierdził, że „szanse Ukrainy są równe szansom Nowej Zelandii”.

Wielowektorowość w polityce zagranicznej Ukrainy przesądziła o zmianie dotychczasowej postawy. W 2003 r. Ukraina ogłosiła, że rezygnuje ze starań o członkostwo w UE, a nowym celem będzie osiągnięcie europejskich standardów, a nawet „dążenie do Europy wraz z Rosją”, co podważyło wiarygodność wcześniejszych proeuropejskich deklaracji Kijowa.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa a państwa Europy Wschodniej

Zanim nastąpiło rozszerzenie UE o dziesięć nowych państw w 2004 r., na forum europejskim odbyła się debata na temat przyszłej polityki sąsiedztwa, po rozszerzeniu UE w 2004 r. na Wschód. Dyskusje na ten temat nabrały tempa w kwietniu 2002 r., kiedy Dania i Wielka Brytania zgłosiły pierwsze propozycje pt. *New Neighbours Initiative*, mówiące o objęciu statusem „specjalnych sąsiadów” państw leżących na przyszłej poszerzonej granicy wschodniej UE (Białoruś, Ukraina, Mołdowa). Następnie, wskutek sprzeciwu Francji i Hiszpanii, obawiających się marginalizacji wymiaru śródlądowego, włączono do powyższej inicjatywy państwa pozaeuropejskie. 11 marca 2003 r. Komisja Europejska w komunikacie *Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*⁶ przedstawiła wizję stosunków z państwami sąsiadującymi. Na początku lipca 2003 r. KE opublikowała kolejny komunikat, *Torując drogę nowemu instrumentowi sąsiedztwa*⁷, który w dużej mierze poświęcono zagadnieniom związanym z różnymi aspektami finansowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – EPS (ang. European Neighbourhood Policy), w tym powołania nowego instrumentu finansowego: Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI)⁸. Komunikat *Szersza Europa* stał się podstawą sformułowania założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE, którą ogłoszono 12 maja

⁵ *Commission Staff Working Paper: European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, SEC(2004) 566, s. 5, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf.

⁶ European Commission, *Communication on Wider Europe: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, 11.03.2003.

⁷ *Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, 1.07.2003, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf.

⁸ *Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, „Official Journal of the European Union” 2006, L 310, s. 1, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf.

2004 r.⁹ Kolejnym krokiem był pakiet inicjatyw politycznych, przygotowany przez Komisję w maju 2004 r. – *Strategy Paper*, który został zaakceptowany przez Radę UE i Radę Europejską w czerwcu 2004 r.¹⁰ Pakiet dotyczył takich kwestii, jak dialog polityczny i reformy, handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, energia, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz polityka społeczna i kontakty interpersonalne.

Należy wskazać, że Rosja nie wyraziła zainteresowania uczestnictwem w EPS. Na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. zdecydowano, że stosunki pomiędzy BU i Rosją przyjmą formę „strategicznego partnerstwa”, a opierać się będą na czterech wspólnie budowanych przestrzeniach¹¹. Spowodowało to, że EPS objęła swym zasięgiem państwa, które znajdowały się w geograficznym sąsiedztwie UE, nie miały wcześniejszej perspektywy członkostwa w strukturach UE oraz posiadały ustalone z UE regulacje traktatowe (PCA lub umowy stowarzyszeniowe). Biorąc pod uwagę ostatni warunek, można pokusić się o wniosek, że EPS miała na celu zaoferowanie sąsiadom UE (w tym państwowi Europy Wschodniej) innej formy współpracy i tym samym wyeliminowanie możliwości perspektywicznego członkostwa w jej strukturach. Dodatkowo brak obowiązującego porozumienia (PCA) pomiędzy UE a Białorusią spowodował, że nie stała się ona członkiem EPS, choć propozycja UE również ją uwzględnia.

Naczelnym celem EPS pozostaje wspieranie współpracy pomiędzy UE a jej sąsiadami w dziedzinach: ekonomicznej, politycznej, kulturalnej, jak również w zakresie bezpieczeństwa. Współpraca winna opierać się na wspólnie podzielanych wartościach (demokracja, zasady państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój współpracy na zasadach gospodarki wolnorynkowej, a także współpracy w zwalczaniu wspólnych zagrożeń – np. terroryzmu).

Poprzez EPS UE oferuje swoim sąsiadom pogłębioną współpracę gospodarczą (w perspektywie możliwość stworzenia strefy wolnego handlu, udział w niektórych obszarach rynku wewnętrznego, oparcie stosunków gospodarczych na czterech swobodach obowiązujących w ramach UE) oraz uprzywilejowane stosunki polityczne. Pomimo że EPS jest spójną polityką UE w stosunku do sąsiadów, należy wskazać, iż opiera się na zasadzie warunkowości (metoda kija i marchewki). Postulowana przez decydentów UE konieczność przeprowadzenia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w danym państwie znajduje odzwierciedlenie w strategii UE wobec tego państwa. Im większa jest z jego strony chęć spełniania oczekiwań UE, tym większa czeka nagroda. Mamy zatem do czynienia z zasadą zróżnicowanego podejścia UE, gdyż negocjuje ona obopólne zobowiązania (prawa i obowiązki wspólne dla danego państwa i dla siebie). W zamian za wypełnianie przyjętych zobowiązań państwo otrzymuje pomoc finansową i techniczną.

⁹ Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ S. Bieleń, *Taizamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 283; M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW” 2006, nr 22.

EPS realizowana jest w oparciu o plany działań – PD (*Action Plan*), które negocjuje się pomiędzy UE a danym państwem¹². Plan działań – oparty na PCA – przybliża dane państwo do standardów UE, ma także sprzyjać lepszemu wdrażaniu tych postanowień. Plany działań są dokumentami politycznymi, zawierającymi na okres od trzech do pięciu lat, składają się z katalogu spraw priorytetowych, koniecznych do rozwiązania w okresie, na jaki został zawarty dany plan¹³. PD wykraczają poza tradycyjne ramy współpracy, kładąc nacisk na stopniową integrację ekonomiczną i pogłębianie współpracy politycznej. Tworzą wszechstronne ramy współpracy pomiędzy UE a danym państwem, zwłaszcza na obszarach koniecznych reform. Wcielanie w życie PD wspierane jest przez UE poprzez nowy instrument finansowy, obowiązujący od 1 stycznia 2007 r. Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa, oraz za pomocą programów zwiększania wydolności administracji – tzw. programów twinningowych oraz TAIEX. Ten ostatni dostępny jest dla państw objętych EPS oraz dla Rosji¹⁴.

Podsumowując rozważania na temat podstaw prawnych wzajemnych stosunków, należy wskazać na toczące się dyskusje o nowych ramach prawnych relacji UE z państwami Europy Wschodniej. Pojawiają się propozycje wyjścia naprzeciw oczekiwaniom tych państw i zaproponowania im ściślejszej współpracy, a w konsekwencji członkostwa w UE (przynajmniej Ukrainie, Białorusi i Mołdowie). Środkiem zbliżającym te państwa do standardów UE byłyby umowy stowarzyszeniowe (lub „wzmocnione porozumienia”), wspierające proces dostosowawczy i proces zbliżenia oraz rozwój współpracy gospodarczej i dialogu politycznego, jak również odnoszące się do innych dziedzin. Inaczej mówiąc, chodzi o wsparcie integracji państw Europy Wschodniej z UE poza postulowanymi w PCA ramami (strefami) wolnego handlu.

3. Koncepcje wschodniego wymiaru polityki Unii Europejskiej¹⁵

Problem postępującego uprzywilejowania regionu śródziemnomorskiego w polityce zewnętrznej UE jeszcze bardziej uwypuklił potrzebę budowy spójnego wschodniego wymiaru tej polityki, który traktowany byłby na równi z pozostałymi wymiarami¹⁶.

Paradoksalnie, początkowo polityka sąsiedztwa miała dotyczyć bezpośrednich wschodnich sąsiadów Unii: Ukrainy, Mołdowy, Rosji i Białorusi. Już w sierpniu 2002 r., a więc kilka miesięcy przed zamknięciem negocjacji akcesyjnych z dziesiątką kandydatów, wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javier Solana, i ówczesny komisarz UE ds. stosunków zewnętrz-

¹² Por.: *Commission Staff Working Paper: European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine*.

¹³ Por.: P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, I-II - 2007/3-4, s. 122.

¹⁴ TAIEX (the Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building), [online] <http://taiex.ce.europa.eu/>.

¹⁵ Por.: T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Lublin 2007, *Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 18.

¹⁶ Por.: K. Doświad-Borysia, T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni w polityce Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.

nych; Chris Patten, opublikowali wspólny list, w którym proponowali wschodnim sąsiadom politykę zbliżenia (ang. *proximity policy*)¹⁷.

Chociaż w konkluzjach Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 18 listopada 2002 r. potwierdzono konieczność rozwoju wschodniego wymiaru UE, po kilku miesiącach, w marcu 2003 r., wspomniana już nowa koncepcja *Szerszej Europy* zdefiniowała sąsiedztwo bardzo rozległe i zignorowała propozycje powołania wschodniego wymiaru. Mimo że pojawiał się on chociażby w brytyjsko-duńskich¹⁸ inicjatywach stworzenia nowej polityki sąsiedztwa, skierowanej do Ukrainy, Białorusi i Mołdowy (kwiecień 2003 r.), nie był traktowany jako polityka Wspólnoty, ale raczej jako ogólny projekt.

Sumując dotychczasowe koncepcje oraz postulaty utworzenia wschodniego wymiaru polityki UE, należy wskazać, że w większości sprowadzały się one do następujących elementów: 1) pomocowego programu dostosowawczego, 2) wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, 3) współpracy transgranicznej, 4) dialogu społecznego (także politycznego), 5) kwestii bezpieczeństwa, 6) programu wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej¹⁹.

Podstawą koncepcji wschodniego wymiaru polityki UE winno być położenie nacisku na politykę bilateralną Unii z państwami Europy Wschodniej oraz politykę regionalną – w stosunku do całego regionu Europy Wschodniej.

4. Wkład Polski w tworzenie koncepcji wschodniego wymiaru

Państwem tradycyjnie najbardziej zaangażowanym w promocję wschodniego wymiaru była Polska, która już od początku lat 90. przywiązywała szczególną wagę do kontaktów z wschodnimi partnerami. Minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski do priorytetów zaliczył utrzymanie dobrych stosunków z sąsiadami, szczególnie ze Wschodu, oraz utworzenie nowych struktur regionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej²⁰. Nie ulega zarazem wątpliwości, że celami nadrzędnymi pozostawały integracja ze strukturami euroatlantyckimi NATO i UE oraz kontakty z Europą Zachodnią.

Powszechnie przyjmuje się, że podwaliny koncepcji wschodniego wymiaru polityki UE zostały stworzone w większości przez polskie ośrodki analityczne oraz przedstawicieli ośrodka decyzyjnego w Polsce²¹. Po raz pierwszy koncepcja wschodniego wymiaru została sformułowana w 1998 r. w wystąpieniu inauguracyjnym negocjacje akcesyjne podjęte przez Polskę. Minister spraw zagranicznych

¹⁷ The Right Honourable Christopher Patten, CH Member of the European Commission, Doctor Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, *Wider Europe*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334_001_en.pdf.

¹⁸ I. Solonenco, "Eastern Dimension" of the European Union – Invented Policy with No Clear Prospect, Heinrich Boell Foundation, [on-line] http://www.boell.de/downloads_uk/Solonenko/EAS05.pdf.

¹⁹ Por.: K. Pelczyńska-Nałęcz [et al.], *Polityka wschodnia Unii Europejskiej. Perspektywa krajów wyszehradzkich*, Warszawa 2003, s. 28, *Punkt Widenia*; T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej...*

²⁰ K. Skubiszewski, *Racja stanu z perspektywy polskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992, s. 38-39.

²¹ Szerzej na ten temat w: T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej...*, s. 9-13.

Bronisław Geremek nawoływał do stworzenia wschodniego wymiaru jako możliwości poszerzenia ram współpracy dla nowych państw członkowskich po rozszerzeniu Unii, które miało nastąpić w 2004 r. W grudniu 2002 r. w postaci *non-paper*²² zaprezentowano propozycję dotyczącą strategii koordynacji działań pomocowych zarówno UE, jak i innych instytucji w regionie wschodnim. Zakładała ona różnicowanie relacji z państwami Europy Wschodniej w zależności od stopnia, w jakim są one zainteresowane współpracą z UE, a także od zaawansowania w procesie transformacji systemowej, przestrzegania praw, zasad i norm Wspólnoty. Szczególne znaczenie przypisano Ukrainie, która według autorów dokumentu miała nie tylko zajmować w polityce wspólnotowej miejsce zbliżone do rosyjskiego, ale także w przyszłości mogłaby dołączyć do państw członkowskich. Proponowano działania w ramach trzech filarów: wspólnotowego, rządowego (zarówno dwustronnego, jak i wielostronnego) oraz pozarządowego. Położono również nacisk na to, że wschodni wymiar i jego założenia nie stanowiły konkurencji wobec istniejącego już wymiaru północnego, a jedynie miały uzupełnić rozwiązania przyjęte w ramach polityki zewnętrznej Unii.

Następnie podczas konferencji „EU Enlargement and Neighbourhood Policy” (20 lutego 2003, Warszawa) minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz wygłosił przemówienie *The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View*, w którym przedstawił rozwiniętą koncepcję wschodniego wymiaru UE, wskazując, że propozycja ta powinna stać się narzędziem polityki zagranicznej Unii wobec sąsiadów na jej wschodnich granicach²³. Minister podkreślał, że Polska posiada unikatową wiedzę o państwach wschodnich i może stać się nie tylko mostem, ale przede wszystkim dobrym adwokatem regionu.

Warto zauważyć, że wystąpieniom rządowym towarzyszyła dyskusja ośrodków akademickich i analitycznych oraz mediów. Przykładowo Fundacja im. Stefana Batorego przygotowała raport *Wielec niż sąsiedztwo* autorstwa grupy specjalistów z ośrodków krajowych i zagranicznych, w którym proponowano skoncentrowanie uwagi na jednym państwie, Ukrainie, i podjęcie działań na rzecz jej szybkiego członkostwa w UE²⁴.

Propozycje polskie nie zyskały jednak akceptacji Brukseli, a koncepcja EPS przedstawiona w 2003 r. zasadniczo od nich odbiegała, przede wszystkim w zakresie geograficznym, kwestii dyferencjacji polityki, a także perspektywie członkostwa.

Jakościowo nowa sytuacja zaistniała dopiero w roku 2008, kiedy Polsce udało się, po raz pierwszy od akcesu w 2004 r., wprowadzić własną koncepcję w ramy polityki zagranicznej UE. Wraz ze Szwecją nasz rząd przedstawił propozycję utwo-

²² *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, styczeń 2003, za: *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Proceedings of the conference held by the Stefan Batory Foundation in co-operation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 20-21 February 2003 in Warsaw, s. 93-107, [on-line], <http://www.batory.org.pl/>.

²³ *Ibidem*, s. 15-23, [on-line] http://www.batory.org.pl/doc/nawi_se.pdf.

²⁴ *Wielec niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje*, Warszawa-Kijów 2004.

zenia Partnerstwa Wschodniego (PW)²⁵. Pomimo wcześniejszego dystansu Unia zaakceptowała projekt, ponieważ nie modyfikował on ram EPS i był oparty na racjonalnych, z perspektywy całej Wspólnoty, założeniach. W związku z tym we wnioskach ze szczytu odbywającego się w dniach 19-20 czerwca 2008 r. w Brukseli zostało to potwierdzone²⁶.

5. Uwarunkowania i wyzwania wewnętrzne na Ukrainie²⁷

Analizując sytuację polityczną na Ukrainie, należy pamiętać o tym, że jej geopolityczne położenie z jednej strony stawia ją w kręgu zainteresowania najważniejszych demokracji zachodnioeuropejskich oraz Rosji, z drugiej zaś powoduje, że nie jest ona w stanie jednoznacznie opowiedzieć się za którąś z tych opcji, gdyż same elity polityczne do końca nie wiedzą, co wybrać. Ta ambiwalentność ośrodka decyzyjnego w Kijowie wypływa z ambiwalentności samego społeczeństwa ukraińskiego. Mimo że od uzyskania niepodległości minęło już ponad 18 lat i mamy do czynienia z innymi realiami, to sposób myślenia czy też uprawiania polityki niewiele się zmienił. „Pomarańczowa rewolucja” zainicjowała jednak procesy sprzyjające przebudzeniu społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, wpływające także na sytuację polityczną tego państwa²⁸.

Po odzyskaniu niepodległości Ukraina była republiką prezydencką, następnie w okresie konstytucyjnym (1990-1996) republiką prezydencko-parlamentarną²⁹. Jedną z głównych konsekwencji „pomarańczowej rewolucji” stanowiło wprowadzenie (z dniem 1 stycznia 2006 r.) systemu parlamentarno-prezydenckiego. W wyniku tych zmian większość uprawnień prezydenta przyznano parlamentowi i rządowi. Prezydent stracił prawo do mianowania członków rządu, odwoływania bez zgody parlamentu ministrów, proponowania kandydatur na premiera (był zobowiązany do przedstawienia w ciągu 15 dni parlamentowi kandydatury na premiera, wskazanego wcześniej przez koalicję). Zachował natomiast uprawnienie do przedstawiania samodzielnie kandydatur na ministrów obrony i spraw zagranicznych. Ponadto pozostał zwierzchnikiem i głównodowodzącym sił zbrojnych, jak również szefem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony. Nadal miał też prawo do samodzielnego przedstawiania parlamentowi propozycji kandydatów na prezesa Narodowego Banku Ukrainy, mianowania szefów terytorialnych organów administracji państwowej, a za zgodą parlamentu – prokuratora generalnego, a także szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy. Natomiast zniesiona została konieczność kontrasygnaty premiera

²⁵ *Propozycja Polsko-Szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] http://www.ms.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html.

²⁶ Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.06.2008: Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17.07.2008, 11018/08 PL, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf.

²⁷ Szerzej na ten temat w: Ł. Jasina, T. Kapuśniak, *Ukraina: uwarunkowania wewnętrzne a otoczenie międzynarodowe*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 347-358.

²⁸ T. Kapuśniak, *Polityka Polski wobec Ukrainy...*, s. 227-230.

²⁹ L. Hurska, *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, s. 107.

i ministra spraw zagranicznych na wydawanych przez prezydenta aktach dotyczących polityki zagranicznej.

Podjmując próbę oceny sytuacji politycznej na Ukrainie, należy stwierdzić, że od 2006 r. mamy do czynienia z permanentną kampanią wyborczą. Od tego czasu mieliśmy parlamentarne wybory w marcu 2006 r., następnie we wrześniu 2007 r.³⁰, obecnie (2009 r.) tocząca się kampania prezydencka³¹ również nie przyczynia się do stabilizacji sceny politycznej. Pomimo wyborów parlamentarnych sytuacja polityczna na Ukrainie nie uległa zmianie i nadal obserwujemy burzliwą kohabitację na szczytach władzy. Fakt ten nie tylko wpływa na sytuację wewnętrzną, lecz także kładzie się cieniem na relacjach z organizacjami takimi jak UE i NATO.

Rozwiązaniem strategicznym sytuacji politycznej na Ukrainie wydaje się zmiana systemu politycznego i prawnego. Brak gruntownych reform konstytucyjnych nie pozwoli na rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej. W obecnej sytuacji zapisy konstytucyjne są niejednoznacznie interpretowane, stwarzając możliwość nadinterpretacji, a tym samym instrumentalnego traktowania prawa. Reforma, zarówno konstytucji, jak i wymiaru sprawiedliwości, może stworzyć szansę na zmianę zaistniałej sytuacji. Rodzą się pytania, czy istniejący system oligarchiczny³² na Ukrainie można zmienić? Wymaga to nade wszystko zmiany mentalności, jednak bez chęci takiej zmiany nic nie zostanie osiągnięte³³.

6. Interesy i cele Polski w kontekście inicjatywy Partnerstwa Wschodniego³⁴

Mimo że współpraca dwustronna stanowić będzie o istocie polityki wschodniej UE, rząd Polski wystosował propozycję stworzenia nowej wielostronnej polityki regionalnej wobec państw położonych na wschód od granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniami polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwo Wschodnie ma opierać się na dwóch płaszczyznach współdziałania z partnerami wschodnimi: dwustronną oraz wielostronną. Plan ten został po raz pierwszy przedstawiony w kwietniu 2008 r. przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w czasie posiedzenia szefów dyplomacji państw członkowskich Unii Europejskiej. Projekt przygotowywany był od wielu miesięcy, a na kilka tygodni przed oficjalnym zaprezentowaniem konsultowany z partnerami z UE i Komisją Europejską. Pomysł wstępnie poparły Niemcy, Wielka Brytania, Dania oraz Szwecja³⁵. Oficjalnie inicjatywa została zgłoszona przez premiera Donalda Tuska w czasie obrad Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2008 r. jako wspólny projekt polsko-szwedzki pod nazwą

³⁰ Szerzej zob.: T. Kapuśniak, *Parlamentarny gambit na Ukrainie*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” R. 5, 2007, s. 53-60.

³¹ Wybory prezydenckie na Ukrainie odbędą się w 2010 r.

³² Na temat „manipulative democracy” zob.: A. Moshes, *Ukraine in Tomorrow's Europe*, *The Finnish Institute of International Affairs Reports*, 4, Helsinki 2003, s. 13-18. *Reports*,

³³ Por.: T. Kapuśniak, *Parlamentarny gambit na Ukrainie*, s. 63-70.

³⁴ Idem, *Ukraina jako obszar wpływów...*, s. 219-221.

³⁵ Warto zauważyć, że projekt początkowo miał zostać zgłoszony jako inicjatywa większej liczby państw, jednak na skutek trudności w wynegocjowaniu wspólnego zapisu postanowiono, że będzie to inicjatywa polsko-szwedzka.

Partnerstwo Wschodnie, mający na celu wzmocnienie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W konkluzjach Rady Europejskiej stworzono podstawę do dalszych prac nad Partnerstwem Wschodnim, co podkreślono słowami: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozwijania wymiaru wschodniego EPS, która oberze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w EPS”³⁶.

Partnerstwo Wschodnie zakłada stworzenie forum regionalnej współpracy państw UE z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Moldową i Ukrainą oraz warunkowo, po przeprowadzeniu demokratycznych zmian, z Białorusią. Warto odnotować, że w tej inicjatywie nie ujęto Rosji. Podstawą Partnerstwa Wschodniego będzie istniejąca już EPS. Partnerstwo winno przyczyniać się do większego zainteresowania UE wschodnimi sąsiadami, którym poświęca się zbyt mało uwagi³⁷.

Generalnie Partnerstwo Wschodnie należy uznać za duży sukces dyplomacji polskiej – wspieranej przez dyplomację szwedzką – będący skutkiem przemyślanej polityki rządu, a zarazem wynikający z szeregu niezależnych wydarzeń na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim władze rozpoczęły polityczny lobbing już na marcowym szczycie UE w 2008 r., który w znacznej mierze został zdominowany przez francuski projekt utworzenia Unii na rzecz Śródziemnomorza. Francuzom, którzy uzyskali poparcie dla własnej inicjatywy, trudno było blokować analogiczne działania innych państw. Ponadto połączenie dwóch kwestii, prezentacji Partnerstwa Wschodniego z przyjęciem przez UE mandatu na rozmowy z Rosją o nowej umowie, zostały bardzo pozytywnie odebrane w wielu europejskich stolicach, tym bardziej, że Polska zgłosiła gotowość do przekonania Litwy do wycofania weta.

Kluczowym partnerem w urzeczywistnieniu polskiego projektu Partnerstwa Wschodniego nadal pozostają jednak Niemcy, bez których nie można efektywnie prowadzić polityki wschodniej (istotną rolę odgrywają również pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej). Wydaje się, że polityka Niemiec, tradycyjnie obciążona zarzutem rusofilstwa, ostatnio ewoluuje w kierunku zbliżonym do polskiego. Przede wszystkim Niemcy przyznały, że nie można ignorować interesów takich państw jak Ukraina i Gruzja³⁸. Nasuwa się pytanie, czy niemiecka ofensywa dyplomatyczna na Wschodzie nie doprowadzi do osłabienia roli Polski w tym regionie. Wydaje się, że przy zachowaniu obecnych tendencji takiego zagrożenia nie ma, o czym świadczyć może wyraźne docenienie polskich działań, a w konsekwencji wzmocnienie systemu konsultacji zarówno na poziomie eksperckim, jak i politycznym.

W konkluzjach Rady Europejskiej z 19-20 marca 2009 r. zapisano, że: „Promowanie wśród wschodnich sąsiadów stabilności, dobrych rządów i rozwoju gospodarczego ma dla Unii Europejskiej znaczenie strategiczne. Zgodnie z komunikatem Komisji z 3 grudnia 2008 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie ambitnego Partnerstwa Wschodniego”³⁹.

³⁶ Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.06.2008: Konkluzje prezydencji*.

³⁷ Por. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów...*, s. 219-221.

³⁸ Wśród polityków niemieckich dość często mówiono o koncepcji „ENP Plus” skierowanej do państw Europy Wschodniej (ENP plus oznacza Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus).

³⁹ Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.03.2009: Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 29.04.2009, 7880/1/09, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/106835.pdf.

Inauguracja Partnerstwa Wschodniego (szczyt Unii Europejskiej w Pradze, 7 maja 2009)

Uczestnicy praskiego szczytu zgodzili się, że: „Partnerstwo Wschodnie zostało utworzone jako wspólne przedsięwzięcie państw członkowskich Unii Europejskiej i ich partnerów z Europy Wschodniej (dalej zwanych krajami partnerskimi) oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu obowiązku. Będzie ono rozwijane wspólnie, w sposób całkowicie przejrzysty”⁴⁰. Stwierdzili również, że „głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”⁴¹. Założono, że Partnerstwo opierać się będzie na dwóch poziomach: głębszym dwustronnym zaangażowaniu (zakłada się podpisanie umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie kompleksowych stref wolnego handlu) oraz skoncentrowaniu się na współpracy wielostronnej (spotkania szefów państw lub rządów Partnerstwa Wschodniego będą organizowane zasadniczo co dwa lata; cztery platformy tematyczne odnoszą się do głównych obszarów współpracy: integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi UE, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich)⁴².

Jak zostało to wyrażone w deklaracji, „polityka UE wobec krajów partnerskich zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”⁴³.

Finansowanie Partnerstwa Wschodniego

UE planuje przeznaczyć na Partnerstwo Wschodnie w latach 2010-2013 600 mln euro, z czego 350 mln euro to nowe środki, natomiast 250 mln euro zostanie wydzielone ze współpracy regionalnej EPS na potrzeby Partnerstwa Wschodniego. Warto dodać, że w latach 2007-2013 państwa objęte Partnerstwem Wschodnim otrzymają ponad miliard euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Największym problemem, jeśli chodzi o Partnerstwo Wschodnie, pozostaje brak wyraźnej deklaracji, że państwa objęte tym projektem w przyszłości – po spełnieniu warunków – staną się członkami Unii Europejskiej. Należy wskazać, że niektóre z tych państw, np. Ukraina czy Gruzja, wyraźnie deklarują taką wolę. Brak wyraźnej obietnicy akcesji po raz kolejny potwierdza, że UE dość sceptycznie odnosi się do problematyki członkostwa państw wschodnich w jej strukturach oraz że

⁴⁰ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7.05.2009*, Brussels, 7.05.2009, 8435/09 (Presse 78), [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/en/107589.pdf.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

układa relacje z tymi państwami „w cieniu Rosji”. O ile tzw. nowi członkowie UE kładą nacisk na wciągnięcie tych państw w struktury współpracy, o tyle tzw. starzy członkowie UE nie wykazują chęci zmiany porządku międzynarodowego w tej części Europy. Dyplomacja Polski winna także zabiegać o to, ażeby inicjatywa Partnerstwa nie została rozmyta poprzez dołączenie do niej Rosji czy Turcji.

Polska powinna dążyć do wzmacniania ram współpracy UE z państwami Europy Wschodniej (w szczególności z Ukrainą), gdyż ma z nimi wspólne interesy gospodarcze (choćaby Euro 2012 organizowane przez Polskę i Ukrainę) oraz energetyczne (przedłużenie rurociągu Odessa-Brody do Płocka), wymianę handlową oraz kwestie bezpieczeństwa (wschodni wymiar NATO). Nie bez znaczenia pozostają również kontakty społeczne i powiązania kulturowe.

Konkluzje

Wymiar wschodni powoli staje się stałym i czytelnym komponentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Na razie EPS wciąż skierowana jest do bardzo zróżnicowanej grupy państw z regionu Morza Śródziemnego i Europy Wschodniej, ale ostatnie inicjatywy Francji – Unia na rzecz Śródziemnomorza – oraz polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie powodują zmianę dotychczasowej natury kontaktów UE z sąsiadami. Pozostaje jednak pytanie o skuteczność tych projektów i konieczność efektywnej realizacji tych inicjatyw przez UE. Od tego, czy wszystkie państwa członkowskie UE będą opowiadały się za tymi projektami, zależy ich skuteczność implementacji. Dla Polski Partnerstwo Wschodnie będzie niewątpliwie najtrudniejszą z misji dyplomatycznych. Obecnie już wiadomo, że stanie się ono priorytetem polskiej dyplomacji, także w kontekście naszej prezydencji w UE w 2011 r.

Polska, jako państwo posiadające doświadczenie, winna odgrywać aktywną rolę w realizowaniu tej koncepcji, która prowadzi do przezwyciężania podziałów w skali całego kontynentu i zapobiega powstaniu nowej żelaznej kurtyny. Pomyślne wdrożenie wschodniego wymiaru stanie się sukcesem nie tylko naszym, lecz także całej Wspólnoty. Niezwykle ważne jest osiągnięcie porozumienia, szczególnie pomiędzy ośrodkami decyzyjnymi w Warszawie i Berlinie oraz w innych europejskich stolicach. Od tego, czy uda się przekonać decydentów UE do realizacji wschodniego wymiaru, zależy bowiem jego skuteczność. Równocześnie oczekiwania i żądania zmian ze strony państw UE, bez konkretnych instrumentów pomocowych, nie mają wielkich szans na powodzenie. Nie można bowiem oczekiwać, aby tylko deklaracja woli politycznej Wspólnoty przełożyła się na zasadnicze reformy. Z drugiej strony to państwa-adresaci muszą jednoznacznie potwierdzić, że są zdeterminowani w swoim demokratycznym wyborze. Dlatego też warto podkreślić fakt, że decydenci UE formułujący założenia polityki wobec Ukrainy winni oprzeć się nie tylko na wyważonych analizach sytuacji, lecz także skupić się na długofalowych zjawiskach pozytywnych, takich jak wzrost świadomości i aktywności politycznej społeczeństwa ukraińskiego, korzystne tendencje w gospodarce, pragmatyzacja i konieczność

normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską czy rozwój pogłębionej współpracy z NATO. Ponadto celem polityki UE powinno być silne i rozważne wsparcie „potencjału demokratyzacji” Ukrainy, czyli procesów stwarzających podstawy dalszej modernizacji oraz demokratyzacji państwa.

Dorota Kaźmierczak-Pec

STANOWISKO FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC SYNERGII CZARNOMORSKIEJ

Wstęp

Po rozpadzie ZSRR i zakończeniu zimnej wojny w regionie Morza Czarnego rozpoczęły się procesy transformacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Region ten ze względu na swoje położenie i zasoby stał się także przedmiotem baczniejszej uwagi i większego zainteresowania społeczności międzynarodowej. Rośnie jego znaczenie geostrategiczne i jako ewentualnego rynku zbytu. Jest to odrębna kraina geograficzna, bogata w surowce naturalne, o strategicznym umiejscowieniu na granicy między Europą, Azją Środkową a Bliskim Wschodem. Czyni to z niej ważny węzeł przepływów transportowych i energetycznych oraz miejsce krzyżowania się wpływów i interesów największych graczy współczesnych stosunków międzynarodowych: USA, Federacji Rosyjskiej i Chin, a także tych o znacznie mniejszym potencjale jak UE, Iran i Turcja, głównie ze względu na strategiczne położenie względem Azji Centralnej oraz jej zasobów energetycznych, w kontekście projektów transkaspijskich.

Debata nad formą i założeniami współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami toczyła się w latach 2002-2004. Od początku poszukiwano w niej miejsca dla Rosji, ponieważ dominowało przekonanie, że bez jej uczestnictwa szanse na powodzenie tej inicjatywy będą mocno ograniczone. Koncepcja, którą pierwotnie skierowano do Białorusi, Mołdowy i Ukrainy i która miała na celu zacieśnienie współpracy między wschodnimi partnerami rozszerzonej Unii, ewoluowała. W związku z obawami, że rozwiązania zaprezentowane w dokumencie *Wilder Europe* (Szersza Europa) są zbyt daleko idące i stanowią niemal obietnicę rychłego członkostwa, już w drugiej połowie 2002 r. Romano Prodi zaproponował, by miejsce szczególnej polityki wobec sąsiadów wschodnich zajęła koncepcja „pasa dobrosąsiedzkiego”, który miał otaczać Unię i rozciągać się od Maroka poprzez Rosję aż po Morze Czarne. W grudniu

2002 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze podjęto decyzję o rozszerzeniu zasięgu inicjatywy sąsiedzkiej o państwa basenu Morza Śródziemnego i Rosję, a w czerwcu 2004 r. – o trzy państwa Zakaukazia: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Wtedy też zdefiniowano ostatecznie nową koncepcję jako Europejską Politykę Sąsiedztwa, która miała stanowić zbiór środków i instrumentów służących pogłębieniu i intensyfikacji stosunków pomiędzy UE a sąsiednimi państwami partnerskimi i zapobiec pojawieniu się na kontynencie europejskim nowej linii podziału¹.

Na temat regionu Morza Czarnego napisano w ostatnim czasie wiele, zwłaszcza w kontekście polskiej i unijnej polityki wschodniej, europejskich aspiracji Ukrainy, atlantyckich Gruzji, Partnerstwa Wschodniego oraz zagadnień bezpieczeństwa energetycznego – nowego „jedwabnego szlaku”, czyli korytarza południowego uzupełniającego dostawę gazu do Europy z rejonu morza Kaspijskiego i Azji Centralnej. Zagadnieniom tym poświęcają sporo uwagi instytucje analityczne i naukowe oraz prasa polska i rosyjska². Na potrzeby niniejszego artykułu prace te zostały wykorzystane w małym stopniu, ponieważ niemal wcale nie dotyczyły one Synergii Czarnomorskiej, pierwszej kompleksowej inicjatywy UE dla regionu czarnomorskiego w ramach EPS, która nie doczekała się dotychczas opracowania. Co ciekawe, także w Rosji wzbudziła ona mało zainteresowania. Toteż opracowanie niniejsze koncentruje się na analizie i syntezie materiałów źródłowych: dokumentów Komisji Europejskiej, oficjalnych dokumentów rosyjskich dotyczących założeń polityki zagranicznej FR, współpracy z państwami regionu i UE, rosyjskiej prasy oraz polskich materiałów analitycznych.

Geneza i założenia Synergii Czarnomorskiej

Początkowo współpraca Unii Europejskiej z państwami regionu Morza Czarnego odbywała na podstawie porozumień dwustronnych o partnerstwie i współpracy oraz w ramach programów pomocowych, takich jak TACIS, TRACEA, INOGATE, DANBLAS. Brakowało natomiast kompleksowej strategii politycznej dla całego regionu, jak miało to miejsce w przypadku Wymiaru Północnego, Procesu Stabilizacji i Współpracy dla Bałkanów Zachodnich oraz Partnerstwa Śródziemnomorskiego. Z propozycją takiego kompleksowego rozwiązania dla regionu Morza Czarnego wysłała prezydencja niemiecka w 2007 r.

Pytanie o stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec inicjatywy Komisji Europejskiej UE „Synergia Czarnomorska” (synergia – współdziałanie, kooperacja czynników, skuteczniejsza niż suma ich oddzielnych działań, gr. *synergós* – współpracujący) to w zasadzie pytanie o możliwość współpracy na zasadach równorzę-

¹ M. Słowikowski, *Rosja wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 2008” (Lublin) R. 6, 2008, s. 86-88.

² Zob. np.: *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, red. K. Iwańczuk, T. Kapuśniak, Lublin 2008; *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietras, T. Kapuśniak, Lublin 2007; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009; G. Gromadzki, W. Konończuk, *Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007; *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia stosunków Polski i państw nadbałtyckich z Rosją i Białorusią*, red. E. Teichmann, Warszawa 2004; materiały OSW, BBN.

nego partnerstwa pomiędzy państwami basenu Morza Czarnego, w tym FR, a Unią. Obszar ten obejmuje Grecję, Bułgarię, Rumunię i Mołdowę na zachodzie, Ukrainę i Rosję na północy, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan na wschodzie oraz Turcję na południu³.

Wraz z przyjęciem 1 stycznia 2007 r. do struktur UE Bułgarii i Rumunii, region Morza Czarnego znalazł się w bezpośrednim sąsiedztwie UE, stając się, w większym niż dotąd stopniu, obszarem jej zainteresowania. Od 2004 r. państwa czarnomorskie objęte pozostają Europejską Polityką Sąsiedztwa szczegółowo określającą wzajemne relacje, zwłaszcza w aspektach ekonomicznych i technicznych.

Założeniem projektu było objęcie nim wszystkich państw regionu, w tym Rosji i Turcji, co miało wyeliminować ich wzajemną rywalizację i zwiększyć poziom bezpieczeństwa. Oba te państwa dążą do zachowania statusu mocarstw regionalnych i wpływają na politykę prowadzoną przez mniejsze państwa regionu. Dodatkowo w ostatnich latach widać wyraźne zbliżenie Rosji i Turcji w zakresie współpracy energetycznej, budownictwie, turystyce – Rosja stała się trzecim co do wielkości partnerem handlowym Turcji⁴. Oba te państwa dążą do zachowania *status quo* w basenie Morza Czarnego i ożywienia regionalnych programów współpracy⁵. Jednym z nich jest, powstała z inicjatywy Turcji, Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC)⁶. Rosja i Turcja uważają tę organizację za główne forum współpracy regionalnej i sprzeciwiają się ingerencji państw niewchodzących w jej skład w sprawy regionu czarnomorskiego⁷.

Działania unijne skupiają się tutaj wokół trzech strategii:

- procesu przedakcesyjnego dotyczącego Turcji;
- europejskiej polityki sąsiedztwa (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja, Mołdowa, Ukraina oraz, w wymiarze technicznym i eksperckim, Białoruś)⁸;
- partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską⁹.

Synergia Czarnomorska stanowi inicjatywę regionalną mieszczącą się w ramach wyżej wymienionych strategii, mającą na celu danie działaniom unijnym nowego impulsu. Uwzględnia ona strategię niemiecką wobec Rosji, tzw. Nową Ostpolitik, która zmierza do trwałego zakotwiczenia Rosji w Europie, oraz jej wrażliwość

³ Chociaż Armenia, Azerbejdżan, Mołdowa i Grecja nie leżą nad Morzem Czarnym, to więzy historyczne i bliskość położenia sprawiają, że zaliczają się do tego regionu.

⁴ A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, III-IV/2007/5-6, s. 375.

⁵ Turcja obawia się zwłaszcza utraty kontroli nad cieśninami Bosfor i Dardanele i stąd, podobnie jak Rosja, uważa USA i NATO za potencjalnego destabilizatora regionu.

⁶ Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Republika Mołdowy, Rumunia, Serbia, Turcja, Ukraina. Obserwatorami są m.in. UE i USA. Co ciekawe, kiedy w 2005 r. Rosja sprzeciwiała się dążeniom USA do uzyskania statusu obserwatora w BSEC, Turcja nie poparła dążeń amerykańskich.

⁷ W. Worobiew, *Tureckij gambit c Sergiejem Lawrowym. Ankara nie otkazetsja ot energoprojektow s Rosiej*, „Rossijskaja Gazeta” 2006, 2.06, nr 4083.

⁸ European Commission, *Communication on Wider Europe: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11.03.2003, COM(2003) 104 final; European Commission, *Communication on European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, 12.05.2004, COM(2004) 373 final.

⁹ Inaczej niż w przypadku innych wymienionych krajów, nie ma mowy o ewentualnym członkostwie Rosji w UE. Takie stanowisko jest podzielane zarówno przez UE, jak i Rosję, która chce być traktowana jako równorzędnym partner Unii, a nie jako kraj starający się z nią integrować. Dlatego też Rosji nie interesuje przyjmowanie unijnych standardów.

i ambicje związane z obszarem WNP. Widoczna staje się tutaj zmiana paradygmatu leżącego u podstaw stosunków niemiecko-rosyjskich – nowe ujęcie można uznać za bardziej realistyczne: wspólne wartości unijno-rosyjskie mają powstać dopiero w rezultacie ścisłej współpracy Rosji z UE, a nie, jak dotychczas, być warunkiem tej współpracy¹⁰. Wśród państw UE pozytywnie do Synergii nastawione są Bułgaria, Grecja, Cypr, Malta, Niemcy, Rumunia i Włochy¹¹, które patrzą na nią przez pryzmat swoich stosunków dwustronnych z Rosją. Dla wszystkich tych państw niezwykle istotne, z punktu widzenia interesów gospodarczych, wydaje się utrzymanie dobrych stosunków z tym krajem – stąd też ich poparcie dla Partnerstwa Wschodniego bywa ostrożne. Opowiadają się za włączeniem do PW Rosji oraz Turcji i komplementarnością obu projektów¹².

Do najważniejszych celów Synergii zaliczono rozwijanie współpracy między państwami w regionie Morza Czarnego oraz między regionem jako całością a UE. Założono, że ramy współpracy pozostaną elastyczne, także w kwestii zakresu działania, ponieważ wiele z tych państw pozostaje w bliskim związku z regionami sąsiadującymi, szczególnie Morzem Kaspijskim, Azją Środkową¹³ i Europą Południowo-Wschodnią. Za najważniejsze kryterium oceny efektywności działań uznano stopień zaangażowania, także finansowego, krajów bezpośrednio uczestniczących i podmiotów regionalnych¹⁴.

Wśród najważniejszych dziedzin współpracy krótko- i średnioterminowej w ramach Synergii wymieniono:

- 1) Wzmocnienie działań dwustronnych w zakresie tworzenia skutecznych instytucji demokratycznych, promowania dobrych rządów, przestrzegania praw człowieka.
- 2) Polepszenie zarządzania granicami, walkę z transgraniczną przestępczością zorganizowaną (broń, narkotyki, handel ludźmi) i nielegalnym przepływem osób.
- 3) Większe zaangażowanie polityczne UE w podejmowane na bieżąco wysiłki w celu rozwiązywania „zamrożonych” konfliktów (Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach) przez promowanie środków budujących zaufanie w regionie oraz możliwe zwiększenie udziału w czynnościach monitorujących.
- 4) Zacieśnianie współpracy z producentami energii, krajami tranzytowymi oraz konsumentami, harmonizację przepisów i regulacji (głównie przez Inicjatywę Baku oraz w ramach EPS i dialogu energetycznego między UE a Rosją). Głównym celem Wspólnoty jest stworzenie jasnych, przejrzystych i niedyskryminujących za-

¹⁰ L. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM” 2006, 15.09, nr 55.

¹¹ Grecja i Cypr to kraje przyjmujące w UE rolę promotora FR, także w przypadku unijnej polityki wobec Regionu Morza Czarnego. W raporcie *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska – Rosja* (Europejska Rada Spraw Zagranicznych, Londyn–Warszawa 2008) M. Leonard i N. Popescu uznali te kraje za „konie trojańskie” Rosji w UE. Określenia tego użył ambasador Rosji przy UE W. Czyżow w odniesieniu do Bułgarii. Stanowisko tych krajów w kwestiach polityki unijnej jest niemal zawsze takie jak Rosji.

¹² *Partnerstwo wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

¹³ Koncepcja działań dla regionu Morza Czarnego ma pozostać w ścisłym związku ze Strategią UE dla Azji Środkowej. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20.02.2008 r. w sprawie strategii UE dla Azji Środkowej (2007/2102(INI)).

¹⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Synergia Czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna.

sad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnie z dorobkiem wspólnotowym a także współpraca z partnerami w regionie przy modernizacji istniejącej infrastruktury energetycznej i budowie nowej, co wpłynie na poprawę stabilności energetycznej (nowy korytarz energetyczny łączący Morze Czarne i Morze Kaspijskie umożliwiający przesył gazu z Azji Środkowej przez Morze Czarne do UE).

5) Współpracę regionalną w zakresie transportu w celu poprawy jego bezpieczeństwa, efektywności i ochrony (podstawę rozwoju transportu regionalnego do roku 2015 powinien stanowić program TRACEA – The Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia).

6) Aktywizację działań na rzecz rozwiązywania problemów środowiska morskiego, wdrażanie wielostronnych porozumień w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz nawiązywanie strategicznej współpracy w tej dziedzinie.

7) Wspieranie dialogu w zakresie rodzącej się kompleksowej polityki morskiej Unii.

8) Działania regionalne w kierunku odbudowy i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych Morza Czarnego.

9) Wspieranie procesu akcesji krajów regionu do WTO oraz wypracowanie nowych umów z Rosją i Ukrainą jako istotnych dla liberalizacji handlu w regionie.

10) Działania na rzecz przyłączenia krajów regionu do ogólnoeuropejskiej sieci badawczej GEANT.

11) Budowanie potencjału oraz dialogu w zakresie nauki i technologii.

12) Współpracę w zakresie zatrudnienia i spraw socjalnych, w tym zwalczanie ubóstwa, ochrona społeczna, równość płci, walka z bezrobociem i szarą strefą.

Na powołanie do życia Synergii Czarnomorskiej miało wpływ kilka czynników. Po pierwsze, w 2007 r. Bułgaria i Rumunia uzyskały członkostwo w Unii Europejskiej, co przesunęło granice Unii nad wybrzeże Morza Czarnego, wymuszając niejako na UE konieczność wypracowania polityki wobec tego regionu. Po drugie, ważnym czynnikiem były też narastające problemy związane z rynkami energetycznymi oraz spodziewana, alternatywna dla rosyjskiej, droga przesyłowa źródeł energii z Azji Środkowej, biegnąca dnem Morza Czarnego. Po trzecie, niemiecka prezydencja w Unii Europejskiej zwróciła więcej uwagi na Wschód, co zaowocowało utworzeniem właśnie Synergii Czarnomorskiej, w której skład poza Rumunią i Bułgarią weszły Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan (wschodni wymiar EPS), a także Rosja i Turcja. „Synergia Czarnomorska nawiązuje do istniejących wspólnotowych programów sektorowych i inicjatyw w takich obszarach, jak: dobre rządy, przepływ osób i bezpieczeństwo, energia, transport, ochrona środowiska, polityka morska, rybactwo, handel, badania, edukacja, zatrudnienie, sprawy społeczne, nauka oraz technologia. Jest pomyślana jako inicjatywa o elastycznych ramach mająca zapewnić większą spójność działań i ich lepszą koordynację”¹⁵.

Obecnie, poza środkami finansowymi udostępnionymi państwom regionu przez Wspólnotę, uruchomiono specjalny program Sąsiedzki Fundusz Inwestycyj-

¹⁵ Synergia czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do UE, Bruksela, 11.04.2007, [on-line] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/486&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

ny (NIF)¹⁶, który stanowi narzędzie gromadzenia środków ze Wspólnoty i państw członkowskich, a także Niemiecki Fundusz Marshalla – Trust na rzecz Współpracy Regionalnej w Regionie Morza Czarnego (partner publiczno-prywatny), który ma stymulować działania społeczeństwa obywatelskiego w regionach nadmorskich¹⁷. Działania w ramach Synergii powinny być w założeniu finansowane zarówno ze środków ENPI, jak również ze wsparcia inwestycyjnego pochodzącego z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto zaproponowany NFI dla krajów z planami działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa mógłby przyczynić się do przygotowania i współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska, w bliskiej współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, szczególnie EBI i EBOiR¹⁸.

Raport o implementacji Synergii Czarnomorskiej przedstawia propozycję działań skoncentrowanych na konkretnych projektach oraz uruchomienie partnerstwa sektorowego, które stanowiłoby ramy współfinansowania tychże projektów przez międzynarodowe instytucje finansowe. W związku z tym, że Turcja korzysta z funduszy pomocy przedakcesyjnej, suma pomocy finansowej dla państw sąsiedzkich objętych Synergią Czarnomorską, zawierającą także Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, łącznie w 2007 r. wyniosła 836,7 mln euro, z czego 25,8 mln zostało przeznaczonych na pomoc humanitarną UE na terenie Rosji, Gruzji, Azerbejdżanu i Mołdowy¹⁹. FR w ramach TACIS w latach 2000-2006 otrzymała 559 mln euro, w ramach EPNI w roku 2007 – 13 mln euro, natomiast w ramach Instrumentu Pomocy Humanitarnej – 19,45 mln euro²⁰.

Przesłanki stanowiska Rosji wobec Synergii Czarnomorskiej

Państwa regionu czarnomorskiego, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Ukraina i Mołdowa, pozostają priorytetowym kierunkiem polityki zagranicznej FR, stanowiąc jej bliską zagranicę²¹, w której Rosja realizuje swoje żywotne interesy (*żywnиенные интересы*)²². Znalazło to potwierdzenie w oficjalnych dokumentach państwowych – *Koncepcji polityki zagranicznej FR z 1993, 2000 i 2008 r., Koncepcji bezpieczeństwa narodowego Rosji, z 1997 i 2000 r., Doktrynie wojennej z 1993 i 2000 r. oraz*

¹⁶ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej*, Bruksela, 19.06.2008, Kom(2008) 391.

¹⁷ ¹⁷ *Opinia Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „tworzenia sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie morza Czarnego”*, Dziennik Urzędowy UE, 2009/C 27/29.

¹⁸ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Bruksela, 11.04.2007, COM(2007) 160 wersja ostateczna, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_pl.pdf.

¹⁹ Załącznik II do Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: *Sprawozdanie z pierwszego roku...*

²⁰ *Ibidem*. Warto tutaj zaznaczyć, że podział środków finansowych Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla państw sąsiedztwa wschodniego i południowego wynosi odpowiednio 30% i 70%.

²¹ Termin „bliska zagranica” jest używany wobec państw członkowskim WNP, także w oficjalnych dokumentach. A. Kozyniew, *Prieobrażionnaja Rossija w nowom mirie*, „Diplomatический Вестник” 1992, nr 2, s. 3.

²² *Strategический курс России к государствам – участникам Содружества Независимых Государств*, 14.09.1995, [on-line] <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd?OpenView&Start=1&Count=30&Expand=30#30>.

Strategii polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw – uczestników Wspólnoty Niepodległych Państw z 1995 r. We wszystkich tych dokumentach podkreślano znaczenie stosunków FR z państwami WNP dla realizacji interesów w zakresie ekonomii, obronności, bezpieczeństwa i obrony praw ludności rosyjskiej. W najnowszej *Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 r.*, opublikowanej 12 maja 2009 r., za priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa uznano m.in.: utrzymanie wzrostu ekonomicznego poprzez zabezpieczenie dostępu do energetycznych surowców naturalnych, wzmocnienie rosyjskich granic z Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Ukrainą i w regionie kaspijskim oraz kontynuowanie współpracy w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy i Euroazjatyckiego Stowarzyszenia Gospodarczego²³. Fakt, że Gruzja, po wojnie rosyjsko-gruzińskiej z sierpnia 2008 r., podjęła decyzję o wystąpieniu z WNP, a Ukraina przypomina, że formalnie nie jest jej członkiem²⁴, nie zmienia rosyjskiego stanowiska w sprawie znaczenia tych państw dla bezpieczeństwa FR²⁵.

Rosja nie jest w stanie prowadzić generalnej i ekspansywnej polityki na obszarze WNP, dlatego mówi się o „polityce selektywnej”, w której najważniejszymi partnerami pozostają Kazachstan²⁶, Ukraina, Białoruś oraz państwa kaukaskie. Już w 2004 r. Władimir Putin wspominał o możliwości rozwiązania WNP. Miała być ona „dźwignią reintegracyjną”, ale większość postanowień i porozumień pozostała w sferze deklaratywnej. Nie funkcjonuje strefa wolnego handlu między państwami członkowskimi WNP, trudno mówić także o rzeczywistej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego, ponieważ siły zbrojne innych uczestników WNP nie osiągnęły takiego stanu, by móc realnie wspierać siły rosyjskie. Nie ma też efektywnej koordynacji działań w zakresie polityki zagranicznej, o której mówi artykuł 4 Statutu WNP²⁷. Niemniej jednak przestrzeń geopolityczna Wspólnoty pozostaje dla Rosji ważna ze względów wewnątrzpolitycznych i wojskowych. Jednocześnie najistotniejsze interesy Rosji nie są związane z tym obszarem. Podczas gdy udział rosyjskiego handlu wewnętrznego na terytorium WNP stanowi około 15%, to na rynku unijnym – ponad 50%²⁸.

Kryzysowy stan gospodarki rosyjskiej był w latach 90. XX w. czynnikiem osłabiającym międzynarodową pozycję Rosji, spychającym ją znacznie poniżej jej politycznych aspiracji. Dlatego też w rosyjskiej doktrynie polityki zagranicznej podkreślano, że bez gospodarczego odrodzenia Rosja nie stanie się członkiem klubu wielkich mocarstw i trudniej będzie jej bronić swoich interesów na arenie między-

²³ *Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 g.*, 12.05.2009, [on-line] <http://www.mid.ru>.

²⁴ Ukraina nie podpisała Statutu WNP i brała udział w pracach organizacji na zasadach członka stowarzyszonego.

²⁵ Potwierdził to D. Miedwiediew podczas spotkania z Klubem „Waldaj” 12.09.2008 r., uznając, że terytorium WNP, łącznie z Gruzją, jest obszarem uprzywilejowanych interesów Rosji. L. Adamski, *Polityka Rosji wobec Polski i UE po wojnie w Gruzji*, „Biuletyn PISM” 2008, 18.09., nr 43(511).

²⁶ Rosja-Kazachstan to dziś integracyjny trzon WNP. Państwa te zbliżone są do siebie pod względem przeobrażeń systemowych i rozwoju gospodarczego. Współpracują w zakresie tranzytu surowców energetycznych. Mają najdłuższą na świecie wspólną granicę lądową, a Kazachstan graniczy także z państwami Azji Centralnej. L. Wardomski, *Rosja między WNP a UE*, [on-line] <http://www.globalaffairs.pl/tekst/index1>.

²⁷ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 247.

²⁸ L. Wardomski, *Rosja między WNP...*

narodowej. Stworzenie w Rosji efektywnej, dynamicznej gospodarki liczącej się na świecie uznano za „podstawowy warunek przetrwania kraju”²⁹. Cios w najbardziej żywotne interesy Rosji stanowiło wejście zachodnich inwestorów do Azerbejdżanu i Kazachstanu oraz budowa ropociągu Baku – Tbilisi – Ceyhan i gazociągu Baku – Tbilisi – Erzurum. Także gaz turkmeński ma dla Rosji ogromne znaczenie gospodarcze – dostawy z Azji Centralnej pomagają Gazpromowi w dotrzymaniu zobowiązań wobec kontrahentów europejskich. W interesie Unii natomiast leży dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych na rynki jej państw członkowskich i zmniejszenie tym samym uzależnienia od Gazpromu³⁰.

Również w doktrynie bezpieczeństwa FR kryzysowy stan gospodarki uznano za główną przyczynę powstawania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W 2001 r. Władimir Putin w swoim orędziu, tuż po objęciu urzędu prezydenta, mówił, że polityka zagraniczna FR musi zostać ściśle podporządkowana wewnątrzpolitycznym celom państwa, a jej imperatywem jest ochrona gospodarczych interesów Rosji³¹. Niezwykle wielkiej wagi w stosunkach zagranicznych FR nabrała polityka energetyczna, prowadzona bezpośrednio przez najwyższe władze Rosji. Energetyka stanowi najważniejsze narzędzie prowadzenia polityki zagranicznej nie tylko w regionie, ale także z państwami UE, USA i Chinami. Wzrost dochodów z eksportu surowców energetycznych umożliwił rozpoczęcie reform w niektórych gałęziach rosyjskiej gospodarki, a także dotowanie innych. Jednym z największych beneficjentów tzw. petrodolarów pozostają rosyjskie siły zbrojne, zajmujące tradycyjnie ważne miejsce w rosyjskiej rzeczywistości. Dzięki wpływowi z eksportu surowców możliwa stała się wcześniejsza spłata zadłużenia zagranicznego, w tym bezprecedensowa całkowita spłata zadłużenia wobec Klubu Paryskiego. Pozwala to zrozumieć determinację, z jaką Rosja dba o swoje interesy w tym zakresie. Do priorytetów zaliczono uzyskanie niezależności tranzytowej³², dostępu do złóż surowców poza terytorium

²⁹ M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991-2001*, Warszawa 2005, s. 37. Gospodarka rosyjska opiera się głównie na zasobach naturalnych, w tym surowcach energetycznych. Zdaniem niektórych badaczy jest to objaw swoistej deindustrializacji. Naturalne bogactwa ocenia się na blisko 30 bln dolarów, co znacznie przewyższa bogactwa USA (8 bln dolarów), Chin (6,5 bln dolarów) czy Europy (0,5 bln dolarów). Wydobycie gazu ziemnego stanowi 25% światowej produkcji, a ropy 10% – ich eksport przynosi stałe dochody. Istotny jest też poziom niektórych, naprawdę nowoczesnych technologii, takich jak samolot SU-37, przemysł kosmiczny czy nuklearny. S. Bieliń, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991-2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 256-258.

³⁰ Turkmenistan to ostatni kraj Azji Centralnej, z którym Unia nie ratyfikowała Umowy o partnerstwie i współpracy (PCA), powołując się na brak postępów w dziedzinie ochrony praw człowieka. 22.04.2009 r. PE zatwierdził jednak Umowę przejściową w sprawie handlu (Interim Trade Agreement – ITA) pomiędzy UE a Turkmenistanem, przede wszystkim ze względu na wzrastające znaczenie strategiczne tego kraju jako ewentualnego dostawcy gazu do gazociągu Nabucco (w połowie kwietnia Turkmenistan podpisał memorandum o współpracy energetycznej z niemieckim koncernem RWE). „Tydzień na Wschodzie” 2009, 29.04., nr 16(91), s. 8.

³¹ M. Raś, *op. cit.*, s. 37.

³² Według danych Związku Rosyjskich Armatorów i Ministerstwa Transportu straty strony rosyjskiej wynikające z różnych konfliktów związanych z tranzytem rosyjskich surowców wynosiły w latach 1995-2008 14 mld dolarów. W celu obniżenia ryzyka związanego z tranzytem priorytetem jest budowa tzw. prostych (nietranzytowych) rurociągów: Północny Potok, Południowy Potok, ropociąg Burgas – Aleksandropol, BTS-2, Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny. A. Cziczkin, *Tranzytowa dółka. Jak snížit risk transporta rossijskich gruzow*, „Rossijskaja Gazeta” 2009, 20.01., nr 686.

Rosji – przede wszystkim regionu Morza Kaspijskiego, Azji Centralnej i Kaukazu Południowego, a także zyskanie przewagi nad konkurencją³³.

Wzrost zaangażowania państw trzecich w regionie kaspijsko-czarnomorskim i utrzymanie w nim swojej pozycji jest obecnie jednym z największych problemów, jakie stoją przed rosyjską polityką zagraniczną, zwłaszcza wobec niepowodzenia rosyjskich inicjatyw integracyjnych na obszarze WNP³⁴.

Niewątpliwie w kontekście rosyjskich interesów, podstawowym celem pozostaje zachowanie pozycji głównego gracza w regionie, chociaż należy podkreślić, że nie jest to już gra o sumie zerowej. Terytorium państw Kaukazu Rosja traktuje jak bufor zabezpieczający przed wpływami Turcji czy Iranu, strategiczne znaczenie mają także zasoby surowców energetycznych Azerbejdżanu³⁵ oraz rola głównego państwa tranzytowego³⁶.

Jednocześnie wydaje się to obszar niestabilny, zagrożony eskalacją „zamrożonych” konfliktów zbrojnych, fundamentalizmem islamskim, przestępczością zorganizowaną (handel bronią, narkotykami, nielegalne migracje), zróżnicowany politycznie. Głównym problemem utrudniającym czy wręcz uniemożliwiającym współpracę między państwami regionu jest, jak się zdaje, dominująca pozycja Rosji, której potencjał i możliwości oddziaływania na sąsiadów pozostają nieporównywalnie większe od pozostałych państw regionu. Paradoksalnie to właśnie przyczyniło się także do fiaska integracji w ramach WNP. Każda inicjatywa na obszarze poradzieckim z udziałem Rosji jest skazana na zdominowanie jej przez to państwo, co często oznacza ograniczenie się do działań pozornych i deklaracyjnych³⁷.

³³ Rosyjskie projekty obejmują np. budowę kanału żeglugowego w trójkącie Morze Czarne – Morze Azowskie – Morze Kaspijskie A. Cziczkin, *Nowy tranzytowy chod*, „Rossijskaja Gazeta” 2006, 31.01., nr 541 [on-line] <http://www.rg.ru/2006/01/31/kaspij.html>.

³⁴ Więcej na ten temat w: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 229-248; W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991-2006*, Warszawa 2007, *Prace OSW*, nr 26.

³⁵ Azerbejdżańskie (i szerzej – także kaspijskie) zasoby surowców energetycznych nie mają znaczenia w skali światowej, ale mogą zmniejszyć uzależnienie Europy od ropy arabskiej i rosyjskiej. Strategicznym celem Baku, sformułowanym przez prezydenta I. Alijewa, jest budowa potęgi ekonomicznej kraju dzięki polityce eksportowej surowców energetycznych, co pozwoli osłabić wpływy Rosji, wzmocnić pozycję międzynarodową, zlikwidować konflikty zbrojne, przede wszystkim z Armenią o Górski Karabach. Celowi temu służy realizacja projektu nowej trasy transportowej (omijającej Rosję) Baku – Tbilisi – Ceyhan. Więcej na ten temat w: S. Sattarov, *Polityka energetyczna Azerbejdżanu – ropociąg Baku – Tbilisi – Ceyhan*, [w:] *Region Kaukazu w stosunkach...*, s. 113-126.

³⁶ 20.04.2009 r. Rosja przedstawiła KE, państwom G8, G20 oraz WNP własną propozycję reguł funkcjonowania globalnego rynku energetycznego, ograniczającą rolę państw tranzytowych i zwiększającą ich odpowiedzialność za zakłócenia w przesyłaniu surowców. Rosja jest jedynym krajem w Europie i WNP, które nie dopuszcza międzynarodowego tranzytu gazu. Więcej na ten temat w: „Tydzień na Wschodzie” 2009, 19.04., nr 16(91).

³⁷ Pewniejsze perspektywy rozwoju mają Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Szanghajska Organizacja Współpracy, które mają szansę stać się podstawą regionalnej współpracy w zakresie gospodarczym i bezpieczeństwa w regionie Azji Centralnej.

³⁸ Winiecki, *Ruśnie Tygrys*, „Polityka” 2009, 28.03., nr 13(2698); N. Zlobin, *Ebrazijska integracja. Projekt zawierzenia*, „Wiedomości” 2009, 27.04., nr 75(2345).

Implikacje stanowiska Rosji dla regionu i UE

W samej Unii dojrzuje przekonanie o potrzebie większego zaangażowania się na Wschodzie właśnie po to, by ograniczyć wpływy Rosji i wypracować nowe podejście do niej, którego podstawą stanie się jasne określenie zasad jako fundamentu partnerstwa i przejrzystości działań³⁸.

Drugą przeszkodą dla współpracy w regionie pozostają nierozwiązane konflikty polityczne, gospodarcze, terytorialne i historyczne pomiędzy stronami, którymi skutecznie rozgrywa Rosja, realizując własne cele polityczne i ekonomiczne³⁹.

Rosja prowadzi wobec swego otoczenia własną politykę sąsiedztwa, która często okazuje się lepiej rozwinięta i skoordynowana niż europejska. Sojusznikom oferuje tanią energię, dostęp do rynku pracy, rosnący rynek zbytu, ruch bezwizowy, dyplomatyczną ochronę na forach międzynarodowych, a także, jak w przypadku mieszkańców Abchazji, Osetii Południowej i Naddniestrza, rosyjskie obywatelstwo oraz uprawnienia emerytalne⁴⁰. Powstałe w regionie organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC) z inicjatywy Turcji czy Forum Czarnomorskie z inicjatywy Rumunii, nie przyczyniają się do zwiększenia efektywności i dynamiki współpracy państw regionu, ale stanowią instrument polityk zagranicznych Rosji i Turcji w tej części świata. Wśród rosyjskich propozycji dla regionu w ramach BSEC można wymienić: budowę „czarnomorskiego pierścienia” elektroenergetycznego, infrastruktury transportu drogowego oraz żeglugi handlowej i pasażerskiej pomiędzy kluczowymi czarnomorskimi portami⁴¹, a także połączenie infrastruktury transportowej regionu z europejskimi i azjatyckimi arteriami komunikacyjnymi⁴². W ramach programu rozwoju systemu transportowego Rosji na lata 2010-2015 planuje się tworzenie nowych portów i rozbudowę infrastruktury już istniejących także na styku Morza Azowskiego i Czarnego⁴³.

³⁸ PE przyjął 2.04.2009 r. Rezolucję w sprawie warunków negocjacji nowej umowy z Rosją. Wśród warunków podjęcia negocjacji wymieniono: cofnięcie uznania dla Abchazji i Osetii Południowej, respektowanie praw człowieka w Rosji (Czeczenia), respektowanie Karty energetycznej, a także swobodną żeglugę przez Cieśninę Północną. Nie ma też mowy o strategicznym partnerstwie, a jedynie o porozumieniu. *Parlament stawia surowe warunki negocjowaniu nowej umowy z Rosją*, „Rzeczpospolita” 2009, 2.04.

³⁹ W ostatnich tygodniach dało się zauważyć wyraźną aktywizację tureckich i rosyjskich zabiegów o wypracowanie ramowego porozumienia w sprawie zakończenia armeńsko-azerbejdżańskiego konfliktu o Górski Karabach. Rosja i Turcja, którym udało się zmarginalizować rolę USA, OBWE i Unii Europejskiej, narzucają określone rozwiązania Armenii i Azerbejdżanowi, które są *de facto* przymuszane do kompromisu. Dynamika wydarzeń, presja Moskwy i Ankary oraz pojedyncze deklaracje przedstawicieli Armenii i Azerbejdżanu wskazują na duże prawdopodobieństwo zawarcia porozumienia w najbliższym czasie. Podpisanie go może istotnie zmienić geopolityczną architekturę Kaukazu Południowego. 22 kwietnia ogłoszono także komunikat o osiągnięciu porozumienia w sprawie normalizacji stosunków między Turcją a Armenią. Będzie to krok w kierunku stabilizacji regionu, znaczące wzmocnienie tam wpływów Rosji i Turcji oraz osłabienie pozycji Zachodu. „Tydzień na Wschodzie” 2009, 22.04., nr 15(90); 2009, 29.04., nr 16(91).

⁴⁰ M. Leonard, N. Popescu, *op. cit.*, s. 29.

⁴¹ A. Jakowenko, *Właściciele czarnomorskich kłosek*, „Rossijskaja Gazeta” 2005, 19.10., nr 3903.

⁴² Idem, *Czarnomorskie rubieży rosyjskiej dyplomacji: ekonomiczne i polityczne*, „Rossijskaja Gazeta” 2005, 17.08., nr 3849, [on-line] <http://www.rg.ru/2005/08/17/mid.html>.

⁴³ A. Cziczkin, *Morskie wrota rozszerzają się. Utwierdzeni głównymi naprawieniami rozwoju i specjalizacją rosyjskich portów*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 30.09., [on-line] <http://www.rg.ru/2008/09/30/porty.html>.

Podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych stanowiącego początek Synergii Czarnomorskiej w Kijowie 14 lutego 2008 r. przyjęto wspólne oświadczenie o zadowoleniu z przyjęcia Synergii Czarnomorskiej, stwierdzając, że silniejsze zaangażowanie UE we współpracę regionalną w regionie Morza Czarnego może zwiększyć potencjał tejże. W pracy nad oświadczeniem nie uczestniczyli przedstawiciele FR, ponieważ obstawali za oświadczeniem UE-BSEC. Jednocześnie Rosja podkreśliła, że wspiera zwiększenie roli UE, o którym mowa we wspólnym oświadczeniu, i dlatego nie sprzeciwiała się jego przyjęciu. Uznano, że program europejski daje możliwość prowadzenia dialogu z krajami regionu czarnomorskiego. W ramach współpracy transregionalnej przyjęto inicjatywę Rumunii i Ukrainy stworzenia euroregionu „Morze Czarne”. W projekcie ma uczestniczyć obwód rostowski, który brał już udział w 12 projektach unijnych w ramach TASIC, a także Kubań i Adygeja. Przedstawiciele władz lokalnych zwracają uwagę na to, że kraje regionu są dla nich ważnymi rynkami zbytu, także w sektorze turystycznym. Administracja samorządowa może występować w charakterze równoprawnego partnera UE w kwestiach współfinansowania projektów⁴⁴.

Rosja przewartościowała swoje podejście do spraw międzynarodowych. Obojętny pozimnowojenny paradygmat ładu światowego odbierany jest tam jako idealistyczny, utopijny i mocno zideologizowany. Zwraca się uwagę na wykluczające się zasady, jak prawo narodów do samostanowienia i integralność terytorialna państw, idealistyczne pojmowanie demokracji jako panaceum na wszelkie bolączki współczesnych państw oraz prymat moralności nad interesem w kwestii ochrony praw człowieka. Zdaniem rosyjskich polityków i analityków trzeba odejść od nierzeczywistych założeń na rzecz praktycznych, pozwalających na rozwiązywanie problemów współczesności⁴⁵. Czyli: Rosja jest otwarta na każdą współpracę, pod warunkiem, że nie będzie sprzeczna z jej interesami. Synergia Czarnomorska wydaje się taką właśnie współpracą – liczącą się z pozycją i ambicjami tego państwa w regionie czarnomorskim – i dlatego została przez FR zaakceptowana, choć bez entuzjazmu. Strona rosyjska nie zaniechała sposobności zwrócenia uwagi urzędnikom z Brukseli, że nie będzie jedynie „obiektem” polityki unijnej w regionie, ale jego najsilniejszym podmiotem, i że EPS, w tym także Synergia, jest niczym innym, jak budowaniem przez UE strefy wpływów w regionie Morza Czarnego, podobnie jak wcześniej miało to miejsce na Bałkanach⁴⁶. W związku ze znaczeniem dla rosyjskiej gospodarki rynku unijnego, jako odbiorcy gazu i ropy, oraz małym potencjałem oddziaływania Unii w regionie Synergia nie budzi w rosyjskich strefach władzy wielkiego niepokoju. Dla FR tradycyjnie najważniejszy jest „twardy” potencjał wpływu, czyli obecność militarna rosyjskich sił zbrojnych w basenie Morza Czarnego: w Ab-

⁴⁴ I. Powolockaja, *Okno w Europę*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 3.06., nr 4675; A. Cziczkin, E. Arsjuhin, *Ewrookna c widom na Rossiju*, „Rossijskaja Gazeta” 2008, 29.07., nr 664.

⁴⁵ S. Lawrow, *Demokracja, zarządzanie międzynarodowe i przyszły system światowy*, „Rosja w Globalnej Polityce” grudzień 2004, s. 14; S. Bielec, *Tożsamość międzynarodowa...*, s. 337.

⁴⁶ S.W. Lawrow, *Wnieszajapolitika Rossii i nowoje kaczestwo geopoliticeskoj situacii*, „Diplomaticznij Jezegodnik” 2008, [on-line] <http://www.poland.imid.ru>.

chazji, Armenii, Azerbejdżanie, na Krymie, w Naddniestrzu i Osetii Południowej (do 2001 r. także w Gruzji) oraz wszystko, co tej obecności zagraża⁴⁷.

Podsumowanie

Synergia Czarnomorska znajduje się na etapie dopracowywania, podobnie jak Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec wschodniego sąsiedztwa Unii. Do tej pory najlepsza implementacja EPS miała miejsce na Ukrainie i w Mołdowie, zwłaszcza w zakresie reform politycznych. Jako skromne określa się rezultaty wdrażania EPS w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji. Najgorzej sytuacja przedstawia się na Białorusi. Wydaje się w związku z tym, że regionalna inicjatywa współpracy, jaką miała być z założenia Synergia, pozostanie jedynie uzupełnieniem podejścia bilateralnego, które jest lepiej dostosowane do indywidualnych potrzeb poszczególnych państw regionu⁴⁸.

Doświadczenia pierwszego roku wdrażania Synergii pokazały, że odbywa się ono w bardzo złożonych okolicznościach i napotyka wiele trudności. Przede wszystkim cele strategii wydają się niemożliwe do realizacji w perspektywie krótko- i średnioterminowej, poza tym działania wymagają podejścia sektorowego i wreszcie, Komisja zaleca opierać spotkania na modelu kijowskim, czyli równolegle ze spotkaniami BSEC – z pełnym udziałem unijnym, bądź tylko „trójką”.

⁴⁷ Za takie zagrożenie Rosja uznała falc „kwiatowych” rewolucji, które przetoczyły w pierwszych latach XXI w. przez Ukrainę, Gruzję, Azerbejdżan, a o których wywołanie oskarżyła „Zachód”.

⁴⁸ B. Wojna, *Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – raport Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2008, 16.04., nr 16(484).

Piotr Mickiewicz

AZJA ŚRODKOWA JAKO OBSZAR ODDZIAŁYWANIA POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Azja Środkowa w pierwszej dekadzie XXI w. stała się jednym z centralnych obszarów globalnej rywalizacji USA, Chin i Federacji Rosyjskiej. Dużą rolę odgrywa w niej próba uzyskania kontroli nad zasobami surowców energetycznych oraz możliwościami ich dystrybucji na globalnym rynku. Kwestia ta jest marginalnie traktowana przez polityków europejskich, którzy nie zwrócili uwagi na konsekwencje zdominowania regionu przez jedno z mocarstw. Tymczasem środkowoazjatycka rywalizacja głównych aktorów na globalnej scenie politycznej w sposób istotny determinuje nie tylko kształt unijnej polityki wschodniej, ale wręcz ogranicza globalną pozycję Unii Europejskiej oraz poziom bezpieczeństwa energetycznego państw Wspólnoty. Cel artykułu stanowi zaprezentowanie unijnych działań wobec Azji Środkowej w kontekście toczącej się w tym regionie rywalizacji oraz wskazanie niezbędnych – zdaniem autora – zmian w unijnej polityce wschodniej. Ukazano w nim także polski kontekst, wskazując zasadnicze problemy oraz możliwości, jakie stwarzają Partnerstwo Wschodnie oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa.

1. Azja Środkowa w planach politycznych i gospodarczych mocarstw

Pierwsza dekada XXI w. przyniosła znaczące przeobrażenia na światowej scenie politycznej. Jednym z głównych ich determinantów stał się globalny obrót surowcami energetycznymi¹. Znaczenie tego czynnika podniósł gwałtowny wzrost zapotrzebo-

¹ Ostatnimi laty w całości obrotu surowców energetycznych rolę równie ważną co ropa zaczął odgrywać gaz ziemny. Handel tym surowcem zdominowała Rosja, co stanowiło między innymi konsekwencję lekceważącego stosunku państw arabskich do tego surowca. Podkreślić jednak należy, że wzrost strategicznego znaczenia gazu

wania surowcowego państw rozwiniętych oraz uznanie przez Stany Zjednoczone kontroli tras ich przesyłu za jeden ze sposobów utrzymania globalnej hegemonii. Tak skonstruowana amerykańska polityka w znacznym stopniu determinuje strategiczne cele państw aspirujących do miana mocarstwa regionalnego. Niezależność energetyczna jest warunkiem *sine qua non* spełnienia ich aspiracji, ze względu na ich znaczne uzależnienie od poziomu eksportu surowców (głównie Rosja) lub skali ich importu (azjatyckie mocarstwa regionalne)².

Podjęta przez USA, Chiny i Rosję globalna rywalizacja szczególnego znaczenia nabiera w regionie Azji Środkowej, a nowy wymiar nadało jej odkrycie i oszacowanie złóż surowców energetycznych (turkmeńskie Dauletalabad i Joloten-Osman oraz kazachskie Tengiz i Kaszagan)³ oraz fiasko chińsko-rosyjskich prób przejęcia kontroli nad złożami azerskimi. Istotą tego sporu wydaje się przejęcie kontroli nad rynkiem wydobycia i obrotem surowcami energetycznymi i – tym samym – określenie ostatecznego kierunku dostaw z tego obszaru (Europa Południowa, Europa Środkowa, Pakistan, Indie, Iran czy Chiny)⁴.

Region ten stanowi priorytetowy obszar oddziaływania przede wszystkim Federacji Rosyjskiej. Jego polityczno-gospodarcze zdominowanie jest warunkiem powodzenia planów odbudowy globalnej pozycji Rosji, a w polityce wewnętrznej – środkiem zezwalającym na odbudowę oraz pobudzenie gospodarki (jako konsekwencję uzyskania nowych rynków zbytu surowców energetycznych)⁵. Powyższe

ziemnego wynika także z radykalnego wzrostu zapotrzebowania chińskiej gospodarki na ten surowiec. Od 2005 r. Chiny wykorzystują gaz ziemny nie tylko jako paliwo do produkcji nawozów sztucznych, lecz także jako podstawowy surowiec do produkcji energii.

² Mocarstwowe aspiracje państw azjatyckich uzależnione są w dużej mierze od możliwości: uzyskania dostępu do źródeł surowców energetycznych (Chiny, Japonia, Indie, Korea Południowa, Pakistan), zdobycia nowych rynków zbytu (Federacja Rosyjska i mające mniejsze aspiracje polityczne Kazachstan, Uzbekistan, Azerbejdżan) oraz kontroli szlaków ich transportu (Chiny, Japonia, Indie, Federacja Rosyjska, Korea Południowa, Pakistan).

³ Region ten dysponuje 5% globalnych zasobów surowców energetycznych. Złóża szacuje się na 200 mld barylek ropy i 45 bln m³ gazu.

⁴ Rywalizacja, w której oficjalnie zaangażowane były firmy europejskie, amerykańskie i chińskie, sprowadzała się do uzyskania koncesji na wydobycie surowców z nowych złóż oraz transport wydobyciego surowca poprzez budowę czterech tras: do portów śródziemnomorskich przez Turcję (Baku – Tbilisi – Ceyhan lub Sтамбул i Bosfor), do Europy przez Morze Czarne do Odessy i Brodów (oraz ewentualnie Gdańska) lub trasą Afganistan – Pakistan oraz w rejon Zatoki Perskiej lub Morza Arabskiego przez Iran. Trzy pierwsze koncepcje w praktyce oddają pełną kontrolę Amerykanom i firmom europejskim. W pierwszym przypadku, lansowanym głównie przez USA, największą słabością wydaje się konieczność dalszej rozbudowy rurociągu przez Balkany – tzw. Rurociągu AMBO (z bułgarskiego Burgas, przez Macedonię do albańskiego Vlore). Pozwoli to na dalszy transport przy użyciu największych zbiornikowców (o pojemności 300 tys. ton). W tej sytuacji konieczna jest stabilizacja polityczna na Bałkanach (casus Kosowa) oraz ograniczenie możliwości kontroli nad tym systemem transportowym Serbii, i tym samym Rosji. Drugi wariant warunkowany jest w znacznym stopniu przez suwerenność Ukrainy. Trzecia trasa pozwala Amerykanom na znacząco poprawę pozycji politycznej w Azji. Za tą ostatnią trasą opowiadali się przedsiębiorcy i politycy amerykańscy. Warunkiem miała być jednak stabilizacja sytuacji politycznej w Afganistanie i utrzymanie wpływów politycznych w Pakistanie. Natomiast czwarty projekt to koncepcja rosyjsko-chińska, której wartość wzrasta także dzięki projektowi uruchomienia, już w 2012 r., rurociągu wschodniosyberyjskiego.

⁵ Realizacja tej koncepcji jest jednak uzależniona od możliwości przebicia się rosyjskiego kompleksu energetycznego także na obszar Azji Wschodniej (Chiny, Japonia, Korea Południowa i – docelowo – na obszar Ameryki Północnej) oraz ograniczenia poziomu niezależności gospodarczej pozostałych państw – eksporterów surowców energetycznych. Południowo-wschodni kierunek ekspansji energetycznej jest niezwykle istotny ze względu na sytuację wewnątrz Federacji Rosyjskiej. Poza możliwością finansowania polityki społecznej, najważniejszym efektem tej polityki wydaje się szansa na poprawę sytuacji ekonomicznej w biednych, wschodnich regionach Federacji oraz możliwość eksploatacji szanowanych na 18 mld ton ropy, 56 bln m³ gazu, 18 mld ton węgla kamiennego oraz 4,5 mld ton rudy żelaza syberyjskich i dalekowschodnich złóż. Ich rozmieszczenie (w znacznej odległości od centrów

uwarunkowania powodują, że dla Moskwy najważniejszym celem stało się przejęcie kontroli nad wszelkimi systemami transportu i większością złóż znajdujących się w strefie jej wpływów oraz eksport surowców do Indii, Japonii i Korei Południowej⁶. Jest on osiągany za pomocą ściśle skorelowanych ze sobą działań, zmierzających do związania sąsiednich regionów poprzez zdobycie wieloletnich kontraktów na dostawę wydobywanych przez nie surowców oraz próby przejęcia kontroli nad złożami i systemem transportu surowców z regionu Morza Kaspijskiego, Kaukazu Południowego oraz Azji Środkowej. Rosja prowadzi tę politykę przede wszystkim wobec czterech najważniejszych postradzieckich państw środkowoazjatyckich (Kazachstan, Tadżykistan, Uzbekistan i Kirgistan)⁷. Praktycznie podejmowane działania zmierzają zaś do zdominowania istniejących struktur władzy, podporządkowania sobie systemu wydobywczego poprzez realizację znaczących inwestycji oraz wspólna rozbudowę systemu transportu surowców energetycznych.

W podobny sposób rolę Azji Środkowej postrzegają Chiny. Dla Pekinu region ten stanowi jeden z najważniejszych obszarów realizacji tzw. Wielkiej Strategii⁸. Ale jest on również istotnym elementem polityki zwiększenia dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych⁹ oraz podtrzymania możliwości kontroli (poprzez wspól-

przemysłowych Federacji), słaba baza przemysłowa w regionie oraz problem wykorzystania portów Morza Ochotskiego powoduje, że ich eksploatacja staje się uzasadniona tylko w przypadku sprzedaży na obszarze Azji Wschodniej. Ale jednocześnie ubocznym skutkiem tej polityki jest uzależnienie trwałości rosyjskiego rozwoju gospodarczego od poziomu dochodu generowanego przez sektor surowcowy. Wytwarza on prawie 30% PKB i przynosi ponad 50% dochodów Federacji. Zob.: R.L. Larsson, *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Swedish Defense Research Agency (FOI) Report No.: FOI-R-1934-SE, Stockholm, March 2006.

⁶ Konsekwencją tej polityki jest jednak możliwość uzyskania – ograniczonego co prawda – wpływu na chińskie procesy gospodarcze oraz utrata przez Pekin możliwości kontroli nad szlakami transportu surowców energetycznych do Japonii i Korei Południowej. Uzależnione w 100% od eksportu surowców Japonia i Korea Południowa importują je (gaz) z Azji Południowo-Wschodniej (w przypadku Japonii surowce te dostarczane są z Indonezji, Malezji oraz Australii, a w przypadku Korei Południowej – z Indonezji i Malezji) i Bliskiego Wschodu.

⁷ W przypadku Tadżykistanu Rosja zapowiedziała zainwestowanie w latach 2007-2013 2 mld dolarów w przemysł energetyczny i metalurgiczny oraz umorzenie 360 mln dolarów długów. Turkmenistan natomiast ma zostać włączony w rozbudowywany w latach 2008-2010 system transportu gazu, pozwalający na przesyłanie 100 mld m³ gazu. Uzbekistan z kolei uzyska pomoc w poszukiwaniach i przygotowaniu do eksploatacji nowych złóż gazu (przez Gazprom) oraz ropy (Lukoil). Ich koszt ocenia się na ok. 2 mln dolarów. Tylko we wrześniu 2008 r., w trakcie tatarskiej wizyty W. Putina, Rosja zawarła umowy dotyczące budowy rurociągu o pojemności od 26 do 30 mld m³, którym ma być transportowany gaz ziemny z Uzbekistanu i Turkmenistanu do Europy.

⁸ Cel ten, realizowany od roku 2002, sprowadza się do powolnego ograniczania regionalnej pozycji Stanów Zjednoczonych poprzez wypychanie ich z poszczególnych obszarów kontynentu oraz zmuszanie do rozszerzania partnerskiej współpracy z Pekinem. Zob.: Chong-Pin Lin, *Formująca się wielka strategia Chin. Ku dominacji w Azji Wschodniej, ale bez walki, "Azja – Pacyfik"* R. 9, 2006, s. 79-80.

⁹ Jest to program zmierzający do politycznego zdominowania kontynentu. Jedną z jej form jest polityka dywersyfikacji dostawców surowców energetycznych. ChRL zaopatruje się w ropę naftową i gaz w państwach Bliskiego Wschodu, Afryki, Azji Południowo-Wschodniej oraz w Rosji i Kazachstanie. Jednocześnie stara się wykorzystywać fakt zakupu znacznych ilości surowców energetycznych do uzależnienia eksporterów. W tym celu podjęto szereg działań zmieniających tradycyjne uzależnienie importera surowców od dostawcy, np. w latach 2003-2007 chińskie kompanie naftowe uzyskały prawo do eksploatacji zasobów ropy naftowej w Sudanie, Angoli, Nigerii, Kongo-Brazzaville, Gwincii, Gabonie, Libii, Uzbekistanie, Birmie, Iraku, Iranie, Arabii Saudyjskiej i Kazachstanie. Dzięki temu aż 31% importowanej przez Chiny ropy naftowej pochodzi z Afryki. Największymi dostawcami są Sudan i Angola, które dostarczają do Chin 65% i 35% całego swojego eksportu ropy naftowej. W konsekwencji w 2007 r. Chiny w 25 państwach realizowały aż 65 projektów poszukiwawczo-eksploatacyjnych, które pozwalają im na uczestnictwo w wydobyciu 50 mln ton ropy i 5 bln m³ gazu. Zob.: A Billard, *China Gas and Oil Industry*, [online] <http://www.interfax.cn>.

uczestniczenie w projektach rozbudowy systemu transportu gazu) sytuacji politycznej w Azji i na Dalekim Wschodzie (Rosja, Indie, Japonia, Korea Południowa)¹⁰. Tak zdefiniowane cele strategiczne umożliwiły nawiązanie współpracy politycznej z Rosją, którą zapoczątkowano wydzieleniem swoistych „sfer wpływów” i obszarów ścisłej współpracy¹¹. W obszarze środkowoazjatyckim porozumienie to sprowadza się do uznania Rosji za centralnego gracza politycznego i ekonomicznego oraz najważniejszy element regionalnego systemu bezpieczeństwa. W zamian ChRL uzyskała rosyjską zgodę na włączenie tego regionu do systemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych oraz nawiązanie bilateralnych form współpracy z Kazachstanem, Tadżykistanem i Kirgistanem¹².

W polityce Stanów Zjednoczonych rola Azji Środkowej wykracza natomiast poza kwestię realizacji trzech tradycyjnych „azjatyckich” celów strategicznych¹³. Region ten jest wykorzystywany do praktycznego usankcjonowania dominacji w wymiarze lokalnym i globalnym. Amerykanie uznają, że największe zagrożenie ich hegemonii stanowi budowanie przez Chiny własnego rynku dostaw surowców energetycznych, analogiczna rozbudowa przez Federację Rosyjską własnego rynku odbiorców oraz ewentualny chińsko-rosyjski sojusz energetyczny¹⁴. Podstawowym zaś sposobem niwelowania tego zagrożenia pozostaje maksymalne rozszerzenie możliwości kontroli przez USA globalnego systemu obrotu surowcami energetycznymi. Z tego powodu w amerykańskiej polityce wobec Azji Środkowej istotne miejsce zajmuje Unia Europejska. Jej rola sprowadza się jednak do aktywnego uczestnictwa w koncepcji budowy dróg eksportu surowców energetycznych z tego regionu, z pominięciem udziału Rosji i tranzytu przez jej terytorium. Z tego względu

¹⁰ Obecnie aż 90% ropy jest przewożone do Chin drogą morską, szlakami transportowymi znajdującymi się w znacznej części pod kontrolą Stanów Zjednoczonych. W opinii polityków chińskich stwarza to zagrożenie dla stałości dostaw i wymaga uzyskania hegemonii na akwenach Oceanu Indyjskiego oraz Morza Południowochińskiego. Oprócz ograniczenia przewagi USA w regionie, kontrola tego akwenu pozwala na eksploatację odkrytych, ale nie do końca jeszcze oszacowanych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz na nadzorowanie tras żeglugowych z Zatoki Perskiej do Korei Południowej, Tajwanu i Japonii (między innymi przez ten akwen przewożonych jest 90% japońskiego importu ropy naftowej). Z tego względu Chiny już w 1992 r. ogłosiły, że Morze Południowochińskie, aż po granice wód terytorialnych Filipin, Malezji, Brunei, Indonezji i Wietnamu, stanowi integralną częścią Chińskiej Republiki Ludowej.

¹¹ Obydwa państwa współpracę zainaugurowały w 1996 r. Porozumieniem o konstruktywnym partnerstwie. W rok później podpisały Deklarację o wielobiegunowym świecie. W 1999 r. rozwiązały największy problem w stosunkach bilateralnych – kwestię granicy na rzece Amur. Podpisane porozumienie zakłada wspólne wykorzystanie do celów gospodarczych obszarów spornych wysp na tej rzece. Zaś w roku 2001 r. podpisano Układ o przyjaźni i współpracy, który umożliwił Rosji aktywne uczestnictwo w wszystkich procesach polityczno-gospodarczych na obszarze azjatyckim.

¹² Największe znaczenie Rosja i Chiny przypisują działaniom Szanghajskiej Organizacji Współpracy (Shanghai Cooperation Organization – SCO), skupiającej Rosję, Chiny, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan. Pierwszym poważnym znakiem, że realizacja tego scenariusza jest możliwa, był szczyt SCO w Bishkeku (31.08. – 2.09.2007 r.), w trakcie którego do życia powołano Klub Energetyczny. W konsekwencji podjęto decyzję o rozbudowie regionalnej środkowoazjatyckiej sieci rurociągów, którą przeprowadzą wspólnie Rosja, Kazachstan i Turkmenistan, oraz aprobata rozbudowy sieci rurociągów z Rosji, Kazachstanu i Turkmenistanu do Chin. Kazachstan, wykorzystując argumenty ekologiczne, zerwał umowę o eksploatacji złóż ropy naftowej (Kaszagan) z włoską firmą Eni. W rezultacie możemy mówić o usunięciu firm spoza Klubu Energetycznego z grona ewentualnych eksporterów azjatyckich surowców, w dodatku umowy te marginalizują unijny projekt gazociągu Nabucco.

¹³ Są to: swobodny dostęp do azjatyckiego rynku, niedopuszczenie do zdominowania regionu przez antyamerykańskie mocarstwo oraz utrzymanie obecności wojskowej.

¹⁴ W sojuszu tym znaczącą rolę odgrywa Iran, ale podlega on silniejszym partnerom.

USA popierają budowę zarówno projektu Nabucco, jak i innych alternatyw dla South Stream¹⁵.

2. Partnerstwo Wschodnie jako uniijna koncepcja oddziaływania na kształt przeobrażeń w regionie Azji Środkowej

W przeciwieństwie do tych mocarstw Unia Europejska przez długi okres marginalizowała znaczenie Azji Środkowej w swoich planach politycznych. Stanowisko to wynikało z przekonania o konieczności priorytetowego traktowaniu stosunków z Federacją Rosyjską. Pierwsza kompleksowa i szeroka oferta współpracy, European Neighbourhood Policy – ENP (Europejska Polityka Sąsiedztwa – EPS¹⁶), została skierowana do państw regionu dopiero w pięć lat po podpisaniu Umów o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreements – PCA)¹⁷.

Tabela 1. Stan realizacji planów działań ENP w latach 2004-2006

Kraj partnerski	Data wejścia w życie PCA	Prezentacja sprawozdania krajowego	Uzgodnienie planu działania ENP	Data przyjęcia PD przez	
				UE	kraj partnerski
Ukraina	marzec 1999	maj 2004	zima 2004	21.02.2005	21.02.2005
Mołdawia	sierpień 1999	maj 2004	zima 2004	21.02.2005	22.02.2005
Armenia	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbejdżan	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Gruzja	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006

Źródło: Wzmacnianie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, IP/06/1676, Bruksela, 4.12.2006.

Również w pierwszej połowie obecnej dekady Unia nie zamierzała określić jednolitej wizji polityki wobec Azji Środkowej. Świadczą o tym także założenia Europejskiej Polityki Spójności na lata 2005-2010, plany działania oraz, wprowadzony w 2007 r., Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. Dokumenty te nie zakładały jakichkolwiek zmian w Partnership and Cooperation Agreements. Kosmetyczne poprawki uwzględniono dopiero na mocy komunikatu *On strengthening the*

¹⁵ Zob. wypowiedź przedstawiciela Departamentu Stanu Boydena C. Gray'a w trakcie III Forum Energetycznego w Budapeszcie (27-29.10.2008).

¹⁶ Stanowi ona komplementarną propozycję współpracy z państwami sąsiednimi, która jest traktowana jako środek pozwalający na poprawę zakresu i formy kooperacji z nimi. Jej beneficjentami pozostają wybrane państwa trzech rejonów: Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja, Autonomia Palestyńska), Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś, Mołdowa) oraz Kaukazu (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja). Państwa kaukaskie zostały włączone do EPS 16.06.2004 r. Zob.: Komunikat KE *Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia*, Bruksela, 12.05.2004, COM(2004) 373.

¹⁷ Komisja Europejska skierowała do Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu zaproszenie do uczestnictwa w ENP 4.06.2004 r., a w dwa lata później (13-14.11.2006 r.) udało się zatwierdzić stosowne plany działania z tymi państwami. Są to szczegółowe (3- lub 5-letnie) plany zakładające realizację poszczególnych form współpracy. Stanowią one, przygotowane we współpracy z danymi państwem i akceptowane przez nie i UE, szczegółowy wykaz przedsięwzięć podejmowanych przez to państwo i Unię Europejską.

European Neighbourhood Policy (O wzmocnieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa). Zawierał on jedynie możliwość szerszej kooperacji oraz zapowiadał większe zwrócenie uwagi na państwa zlewiska Morza Czarnego (Synergia Czarnomorska)¹⁸.

Do zasadniczego przeobrażenia polityki wobec państw Azji Środkowej doszło dopiero w pierwszej połowie 2007 r. Była to próba reakcji na zasadnicze zmiany sytuacji strategicznej w regionie. Podstawą unijnej polityki stał się projekt *European Neighbourhood Policy Plus*, który zakładał przejęcie przez UE roli stabilizatora sytuacji politycznej w postradzieckich państwach Azji Środkowej oraz możliwość perspektywicznego członkostwa w UE dla Mołdowy i Ukrainy. Jednak równolegle utrzymywał on naczelną zasadę unijnej polityki wschodniej, że jej priorytetem pozostanie strategiczne partnerstwo z Federacją Rosyjską, przy jednoczesnym otwarciu rosyjskiego sektora energetycznego na europejskie inwestycje oraz ścisłą współpracę w niwelowaniu globalnych zagrożeń bezpieczeństwa¹⁹. Zakres podejmowanych w roku 2007 działań obejmował współpracę w takich dziedzinach, jak:

- rozwijanie powiązań gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem współpracy w sferze energetycznej²⁰;
- problematyka bezpieczeństwa, a zwłaszcza kooperacji w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i migracji²¹;
- upowszechnianie doświadczeń w sprawach integracji regionalnej;
- wspieranie przeobrażeń w systemie edukacji.

2.1. „Nowa” polityka UE wobec Azji Środkowej

Dopiero przygotowane w okresie niemieckiej prezydencji w Unii (pierwsza połowa 2007 r.) oceny strategicznej roli regionu i wagi toczącej się na jego obszarze rywalizacji (co ukazano w części pierwszej niniejszego opracowania) spowodowały redefinicję unijnej polityki. Jej podstawą stała się, przyjęta przez Radę Europejską 22 czerwca 2007 r., Strategia UE na rzecz nowego partnerstwa z Azją Środkową²².

¹⁸ Przewidywano w niej: zacieśnienie współpracy na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej regionu Morza Czarnego (BSEC), w tym ewentualnie uzyskanie przez UE statusu obserwatora; organizację spotkań UE i partnerów wschodnich ENP na szczeblu ministerialnym; pogłębienie współpracy wielostronnej z wschodnimi uczestnikami ENP oraz zawarcie ze wschodnimi uczestnikami ENP wielostronnych porozumień dotyczących sprawy dostaw surowców energetycznych oraz próby systemów transportowych.

¹⁹ Stanowisko to stanowi istotny zwrot w kształtowaniu wschodniego wymiaru ENP, lecz nie zlikwidowało w znaczący sposób pewnej nierównowagi w traktowaniu południowego i wschodniego kierunku oddziaływania Unii Europejskiej. Świadczy o tym między innymi dysproporcja planowanych nakładów finansowych na lata 2007-2010. Poziom nakładów przeznaczonych docelowo na przeobrażenia państw wschodnioeuropejskich jest aż o 250% niższy niż w przypadku regionu śródziemnomorskiego, chociaż po przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 1 : 1,3.

²⁰ Dotyczyło to zwłaszcza możliwości obniżenia kosztów transakcji związanych z przekazami i zwiększenia ich wpływu na rozwój kraju pochodzenia.

²¹ W pierwszym przypadku zakres współpracy ograniczał się do przekonywania państw azjatyckich do ratyfikowania i/lub wdrożenia konwencji genewskiej, Konwencji ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokołów uzupełniających. W drugiej kwestii ograniczano ją do zarządzania granicami (program Border Management Programme for Central Asia – BOMCA) i migracją zarobkową oraz wsparcia technicznego w zakresie ograniczania migracji.

²² Podkreślić tu należy także rolę Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie Strategii UE dla Azji Środkowej z 20.02.2008 r.

Zasadniczą zmianą w jej założeniach było uznanie, że środkowoazjatyckie przeobrażenia mają istotny wpływ na polityczną i gospodarczą pozycję Unii zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Uznano również, że jakakolwiek destabilizacja regionu w znacznym stopniu wpłynie na poziom rozwoju gospodarczego UE. Ponadto ściśle „związanie” państw Azji Środkowej ze strategiami surowcowymi Rosji i Chin zwiększy poziom uzależnienia Europy od przesyłu energii z niestabilnych terytoriów i od niepewnych dostawców. Przekonanie to doprowadziło do uznania regionu za ważny element unijnego systemu tranzytowego Europa – Azja oraz dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. W efekcie tak określonych celów zdecydowano się na wyraźne skonkretyzowanie zakresu działań oraz liczby partnerów.

„Nowa” polityka UE wobec Azji Środkowej obejmuje swym zakresem pięć państw, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Proponowany zakres współpracy obejmował trzy zasadnicze sfery. Pierwszą miała być kwestia przeobrażeń gospodarki oraz wspieranie procesów demokratyzacji życia politycznego. Podkreślić jednak należy dosyć pragmatyczne podejście do szeregu elementów tej współpracy, zarzucono między innymi postulat radykalnej demokratyzacji regionu na wzór europejski oraz wdrażania rozwiązań promujących prawa człowieka i demokratyzację systemów politycznych²³.

Drugi obszar współpracy koncentrować się miał na kwestiach bezpieczeństwa socjalnego. Zakładano, że znaczna część aktywności sprowadzać się będzie do ograniczania skali ubóstwa, zapewnienia stałości dostaw energii i wody²⁴ oraz stabilności społecznej²⁵. Trzecią, uznaną za najważniejszą sferą współpracy z krajami azjatyckimi jest polityka powstrzymania skutków działalności przestępczości zorganizowanej wywodzącej się z Azji Środkowej. Dotyczy to zwłaszcza handlu narkotykami, wytwarzanymi w regionie lub przetrzucanymi przez obszar Azji Centralnej, handlu ludźmi, przeciwdziałania zarobkowej migracji nieletnich oraz zapobiegania rozwojowi terroryzmu.

Kolejne znaczące przeobrażenie unijnej polityki wobec Azji Środkowej stanowiło efekt działań politycznych podjętych w 2008 r. W ciągu tego roku premierowi Putinowi²⁶ udało się skutecznie wpłynąć na władze Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu, co w zasadzie doprowadziło do zawieszenia koncepcji bliższej współpracy tych państw z Unią Europejską. Konsekwencją rosyjskiej aktywności politycznej oraz konfliktu gruzińsko-rosyjskiego stała się zmiana unijnej polityki wobec Rosji i regionu. Na skutek rosyjskiej presji zmniejszyła się liczba państw, dla których priorytetem było podtrzymanie kontaktów z UE. Współpracę tę kontynuowały Azer-

²³ Oficjalnie na wniosek państw azjatyckich (głównie Kazachstanu) problematyka ta nie została włączona do Strategii. Decyzję taką podjęli przedstawiciele UE (minister spraw zagranicznych sprawującej prezydencję RFN, Frank-Walter Steinmeier, unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner oraz specjalny przedstawiciel UE ds. stosunków z Azją Środkową Pierre Morel) w trakcie spotkania z ministrami Kazachstanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Kirgistanu oraz wiceministrem Turkmenistanu w Astanie. Zob.: Sprawozdanie ze szczytu UE – Azja Środkowa z 28.03.2007 r.

²⁴ Zabezpieczenie dostaw energii i wody odgrywa także kluczową rolę w procesie stabilizacji politycznej regionu. Dotyczy to zwłaszcza stosunków bilateralnych pomiędzy Kirgistanem, Tadżykistanem i Uzbekistanem.

²⁵ Ważnym, ale wykraczającym poza zakres tematyczny niniejszego opracowania, zadaniem jest także właściwe kreowanie bezpieczeństwa w krajach ościennych (Afganistan, Pakistan).

²⁶ Zob. przypis 7.

bejdzan, Turkmenistan i Kazachstan, uzyskując w zamian status państw o strategicznym dla UE znaczeniu. Jednakże jej celem nadal pozostało wsparcie procesów demokratyzacji życia politycznego, a priorytetem podejmowanych działań – przestrzeganie praw człowieka²⁷.

Tabela 2. Zakres przedsięwzięć kierowanych do poszczególnych państw Azji Środkowej

Państwo	Cel polityki UE
Kazachstan	uznanie za głównego partnera handlowego w regionie zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie produkcji i handlowi narkotykami możliwość zaopatrzenia państw UE w surowce energetyczne i metale ciężkie (m.in. trzecie co do wielkości na świecie złoża uranu) współpraca w wykorzystaniu energii jądrowej przeobrażenie kazachskiego przemysłu demokratyzacja życia politycznego oraz promocja praw człowieka ²⁸
Kirgistan	wsparcie instytucji demokratycznych
Tadżykistan	ograniczenie tranzytu narkotyków z Afganistanu likwidacja tras przemytu narkotyków bez ograniczania poziomu transgranicznej wymiany handlowej zmniejszenie skali wykorzystywania pracy kobiet i dzieci
Turkmenistan	docelowe zawarcie umowy o partnerstwie i współpracy, poprzedzonej przejściowymi umowami o wymianie towarowej zapewnienie możliwości funkcjonowania Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża poprawa przestrzegania praw obywatelskich, w tym bezwarunkowe zwolnienie więźniów politycznych i więźniów sumienia swoboda działania organizacji pozarządowych i podmiotów działających na rzecz praw człowieka zgoda na działalność związków religijnych zniesienie rządowych ograniczeń w podróżowaniu
Uzbekistan	likwidacja tras przemytu narkotyków sprawiedliwe rozliczenie osób odpowiedzialnych za masakrę w Andżanie poprawa przestrzegania praw człowieka

Źródło: *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007-2013*, 30.06.2007; *Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the Implementation of the EU Central Asia Strategy*, 24.06.2008; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie skuteczniejszej polityki UE wobec Południowego Kaukazu: od obietnic do działań*, 2007/2076(INI).

²⁷ Jeszcze we wrześniu 2008 r. istotnym celem współpracy bilateralnej z Kazachstanem było określenie kształtu demokratycznych reform, a zwłaszcza wolności mediów i demokratyzacji systemu politycznego. Zob. *Rekomendacje Unii Europejskiej dla Kazachstanu*, Interfax, [on-line] <http://www.newsru.com> [17.09.2008].

²⁸ W zamian za aprobatę objęcia przez Kazachstan przewodnictwa OBWE (w 2010 r.) UE uzyskała zgodę na uproszczenie wymogów rejestracyjnych dla partii politycznych i stacji medialnych, zmianę ordynacji wyborczej i prawa prasowego oraz ograniczenia zakresu odpowiedzialności karnej za zniesławienie.

Dopiero gwałtowny i nieoczekiwany przebieg rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego przełomu 2008 i 2009 r. doprowadził do znaczącej zmiany unijnej polityki. Pomimo dosyć uległej postawy wobec rosyjskiej oceny źródeł i formy konfliktu Unia Europejska przygotowała nową ofertę dla strategicznych partnerów w Azji Środkowej, którą oficjalnie zaprezentowano 3 grudnia 2008 r. *Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie nowego Partnerstwa Wschodniego* przewiduje, że podejmowane działania mają się koncentrować na czterech zasadniczych obszarach: demokracji systemów politycznych i stabilności politycznej²⁹, integracji gospodarczej z UE, konwergencji rozwiązań legislacyjnych z prawem UE oraz bezpieczeństwa energetycznego. Zakres tych przedsięwzięć został też jednoznacznie wsparty przez Parlament Europejski.

Tabela 3. Zakres proponowanych przedsięwzięć w koncepcji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego

Komisja Europejska	Parlament Europejski
Integracja gospodarcza i konwergencja rozwiązań legislacyjnych z prawem UE	
podpisanie nowych układów o stowarzyszeniu, zawierających m.in. porozumienia o wolnym handlu wdrażanie programów zakładających ograniczenie nierówności społeczno-gospodarczych w krajach partnerskich perspektywiczne rozszerzenie zakresu kooperacji gospodarczej w celu przekształcenia sieci wolnego handlu w wspólnotę polityczno-gospodarczą stopniowa integracja gospodarcza z UE m.in. poprzez korelację rozwiązań prawnych	ustanowienia strefy wolnego handlu rozszerzenie zakresu współpracy w celu integracji infrastruktury gospodarczej i dostosowania infrastruktury energetycznej do wymogów dostawców surowców energetycznych na rynki europejskie (propozycja skierowania tej oferty głównie do Azerbejdżanu)
Demokratyzacja systemów politycznych	
podjęcie programów zmierzających do wprowadzenia demokracji, dobrych rządów i stabilności systemu politycznego realizacja programów zakładających poprawę funkcjonowania administracji	utworzenie zgromadzenia wschodnich krajów sąsiedzkich (<i>Euroeast</i>), które miałyby za zadanie wdrożenie ENPI w Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji, Mołdowie, Ukrainie i Białorusi
Bezpieczeństwo energetyczne	
poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów	podjęcie prac nad ujednoliceniem polityki energetycznej oraz unowocześnienie infrastruktury energetycznej w państwach regionu

²⁹ Unia Europejska słusznie podziurzymuje zarzut, że większość środkowoazjatyckich reżimów pod pozorem walki z terroryzmem podejmuje działania przeciwko osobom krytykującym rząd, obrońcom praw człowieka, ruchom religijnym.

Migracja i zarządzanie granicami	
podpisanie <i>Paktów mobilności i bezpieczeństwa</i>, zakładających: przestrzeganie prawa UE przez osoby podróżujące zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej utworzenie struktur zintegrowanego zarządzania granicami, rozważenie zakresu współpracy w zakresie migracji zarobkowej i mobilności pracowników ograniczanie skali nielegalnej migracji wdrożenie unijnych norm dotyczących azylu perspektywiczne wprowadzenie ruchu bezwizowego dla obywateli państw uczestniczących w Partnerstwie	docelowe wprowadzenie ruchu bezwizowego, w szczególności z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Ukrainą i Republiką Mołdowy

Źródło: Sprawozdanie PE w sprawie Przeglądu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, 2008/2236(INI); Wniosek Komisji w sprawie nowego partnerstwa wschodniego, IP/08/1858 z 3.12.2008.

Dokumenty te jednoznacznie określają zakres działań wobec państw Azji Środkowej, co jednoznacznie podkreślili komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benita Ferrero-Waldner³⁰ oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. José Manuel Barroso stwierdził, że celem nowej koncepcji partnerstwa jest „polityczne stowarzyszenie i integracja gospodarcza [krajów regionu – przyp. P.M.], co zostanie szybko zrekompensowane przez istotne korzyści, tak polityczne, jak i gospodarcze, prowadząc do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa, zarówno po stronie UE, jak również u naszych wschodnich partnerów”³¹. W praktyce większość planowanych przedsięwzięć skoncentrowano na:

1. programie zintegrowanego zarządzania granicami;
2. kwestii energetycznej – zakłada się budowę południowego korytarza energetycznego oraz propagowanie regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii;
3. nawiązaniu współpracy w zapobieganiu, gotowości i reagowaniu na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka;
4. zwiększeniu intensywności bezpośrednich kontaktów³².

³⁰ Jednoznacznie stwierdziła ona, że „(...) Bezpieczeństwo i stabilność UE zależy w znacznym stopniu od wydarzeń, które mają miejsce w Europie Wschodniej i w rejonie południowego Kaukazu. Ważne jest, by nasza polityka względem tych krajów była silna, dalekowzroczna i jednoznaczna. UE musi kontynuować sprawdzoną linię opartą na specjalnie skrojonych programach, tylko na większą skalę i przy umocnieniu aspektu wielostronności. Regułą pozostaje jednak, że postępom współpracy muszą towarzyszyć starania naszych partnerów na rzecz reform; a w proponowanym pakiecie znalazło się miejsce dla zintensyfikowanej pomocy, skierowanej na przyczynienie się do realizacji przez nich wytyczonych celów”. Cyt. za: JAR.

³¹ Cyt. za: JAR.

³² Działania te miały zostać sfinansowane z budżetu UE. Na rok 2008 Komisja przeznaczyła na ten cel 450 mln euro. Kwota ta miała docelowo wzrosnąć do 785 mln euro w 2013 r. Zob.: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie nowego partnerstwa wschodniego*, P.08/1858, 3.12.2008.

2.2. Problem dostaw surowców energetycznych w całokształcie unijnej polityki wobec Azji Środkowej

Znacząca dla chińskiej, rosyjskiej czy amerykańskiej polityki wobec regionu rola Azji Środkowej w globalnym systemie dostaw surowców energetycznych nie odgrywała pierwszoplanowej roli w unijnej koncepcji oddziaływania aż do połowy 2008 r. Kwestia ta (dywersyfikacja rynku energii między UE a krajami sąsiadującymi) pozostawała elementem całokształtu działań zmierzających do perspektywicznego ujednolicenia polityki energetycznej i prawodawstwa ewentualnych partnerów z praktyką i wspólnotowym dorobkiem prawnym oraz problemu unowocześnienia infrastruktury energetycznej w tych państwach. Jednym z najważniejszych elementów tego procesu jest włączenie zasobów energetycznych Azerbejdżanu do unijnego rynku energii oraz integracja infrastruktury energetycznej Ukrainy i Mołdowy, dokonywana poprzez ich włączenie do Wspólnoty Energetycznej. Jednakże wydarzenia polityczne przełomu 2008 i 2009 r. zmusiły wręcz Unię do zmiany tego stanowiska. Było to także możliwe dzięki zmianom polityki poszczególnych państw regionu.

Stojąc w obliczu rosyjskiego dyktatu co do skali importu gazu, Turkmenistan dokonał częściowej, ale znaczącej reorientacji swojej polityki eksportowej. Aszchabad uznał za możliwą sprzedaż gazu ze złoża Joloten-Osman bez pośrednictwa firm rosyjskich, żądając jednocześnie za ten surowiec „cen europejskich” (około 250-400 dolarów za 1 m³). Deklaracja ta stanowiła poważny wyłom w dotychczasowym stanowisku państw Azji Środkowej, gdyż podobną postawę przyjął Kazachstan. W kwestii eksportu gazu obydwa państwa opowiedziały się za realizacją projektów unijnych lub rosyjskich i nie wyraziły zainteresowania propozycjami amerykańskimi³³. Turkmeńska deklaracja rozwiązywała jeszcze jeden problem, który ograniczał europejskie projekty energetyczne. Uznanie, że możliwy jest handel gazem bez rosyjskiego pośrednictwa, wymaga budowy tras jego przesyłu przez terytorium Azerbejdżanu. Tym samym wymaga nawiązania kontaktów polityczno-gospodarczych z Baku, co stanowi pożądaną przez UE scenariusz polityczny³⁴.

Wykorzystując tę deklarację, Unia podjęła prace nad stworzeniem niezawodnych, dostępnych i opłacalnych zasad produkcji oraz kanałów przesyłu energii³⁵. Pierwszym krokiem stała się decyzja o współudziale w pracach nad budową, możliwego po nawiązaniu współpracy pomiędzy Baku i Aszchabadem, systemu przesyłu turkmeńskiego gazu przez terytorium Azerbejdżanu i Turcji. Nowa koncepcja współpracy w sferze energetycznej została opracowana w trakcie czterech spotkań:

- międzynarodowa konferencja energetyczna z udziałem przedstawicieli Turkmenistanu i Azerbejdżanu (9-10 września 2008 r.);
- listopadowy szczyt w Baku państw UE, Azji Środkowej i Kaukazu³⁶;

³³ Dla przykładu, 22.09.2008 r. prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew ogłosił, że w 2009 r. podnieść produkcję ropy naftowej o 12 mln ton z przeznaczeniem na eksport wyłącznie przez rosyjskie rurociągi.

³⁴ W zamian Azerbejdżan uzyskał obietnicę realizacji jednego ze swoich priorytetowych celów, jakim jest szybkie przedłużenie rurociągu z Baku do Noworosyjska, co również w konsekwencji spowoduje zniżenie kosztów dla amerykańskich korporacji.

³⁵ Szczególne znaczenie w tym kontekście współpracy przypisano Kazachstanowi i Turkmenistanowi.

³⁶ Było to czwarte z kolei spotkanie, po Krakowie, Wilnie i Kijowie, poświęcone bezpieczeństwu energetycznemu i współpracy na linii Unia Europejska – kraje regionu kaspijskiego. Udział w nim wzięli: komisarz Unii

- paryskie Forum UE – Azja Środkowa (13 listopada 2008 r.)³⁷;
- azersko-turkmeńsko-turecki szczyt szefów państw (29 listopada 2008)³⁸.

Zgodnie z podjętymi wtedy ustaleniami współpraca w rozwoju środkowoazjatyckiego sektora surowcowego została zdefiniowana na nowo. Jest ona traktowana jako ważny element bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw Unii Europejskiej, jak i krajów Azji Środkowej³⁹. Za takim kierunkiem unijnej polityki zdecydowanie opowiedział się José Manuel Barroso, a także komisarz ds. kontaktów zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner⁴⁰. Zdaniem przewodniczącego KE rosyjsko-ukraiński kryzys energetyczny „pokazuje, że potrzebujemy jeszcze większego zaangażowania w Partnerstwo Wschodnie”⁴¹, które zmierzać ma do dalszego otwarcia na państwa tego regionu.

Polityka ta spotkała się jednak z protestem ze strony najbardziej zaangażowanych w kooperację z Unią państw postradzieckich. Władze ukraińskie, tylko ze względu na skalę kryzysu gospodarczego, nie zajęły jednoznacznie negatywnego stanowiska wobec skierowania części działań w ramach nowego Partnerstwa Wschodniego do Azji Środkowej oraz prymatu polityki energetycznej w jej kształcie. Ale już w przypadku Mołdowy mamy do czynienia z poważną krytyką tej wizji działań. Prezydent Vladimir Voronin zdecydowanie sprzeciwił się objęciu programem Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Uznał, że „otwarcie europejskiej perspektywy dla państw, które są od niej dalekie”, ograniczy szanse na szybką integrację państw osiągających w tej kwestii „znaczy postęp”⁴². Stwierdził też, że ma wątpliwości co do dalszego uczestnictwa państwa w tym programie. Jego zdaniem ta wersja Partnerstwa Wschodniego przypomina „Wspólnotę Niepodległych Państw 2 pod egidą UE”, które zostało sprowadzone do budowy „pierścienia wokół Rosji”⁴³, a jego zasadniczym elementem jest włączenie Azji Środkowej do unijnego systemu dostaw surowców energetycznych⁴⁴.

Europejskiej Andries Piebalgs, amerykański sekretarz ds. energii Samuel Bodman oraz prezydenci: Polski, Ukrainy, Turcji, Litwy, Gruzji i Azerbejdżanu.

³⁷ Forum UE – Azja Środkowa poświęcono sprawom energetyki i bezpieczeństwa w kontekście wojny w Afganistanie oraz konfliktu na linii Moskwa – Tbilisi. W spotkaniu uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych Turkmenistanu, Kazachstanu, Uzbekistanu, Kirgistanu i Tadżykistanu oraz przedstawiciel Afganistanu (w charakterze obserwatora). Unię reprezentowali m.in. minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner i koordynator unijnej dyplomacji Javier Solana. Głównymi tematami rozmów były bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego oraz narastające w Azji Centralnej zagrożenie ze strony islamskich ekstremistów. Dyskutowano również na temat sposobów walki z przemytem narkotyków i broni przez granice Afganistanu. UE zobowiązała się do pomocy państwom centralnoazjatyckim w rozbudowie elektrowni wodnych. Zob.: *Forum UE – Azja Centralna*, ITAR-TASS, Interfax.

³⁸ Efektem tych zdarzeń było podpisanie bilateralnych umów dotyczących eksportu surowców oraz faktycznego rozpoczęcia transportu kazachskiej ropy przez ropociąg Baku – Tbilisi – Ceyhan (BTC).

³⁹ Należy uzmysłwić sobie, że pośrednią konsekwencję konfliktu rosyjsko-gruzińskiego stanowią straty dochodu Azerbejdżanu z tytułu dostarczanych surowców na poziomie 500 mln dolarów.

⁴⁰ Komisarz uznaje, że „w nowej sytuacji geopolitycznej” niezbędne jest dalsze dofinansowanie Partnerstwa Wschodniego.

⁴¹ Relacja PAP z briefingu Przewodniczącego KE z 23.01.2009.

⁴² Cyt. za: PAP, 27.02.2009.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Mołdawskie i ukraińskie stanowisko w sprawie ostatecznego kształtu Partnerstwa Wschodniego doskonale ilustruje nieobecność prezydenta Vladimira Voronina (reprezentował go zaledwie wicepremier Andrei Stratan) oraz premier Julii Tymoszenko.

Postawa ta jest w dużej mierze konsekwencją obaw o spowolnienie procesu integracji Mołdowy z UE. Jednakże o wiele większe znaczenie dla realizacji nowego wymiaru Partnerstwa Wschodniego mają ograniczenia związane z realizacją projektu Nabucco. Ten kluczowy – w kontekście roli Azji Środkowej w całokształcie unijnej polityki energetycznej – problem obecnie traktuje się w UE jako alternatywne rozwiązanie wobec nadmiernego uzależnienia od dostaw rosyjskich. Jednakże nadal nierozwiązaną kwestią pozostaje możliwość uzyskania za jego pośrednictwem stałych dostaw surowca. Zakontraktowanie przewidywanych 30 mld m³ gazu wymaga przede wszystkim zwiększenia wydobycia przez Azerbejdżan oraz zrezygnowania przez Turkmenistan z polityki sprzedaży gazu za pośrednictwem Gazpromu⁴⁵. Sprawa ta stanowi poważne wyzwanie i powód do zmiany postawy polityków europejskich. Świadczy o tym między innymi ewolucja stanowiska komisarza ds. energii Adrisa Piebalgisa⁴⁶. Również wśród samych udziałowców projektu Nabucco mamy do czynienia z różnymi wizjami polityki energetycznej. Istotę sporu stanowi wybór państwa będącego źródłem zaopatrzenia, czyli krajów Azji Środkowej lub Iranu. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na problem dostaw azerskiego gazu do Grecji i Turcji oraz sam stosunek tego państwa do sposobu realizacji tego projektu⁴⁷.

Spory o skalę wykorzystania projektu Nabucco oraz zakres finansowania pojawiły się też wśród jego udziałowców⁴⁸. Niemcy, dla których niezmiennie priorytetem pozostaje gazociąg Nord Stream, zdecydowanie sprzeciwiają się jakimkolwiek koncepcjom współfinansowania przez UE jego budowy. Bułgaria, a zwłaszcza Węgry, dopiero po kryzysie gruzińsko-rosyjskim oraz ukraińsko-rosyjskim sporze gazowym uznały jego znaczenie w swoim systemie zaopatrzenia. Jednak w przypadku Węgier zerwanie z prorosyjską polityką energetyczną może nastąpić dopiero po upadku rządu socjalistów⁴⁹. Austriacy z kolei zupełnie ignorują przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia roli Azji Centralnej w unijnej polityce wschodniej⁵⁰. Istotny wpływ na kształt działań państw europejskich wobec projektu Nabucco mają także koncepcje rozwojowe unijnych firm, zwłaszcza konsorcjów francuskich i niemieckich. Dla nich współpraca z Rosją gwarantuje szybki zysk. Tym bardziej że niezbędna jest natychmiastowa i kosztowna modernizacja sieci połączeń na Ukrainie. Podobne stanowisko prezentują prezydent Francji Nicolas Sarkozy oraz były szef

⁴⁵ Azerbejdżan wydobywa ok. 17 mld m³, co umożliwia tylko zaopatrzenie Turcji i Gruzji. Turkmenistan z kolei wydobywa 60 mld m³, ale 50 mld m³ odbiera Gazprom.

⁴⁶ W kilka tygodni po decyzji o wsparciu projektu Nabucco kwotą 200 mln euro stwierdził on, że jest to „szczegół, który nie rozwiąże problemów energetycznych UE”. Cyt. za: „Gazeta Wyborcza” 2009, 28-29.03., s. 35.

⁴⁷ W trakcie pobytu w Polsce (14.05.2009 r.) premier Tayyip Erdogan stwierdził, że Turcja jest zainteresowana realizacją projektu Nabucco.

⁴⁸ Konsorcjum tworzą firmy z Rumunii, Bułgarii, Austrii, Węgier, Turcji i RFN, zaś szacowane koszty budowy to 7,3 mld dolarów.

⁴⁹ Viktor Orban już w październiku 2008 r. proponował ścisłą współpracę państw regionu w kontraktach energetycznych z Rosją. Jednakże i on opowiadał się za budową South Stream oraz Nabucco, a równoległą budowę obydwu nitek uznał za nieracjonalną ekonomicznie. Zob.: A. Lakoma, *Europa Środkowa może więcej*, cyt. za: PAP, 31.10.2008.

⁵⁰ Na praskim szczycie Partnerstwa Wschodniego Austrię reprezentował ambasador przy UE. Takie podejście jednoznacznie skomentował czeski premier Mirek Topolánek, stwierdzając, że decyzja Wiednia była „obraźliwa wobec wszystkich tych, którzy byli obecni”.

Międzynarodowej Agencji Energetycznej Claude Mandil. Ich zdaniem ze względu na wielkość złóż surowców w Rosji i Iranie nie jest możliwe izolowanie tych państw w projekcie Nabucco⁵¹.

3. Azja Środkowa w polskiej wizji unijnej polityki wschodniej

Polska polityka wobec państw Azji Środkowej od dekady pozostaje funkcją dwóch zasadniczych kwestii: dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych oraz stanu stosunków z Federacją Rosyjską⁵². Uwarunkowania te powodują, że jest to polityka pasywna⁵³, wręcz jednowymiarowa (wspomniana kwestia dywersyfikacji). Obowiązuje także dosyć ścisła jej korelacja z celami politycznymi NATO czy wręcz USA i Unii Europejskiej⁵⁴. Założenia te powodowały, że Polska opowiadała się za budową systemu kooperacji ponadregionalnej, ale w wariantcie odpowiadającym w większym stopniu interesom amerykańskim. Jej cel stanowiło umożliwienie państwom środkowoazjatyckim dostępu do morskich szlaków żeglugowych (transportu surowców energetycznych drogą morską). Tym samym wykluczano możliwość nawiązania bilateralnej współpracy z poszczególnymi państwami regionu, co ograniczało szanse realizacji celu strategicznego. Budowa własnego systemu transportu surowców energetycznych wymaga bowiem uzyskania kontraktów na eksploatację złóż lub zakup surowca nie z jednego (Azerbejdżan), ale minimum dwóch państw (Azerbejdżan i Turkmenistan).

Polska polityka wobec tego regionu nadal opiera się na założeniu, że Azerbejdżan na trwałe zdecydował się na prowadzenie polityki podziału obrotu surowcami energetycznymi pomiędzy Zachód i Rosję oraz przystąpi do rozbudowy własnej infrastruktury wydobywczo-transportowej. Nie uwzględnia więc istniejących ograniczeń natury politycznej i gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza, wręcz pomijanej w polskich planach politycznych, kwestii obecnych zdolności wydobywczych azerskich firm i wielkości złóż w tym państwie. Realna ich ocena wskazuje, że konieczne będzie uwzględnienie w polskiej koncepcji budowy systemu alternatywnych dostaw surowców energetycznych z Turkmenistanu i Kazachstanu oraz wykorzystanie moż-

⁵¹ Ich zdaniem projekt ten może być zrealizowany tylko przy udziale Rosji. Zob.: Informacja IAR z 15.10.2008.

⁵² Największą słabością tej koncepcji wydaje się trwająca minimum dekadę jego realizacja, co stanowi znaczny problem z powodu błędów polskiej polityki dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Brak reakcji na wdrażane i projektowane rozwiązania dotyczące budowy południowych systemów transportu surowców spowodował, że realnie staje się ominięcie obszaru Europy Wschodniej i Środkowej. Tym samym ich negatywną konsekwencją może okazać się możliwość wstrzymania dostaw do państw środkowoeuropejskich, bez konsekwencji dla tzw. Starej Europy. Plany te, w postaci rosyjskich projektów Nord Stream, South Stream, Błękitny Potok, amerykańskiego AMBO czy nawet Nabucco stanowią znaczne ograniczenie poziomu polskiego bezpieczeństwa energetycznego.

⁵³ Oficjalnie przyznał to dyrektor Departamentu Polityki Wschodniej MSZ Wojciech Zajęczkowski podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Senatu z 15.06.2007 r.

⁵⁴ Na przykład ówczesny szef MSZ Włodzimierz Cimoszewicz jednoznacznie stwierdził, że ożywienie kontaktów gospodarczych jest warunkowane postępowaniem wdrażanych przez kraje środkowoazjatyckie reform wolnorynkowych. Zob. wykład Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na Państwowym Uniwersytecie Euroazjatyckim im. Lwa Gumilowa w Asłanie pt. „Polska polityka zagraniczna i region Azji Centralnej u progu XXI wieku”.

liwości, jakie stwarza położenie Gruzji wobec Armenii. Należy jednak uwzględnić przy tym szereg ograniczeń. Przede wszystkim Turkmenistan jednoznacznie deklaruje, że będzie honorował podpisany w kwietniu 2003 r. układ z Federacją Rosyjską. Na jego mocy do 2025 r. państwo to zobowiązało się do transportu około 60-70 mld m³ gazu przy wykorzystaniu rosyjskiej infrastruktury transportowej. Ponadto państwo to, do czasu rozwiązania dwóch kluczowych problemów, czyli uzyskania maksymalnie dużego dostępu do rurociągu Baku – Tbilisi – Ceyhan oraz zwiększenia przepustowości rurociągu CPC, prowadzić będzie wyważoną politykę wobec Rosji. Z kolei Kazachstan, posiadający obecnie największe rezerwy eksportu surowców energetycznych, nawiązał współpracę z UE, ale równocześnie zdecydował się na prowadzenie nieantagonistycznej polityki wobec FR. Symbolami tej postawy stały się nieobecność prezydenta Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa na krakowskim Szczycie Energetycznym (maj 2007), decyzja o zawarciu umowy o strategicznym partnerstwie z Francją (1 czerwca 2008 r.) oraz podjęcie rozmów o podobnym porozumieniu z RFN. W tej sytuacji racjonalnym i oczywistym celem polskiej polityki powinno być jak najszybsze podjęcie zindywidualizowanej współpracy z państwami regionu oraz uznanie za najważniejszego partnera właśnie Kazachstanu, a dopiero w drugiej kolejności Azerbejdżanu, Turkmenistanu i Armenii. Jednym ze środków umożliwiających realizację tego celu wydaje się wykorzystanie specjalnych stosunków z Gruzją. Państwo to pozostaje jedynym krajem tranzytowym dla Armenii³⁵ oraz ważnym krajem tranzytowym dla Azerbejdżanu i Turkmenistanu.

Za kolejny cel polskiej aktywności uznać należy znaczne poszerzenie spectrum działania. Jak słusznie zauważył w swoim *exposé* minister Radosław Sikorski, Polska powinna koncentrować swoją działalność na faktycznym stworzeniu tzw. *Nowego Jedwabnego Szlaku*, czyli budowie azjatycko-europejskiego systemu transportowego. Szlak, obejmujący Azerbejdżan, Kirgistan, Turkmenistan, Kazachstan i Uzbekistan, umożliwi tym państwom uzyskanie faktycznej suwerenności gospodarczo-politycznej. Jej poziom jest wprost uzależniony od skali eksportu z wykorzystaniem pozarosyjskich szlaków transportowych. W batalii o uznanie tej koncepcji działań wobec Azji Centralnej Polska powinna wykorzystywać konsekwencje rywalizacji pomiędzy USA, Chinami i Rosją, podkreślając, że bierność UE wobec aktywnej polityki tych mocarstw zmieni nie tylko regionalny, ale i światowy układ sił. A przecobrażenia te wywrą niekorzystny wpływ na jej globalną pozycję. W skrajnie negatywnym wariancie istnieje możliwość zakontraktowania przez Chiny i Indie znacznej części wydobywanych w Azji Środkowej gazu, co całkowicie uzależni państwa UE od dostaw rosyjskich surowców.

Konsekwencją tak określonych celów politycznych stanie się zmniejszenie (dostosowanie do zakresu oferty dla tych państw) zakresu współpracy Unii z państwami granicznymi. Szczególnie gdy dotknie to tak ważnych dla Polski państw, jak Ukraina i – poniekąd – Białoruś. Aktywność Polski wobec tych państw powinna polegać na próbie nadania szczególnego, wykraczającego poza utarte schematy, wymiaru kontaktom UE – Ukraina i UE – Białoruś. Ze względu na kształt sytu-

³⁵ Podkreślić jednak należy ograniczenia polityczne, jak na przykład konflikt o Górny Karabach czy region Samochi-Dżawachetia. Jest to zamieszkały przez Ormian region, leżący w południowej części Gruzji. Miejsceowa ludność oskarża władze w Tbilisi o marginalizowanie jej roli w życiu polityczno-gospodarczym.

acji wewnętrznej w tych państwach powinna również ograniczać się do moderowania unijnych przedsięwzięć i akcentowania konieczności sukcesywnego włączania Ukrainy do struktur unijnych. Polityka ta uwzględniać musi kontekst geopolityczny, a zwłaszcza charakter relacji transatlantyckich oraz kształt stosunków Unii Europejskiej (oraz największych państw europejskich) z Federacją Rosyjską, i wykorzystywać największy swój atut, czyli możliwość kreowania skutecznej polityki wobec Ukrainy, Gruzji i Azerbejdżanu. Z tego względu priorytetowym zadaniem okazuje się próba moderowania stopnia unijnego zaangażowania w remont ukraińskiego systemu transportu surowców oraz ostateczne rozwiązanie problemu ropociągu Odessa – Brody – Gdańsk. Powinien on być traktowany nie w kategoriach dywersyfikacji dostaw do Polski, ale jako przyczółek obecności na rynkach surowcowych Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Konsekwencją podjętej w 2003 r. rywalizacji o kontrolę nad globalnym rynkiem obrotu surowcami energetycznymi jest ukształtowanie się nowego ładu w regionie azjatyckim. Jednym z jego istotnych elementów stanowi oferta włączenia krajów środkowoazjatyckich do globalnego systemu obrotu surowcami energetycznymi, oczywiście pod auspicjami USA, Rosji lub Chin. Realizacja tego planu stanowi niezwykle istotne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Konsekwencją uzyskania dostępu do rynku zbytu surowców energetycznych przez państwa środkowoazjatyckie będzie ograniczenie regionalnej roli proeuropejskich krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, utrata jakichkolwiek możliwości oddziaływania w regionie oraz fiasko dotychczasowej strategii działań wobec Federacji Rosyjskiej. W dodatku państwa członkowskie Unii staną przed koniecznością zakupu surowców energetycznych ze źródeł znajdujących się pod kontrolą najważniejszych rywali na globalnej scenie politycznej.

Powyższe uwarunkowania powodują, że region Azji Środkowej powinien zajmować centralnie miejsce w europejskiej polityce wschodniej, a jej istotnym elementem musi stać się uzyskanie dostępu państw środkowoazjatyckich do globalnego rynku obrotu surowcami energetycznymi. Mając na uwadze cel strategiczny, jakim pozostaje kreowanie przeobrażeń polityczno-gospodarczych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw, Unia powinna skoncentrować się na kwestii przesyłu środkowoazjatyckich surowców energetycznych. Zapewnienie dostępu do rynku obrotu jest bowiem warunkiem *sine qua non* nie tylko suwerenności Turkmenistanu, Azerbejdżanu czy Armenii, ale przede wszystkim Ukrainy, Gruzji i Mołdowy oraz jednym z głównych czynników sprawczych przeobrażeń polityczno-gospodarczych na Białorusi. Niebagatelną sprawą stanowi także stworzenie szansy dywersyfikacji dostaw surowców do unijnych państw środkowoeuropejskich, co w znacznym stopniu podniesie poziom ich bezpieczeństwa energetycznego. Rezygnacja z planów aktywnej polityki wobec Azji Środkowej doprowadzić może do fiaska zasadniczych celów unijnej polityki wschodniej, jakimi są demokratyzacja systemów polityczno-gospodarczych państw regionu, włączenie do współpracy krajów sąsiadujących z Unią oraz możliwość skutecznego oddziaływania na politykę Federacji Rosyjskiej.

CZĘŚĆ DRUGA

ZAŁOŻENIA I WYZWANIA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Beata Piskorska

INICJATYWA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO. KONTYNUACJA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA CZY NOWA POLITYKA ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ NA WSCHÓD?

Czas na nową erę w stosunkach z naszymi sąsiadami ze Wschodu.
Benita Ferrero-Waldner¹

Wstęp

Potrzeba wzmocnienia polityki Unii Europejskiej wobec jej wschodniego sąsiedztwa od dłuższego czasu stanowi problem do dyskusji wśród elit politycznych i instytucji europejskich. Jednakże dopiero w ciągu ostatnich kilku lat poczyniono postępy w pracach nad przygotowaniem wspólnej strategii regionalnej. Odkąd w 2004 r. i 2007 r. do Unii Europejskiej weszły państwa – adwokaci tej idei, a jednocześnie pojawił się kryzys gospodarczy i polityczno-militarny w regionie, zniknął dylemat, czy w ogóle wzmacniać tę politykę, trzeba było jednak określić, jak tego dokonać? Polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego z 27 maja 2008 r.², zainaugurowana rok później na szczycie w Pradze jako wspólny projekt politycznych liderów UE i sześciu „państw partnerskich z Europy Wschodniej”³, stała się znakomitą podstawą do analizy właściwego kształtu polityki Unii Europejskiej w tym obszarze. Celem analizy jest określenie istoty i politycznego znaczenia Partnerstwa

¹ *The Eastern Partnership – an ambitious new chapter in the EU's relations with its Eastern neighbours*, IP/08/1858, Bruksela, 3.12.2008.

² *Polish-Swedish proposal Eastern Partnership*, 23.05.2008, [on-line] http://www.euractiv.com/29/images/080523%20polish-swedish%20proposal_tcm29-172658.doc.

³ Holandia, Niemcy i inne większe państwa nie zgodziły się, by w deklaracji końcowej szczytu w Pradze określić te państwa jako „europejskich partnerów”, ponieważ to kojarzy się z rozszerzeniem UE. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7.05.2009, [on-line] http://europa.eu/index_pl.htm; *Eastern Partnership Summit: Natural dimension of EU foreign policy*, Prague, [7.05.2009], [on-line] <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/eastern-partnership-summit:natural-dimension-of-eu-foreign-policy-20997>.

Wschodniego poprzez próbę odpowiedzi na pytanie o jakość i charakter zmian polityki wschodniej UE, jakie ma wprowadzić polsko-szwedzka inicjatywa.

Tezą przewodnią rozważań stało się założenie, że koncepcja ta jest nowym jakościowo instrumentem realizacji polityki zagranicznej Unii Europejskiej w jej wymiarze wschodnim. Prowadzi ona do przewartościowania całościowej polityki wschodniej UE, dopełniając i wzmacniając jej realizację w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Partnerstwo jest jednocześnie wkładem w kształtowanie polityki rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, stanowiąc kolejny krok na drodze integracji wybranych partnerów z UE. Cel artykułu uzasadnia zatem konieczność znalezienia odpowiedzi na pytania badawcze: jak ewoluowała koncepcja Partnerstwa Wschodniego na tle poprzednich inicjatyw polityki wschodniej UE, jaka jest jej istota i rozwiązania prawno-instytucjonalne, czy Partnerstwo wpisuje się w politykę rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, jaka jest wartość dodana inicjatywy i czy ma ona szansę na sukces w przyszłości?

1. Partnerstwo Wschodnie na tle inicjatywy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Stosunki Unii Europejskiej z sześcioma państwami, do których skierowany jest program Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Mołdowa, Białoruś, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan), od 2003 r. utrzymywane były w ramach całościowej strategii UE wobec jej otoczenia – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁴. Chociaż pierwotne jej założenie stanowiło objęcie zasięgiem geograficznym wyłącznie państw Europy Wschodniej (głównie Ukrainy, Mołdowy i Białorusi)⁵, ostatecznie rozszerzyła się o europejskich sąsiadów basenu Morza Śródziemnego oraz państwa Kaukazu Południowego. Od samego początku główną ambicją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale i Partnerstwa Wschodniego, było wyjście poza horyzont Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i dotychczasowy charakter stosunków zewnętrznych UE z państwami trzecimi. Państwa partnerskie EPS, określane jako „krąg przyjaciół”, otrzymały perspektywę uczestnictwa w zintegrowanym obszarze czterech wspólnych wolności, jednak pod warunkiem wprowadzenia stosowanego *acquis* UE, związanego z wartościami zachodnioeuropejskimi.

Podstawowym niedostatkim stał się fakt, że EPS nie mówiła jednoznacznie o perspektywie członkostwa tych państw w UE, a jej brak został uzupełniony przez podkreślenie tzw. pozytywnej warunkowości. Wyraźnie zatem należy zaznaczyć,

⁴ *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

⁵ Pierwsze wewnętrzne refleksje na temat pierwotnego zasięgu geograficznego polityki wobec tylko wschodnich sąsiadów UE zawarte były m.in. we wspólnym liście z sierpnia 2002 r. komisarzy ds. stosunków zewnętrznych Chrisa Pattena oraz Javiera Solany, wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB (*Joint Letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy on Wider Europe*, August 2002, [on-line] http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/013016334_011_en.pdf), inicjatywie Polski „non-paper” z 2002 r. (*Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych wschodnich sąsiadów*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, styczeń 2003, [on-line] <http://www.ms.gov.pl>), propozycjach Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Rady z maja 2003 r. w dokumencie *Nowi sąsiedzi – ramy stosunków* (*The Neighbours – a framework for relations*), propozycjach rządu Wielkiej Brytanii i Szwecji z 2002 r.

iz ani EPS, ani Partnerstwo Wschodnie nie jest strategią rozszerzenia, ale też nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą stać się kiedyś członkami UE. Choć koncepcja nie zakłada dosłownie „unijnej perspektywy” dla tych państw, to poprzez wsparcie przemian demokratycznych i gospodarczych zwiększa szanse na ten proces w przyszłości, szczególnie dla Ukrainy⁶. Po opublikowaniu raportów z realizacji planów działania w kwietniu 2008 r.⁷ komisarz Benita Ferrero-Waldner wezwała do pogłębienia relacji z Ukrainą, jak jednak zauważyła, w kwestii członkostwa „drzwi UE nie są ani zamknięte, ani otwarte”⁸. Dodatkowo objęcie partnerstwem Białorusi może przyczynić się do pogłębienia dialogu ze strukturami władz i do przemian w tym państwie⁹. Należy zwrócić uwagę na to, że program Partnerstwa nie obejmuje swym zasięgiem podmiotowym Rosji, która z własnej woli nie brała również udziału w EPS. Państwo to będzie mogło jednak uczestniczyć w niektórych projektach wspólnych¹⁰. Dlatego należy stworzyć ramy ogólne, ale przy uwzględnieniu faktu, że żadna reforma polityki UE w wymiarze wschodnim nie przyniesie pozytywnego rezultatu bez efektywnej i spójnej polityki wobec FR, która jest ważnym czynnikiem stabilnej polityki wewnętrznej pięciu państw regionu i *vice versa*¹¹.

Partnerstwo Wschodnie można więc traktować jako kolejny etap ewolucji EPS. W ocenie Komisji Europejskiej, która przedstawiła swój projekt Radzie Europejskiej w grudniu 2008 r., oraz w konkluzjach szczytu w Pradze w maju 2009 r.¹², inicjatywa ta bez wątpienia stanowi „specyficzny wymiar wschodni w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”, opiera się na tych samych metodach i zasadach działania, ale znacznie je uszczegółowia¹³. To poważny argument, sugerujący, że stworzenie Partnerstwa Wschodniego, za przykładem Unii dla Śródziemnomorza, zasadniczo wyeliminuje potrzebę istnienia tej polityki. Zakładając, że EPS jednak przetrwa, wydaje się wysoce prawdopodobne, że w praktyce będzie stanowić „pustą skorupę” i niepotrzebną politykę Unii Europejskiej¹⁴.

⁶ Odpowiedzią rządu ukraińskiego na inicjatywę Partnerstwa Wschodniego było stwierdzenie, że dopóki UE nie zaoferuje Ukrainie perspektyw członkostwa, Partnerstwo nie będzie właściwie funkcjonować. Zob.: *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine Reading the Development of the Eastern Dimension of the European Union Foreign Policy*, Embassy News, 26.05.2008, [on-line] <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/detail/13105.htm>.

⁷ *EU Deepens Ties with its Neighbours and Supports their Reforms*, Press Release, 3.04.2008, [on-line] <http://www.europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/08/509&format=HTML&aged=language=EN&giLanguage=en>.

⁸ K. Longhurst, *Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?*, „Russic.Nel.Visions” 2008, nr 32, s. 17.

⁹ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 6, [on-line] <http://www.pism.gov.pl>.

¹⁰ *Communication from the Commission to the Council to the European Parliament and the Council on the Eastern Partnership*, Brussels, 3.12.2008, COM(2008) 823, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.

¹¹ *The Reform of the European Neighbourhood Policy. Tools, Institutions and a Regional Dimension*, cd. A. Duleba [et al.], Bratislava 2008, s. 7. Podczas szczytu w Pradze 7.05.2009 r. niektóre państwa (Francja, Holandia, Hiszpania czy Portugalia) podkreślały, że Partnerstwo powinno być otwarte dla Rosji i innych państw.

¹² COM(2008) 823, Brussels, 3.12.2008; *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit...*

¹³ W tym samym tonie wypowiedziała się Rada Europejska, zob.: *Presidency Conclusions. European Council Conclusions*, Brussels, 11-12.12.2008, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/104692.pdf.

¹⁴ *The Eastern Partnership – something new or window-dressing*, red. Ch. Hillion, A. Mayhew, „SEI Working Paper” 2009, no 109, s. 6.

Efektywność i spójność Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jako instrumentu obejmującego swym zasięgiem bardzo zróżnicowane pod względem geograficznym i politycznym regiony, od dawna budziła kontrowersje. Specyficznym jej celem było stworzenie identycznej oferty współpracy z całym sąsiedztwem, jak również wspólnego katalogu instrumentów. Jednakże od początku stało się wysoce prawdopodobne, że oferta ta będzie stopniowo różnicować oba te regiony¹⁵. Świadczył o tym dualizm podstaw prawnych stosunków między UE a partnerami z obu wymiarów – są nimi porozumienia stowarzyszeniowe (*Association Agreements*) podpisywane z państwami Morza Śródziemnego *versus* porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA) podpisywane z państwami Europy Wschodniej). Ich jakość znacząco się różni, zarówno co do istoty, jak i rozwiązań instytucjonalnych. EPS również nieco komplikuje charakter relacji dwustronnych pomiędzy UE a indywidualnymi państwami w sąsiedztwie. Przykładem może tu być choćby Ukraina, której długoterminowy cel stanowi pełne członkostwo w UE, propozycja EPS jest więc raczej niesatysfakcjonująca.

2. Partnerstwo Wschodnie na tle inicjatywy Nowej Polityki Wschodniej

Pierwszy i zasadniczy krok w kierunku stworzenia brakującego regionalnego komponentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na Wschodzie uczyniły Niemcy i Finlandia, dokonując oceny instrumentów podczas sprawowanej prezydencji. Otworzyły nowy wymiar EPS w obszarze współpracy sektorowej pomiędzy UE a państwami Europy Wschodniej, włączając do tej współpracy innowacyjne instrumenty, takie jak porozumienia sektorowe, dialog tematyczny oraz możliwość uczestnictwa państw EPS w europejskich programach i agencjach wspólnotowych (*Community Programmes and Agencies*). Zasadniczy postęp dokonał się dzięki Finlandii, która podczas swojej prezydencji w drugiej połowie 2006 r. zaadaptowała inicjatywę wymiaru północnego do struktury współpracy w ramach czterech wspólnych przestrzeni rozwijanych w dialogu UE z Rosją¹⁶. Efektem prac obu prezydencji był Komunikat Komisji Europejskiej wydany 4 grudnia 2006 r.¹⁷, który wzywał do budowy przedmiotowego wymiaru EPS (*thematic dimension*) w ramach regionalnej współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, funkcjonującej w oparciu o wielostronne porozumienia, szczególnie w sferze energii i transportu. Było to wyjście poza pierwotny zakres EPS i promowaną przez przewodniczącego KE Romano Prodiego maksymę „wszystko, ale nie instytucje”.

Dalsza regionalizacja podejścia UE do jej sąsiedztwa na Wschodzie dokonała się poprzez ustanowienie forum dialogu politycznego w ramach Synergii Czarnomorskiej¹⁸. Lansowana przez Niemcy koncepcja Nowej Polityki Wschodniej (*Neue*

¹⁵ B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2007, s. 70.

¹⁶ Chodzi tu zwłaszcza o polityki zewnętrzne UE i współpracę transgraniczną w ramach wymiaru północnego, a także wzmocnienie dialogu i współpracy pomiędzy UE a państwami EOG i Rosją.

¹⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4.12.2006, COM(2006) 726 final.

¹⁸ Ogólnym celem Synergii Czarnomorskiej, stanowiącej nową formułę polityki wschodniej, jest skoordynowanie trzech elementów: procesu przedakcesyjnego z Turcją, strategicznego partnerstwa z Rosją i udziału pięciu

Ostpolitik) charakteryzowała się podejściem „Russia first”, wysuniętym przez tzw. Grand Coalition (Wielką Koalicję) niemiecką CDU, CSU i SPD, która po wyborach uzgodniła cele polityki zagranicznej w stosunku do Europy Wschodniej¹⁹. W lipcu 2006 r. MSZ Niemiec przedstawiło projekt ustanowienia European Neighbourhood Policy Plus, włączając do niej Ukrainę, Mołdowę i potencjalnie Białoruś, w celu uniknięcia „luki” w obszarze bezpieczeństwa pomiędzy UE a Rosją²⁰.

Reforma istniejącej EPS miała opierać się na podzieleniu jej dotychczasowych uczestników na dwie grupy: „sasiadów Europy” (pozaeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego) oraz „europejskich sasiadów UE” (Mołdowa, Ukraina, Białoruś; Rosja w 2004 r. odmówiła przystąpienia do EPS). Państwom poradzieckim Niemcy chciały zaproponować partnerstwo na rzecz modernizacji, określane jako „rzeczywisty bodziec do transformacji i zbliżenia”. Jednakże „doceniając znaczenie stosunków z tymi państwami, nie należy oferować im konkretnych obietnic członkostwa w Unii, a jedynie sprawę tą uznać za otwartą”²¹. Wschodni sąsiedzi bez wątplenia są państwami Europy, dlatego – w przeciwieństwie do państw Południa – obejmuje ich art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej przewidujący obiektywną możliwość ubiegania się o członkostwo w tej organizacji.

Polsko-szwedzka propozycja „wyprzedziła” jednak inicjatywę Niemiec. Pomimo początkowego sceptycyzmu Partnerstwo zostało generalnie pozytywnie odebrane przez państwa właściwego regionu, ale było widziane raczej jako droga do rozwodnienia EPS, ukazując liczne niedostatki obecnych instrumentów. Zasygnalizowane one zostały w dwóch dokumentach Komisji: z 5 grudnia 2007 r.²² dotyczącym obowiązków UE i z 3 kwietnia 2008 r.²³, uzupełnionych sprawozdaniem z postępów poszczególnych państw w realizacji założeń EPS. Głównym problemem okazała się przepaść (*miss-match*) pomiędzy oczekiwaniami UE wobec jej sasiadów a tym, co te państwa są w stanie osiągnąć. Komisja starała się rozwiązać ten dylemat, proponując zasadę *more for more* (partnerzy tylko wtedy będą mogli oczekiwać czegoś więcej, jeśli zobowiążą się do kontynuowania reform)²⁴. Partnerstwo ma więc stanowić krok naprzód w stosunkach z sąsiadami, „bez szkody” dla indywidualnych państw w ich aspiracjach do przyszłego członkostwa w UE. Program zakłada „wy-

państw regionu w EPS. Zob.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

¹⁹ Zob.: I. Kempe, *The German Impact on the European Neighbourhood Policy*, „Foreign Policy in Dialogue” 2006, Vol. 6, Issue 19, [on-line] <http://www.deutsche-aussenpolitik.de>. Koncepcja nowej polityki wschodniej została w późniejszym okresie zamieniona na „Russia first plus Poland”.

²⁰ I. Kempe, *From an European Neighbourhood Policy toward a New Ostpolitik – The Potential Impact of German Policy*, „CAP Policy Analysis” May 2006, no 3, s. 12-13; K. O. Lang, *The Role of the German and Czech Presidencies in the Definition of an Eastern Dimension for the ENP*, [w:] *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, red. L. Delcourt, E. Tulmets, Paris 2008, s. 83.

²¹ *Europe will succeed if they work together, Priorities of the German Presidency, 1 January 2007*, [on-line] <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Prasidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf> [on-line] [strona nie jest obecnie dostępna]

²² *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 5.12.2007, COM(2007) 774 final.

²³ *Communication from the Commission to the Parliament and the Council – Implementation of the European neighbourhood policy in 2007*, Brussels, 3.04.2008, COM(2008) 164 final.

²⁴ *Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership*, red. K. Longhurst, S. Nies, „Europe Visions” 2009, no 4, [on-line] <http://www.ifri.org>.

przedzenie" EPS, oferując możliwe maksimum zarówno w relacjach bilateralnych, jak i nowej formule multilateralnej zgodnie z powyższą zasadą²⁵.

3. Struktura Partnerstwa Wschodniego

W zakresie struktury wewnętrznej propozycje Komisji przypominają nieco jedną z zasad funkcjonowania Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego – współistnienie płaszczyzny dwustronnej i relacji wielostronnych. W pierwszej formule wizja ta zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych w postaci porozumień stowarzyszeniowych (New Association Agreements – AAs) oraz nowej generacji planów działania EPS, w połączeniu z innowacyjną strategią multilateralną, oraz wielu inicjatyw flagowych (*flagship initiatives*) mających przyczynić się do wzmocnienia widoczności UE w regionie. Nowe umowy o stowarzyszeniu mają być negocjowane tylko z tymi partnerami, którzy wyrażają wolę i są gotowi wziąć na siebie daleko idące zobowiązania. W przypadku Ukrainy negocjacje w sprawie nowego porozumienia tego typu zostały uzgodnione jeszcze przed pojawieniem się koncepcji Partnerstwa Wschodniego²⁶. Będzie ono czymś w rodzaju mapy drogowej dla tego państwa w celu integrowania się z UE w nadchodzących latach²⁷. Zakłada się włączenie do nowych umów kwestii WPZiB i EPBiO oraz ustanowienie nowego Kompleksowego Programu Wzmocnienia Instytucjonalnego (Comprehensive Institution-Building Programme – CIB), którego celem jest wzmacnianie administracyjnych zdolności każdego z partnerów, niezbędnych do wykonania każdej umowy²⁸.

Uczestnicy szczytu w Pradze wyrazili przekonanie o konieczności pogłębienia i intensyfikacji współpracy dwustronnej, uwzględniającej specyfikę i ambicje każdego z partnerów. Partnerstwo Wschodnie ma skupiać się głównie na trzech nowych priorytetach:²⁹

1) Handlu – zakłada utworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu z wszystkimi partnerami³⁰ i ostatecznie utworzenie „Wspólnoty Ekonomicznego Sąsiedztwa” (Neighbourhood Economic Community).

2) Mobilności – dwa pakiety „Mobilność i Bezpieczeństwo”, które stosując metodę pakietu, mają ułatwić przepływ osób poprzez ustanowienie ruchu bezwizowego w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Liberalizacja reżimu wizowego

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob.: *Joint Declaration, EU-Ukraine Summit*, Paris, 9.09.2008, 12812/08 (Presse 247), [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/102633.pdf.

²⁷ *The Eastern Partnership – something new...*, s. 11.

²⁸ *Eastern Partnership*, 3.12.2008, COM(2008) 823 final.

²⁹ Rada Europejska w Brukseli, *Konkluzje Prezydencji*, 19-20.03.2009, 7880/09, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf.

³⁰ Komisja określiła charakter i zalety szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu w komunikatach w sprawie *Wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa* z dnia 4.12.2006 r. (COM(2006) 726) oraz w sprawie *Silnej europejskiej polityki sąsiedztwa* z dnia 5.12.2007 r. (COM(2007) 774), a w szczególności w dokumencie roboczym zatytułowanym *Europejska polityka sąsiedztwa drogą do dalszej integracji gospodarczej* (ang. *ENP – a path towards further economic integration*). Strefy te będą tworzone dopiero po przystąpieniu państw do WTO. Obejmą one wszystkie gałęzie handlu, łącznie z energią, i będą dotyczyć do możliwie maksymalnej liberalizacji stosownie do gospodarek partnerów.

uważana jest za priorytetowy cel Partnerstwa. Jednakże uczestnicy szczytu w Pradze zgodzili się jedynie na deklarację podjęcia „stopniowych kroków ku pełnej liberalizacji wizowej jako długoterminowego celu dla pojedynczych krajów, o ile będą spełnione odpowiednie warunki (...)”.

3) Energii – ma doprowadzić do włączenia państw partnerskich w wielostronnie struktury współpracy w tym zakresie oraz nawiązywanie ściślejszych relacji dwustronnych³¹.

Wymiar wielostronny współpracy w ramach Partnerstwa, zgodnie z deklaracją końcową szczytu, podkreśla rolę UE w „budowaniu więzi regionalnych” pomiędzy wschodnimi sąsiadami (*region building*) poprzez stworzenie formatu wymiany informacji i doświadczeń partnerów w zakresie: transformacji (demokracji, dobrego rządzenia i stabilności), reform i modernizacji (integracji ekonomicznej i konwergencji z politykami wspólnotowymi, bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich)³². Ponadto taka współpraca powinna przynieść dodatkową wartość i uzupełniać już istniejące inicjatywy wielostronne, a zwłaszcza Synergię Czarnomorską i wymiar północny³³. Nieobecność elementu ułatwiającego uzgadnianie wspólnych stanowisk i działań rzuciła się w oczy w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa.

Obszar zainteresowań platform tematycznych przypomina problematykę poruszaną w planach działania EPS, które uzgadniano na poziomie bilateralnym. Dlatego istnieje ryzyko częściowego pokrywania się lub zredukowania obu tych narzędzi³⁴. Plany działania (oraz instrumenty, które pojawiają się w ich miejsce po wejściu w życie umów stowarzyszeniowych) będą z pewnością regularnie weryfikowane pod kątem realizacji indywidualnych celów porozumień. Obecnie ustanowiony mechanizm ma funkcjonować w oparciu o wzmocnione ramy instytucjonalne partnerstwa na czterech poziomach: spotkaniach głów państw i rządów krajów partnerskich (co dwa lata), ministrów spraw zagranicznych (w razie potrzeby z udziałem Białorusi, raz do roku), wyższych urzędników (dyplomatów) oraz ekspertów. Współpraca instytucjonalna, ale bez wprowadzania zbyt dużej biurokracji w ramach Partnerstwa, będzie *de facto* świadczyła o sukcesie tej polityki. Pomysł polsko-szwedzki nie przewidywał budowy nowej struktury czy stworzenia sekretariatu, jednak Komisja zaproponowała utworzenie specjalnej grupy stanowiącej centralę dla kontaktów przedstawicieli rozlokowanych w regionie. Element bilateralny współpracy będzie wzmacniany przez mechanizmy utworzone na bazie umów stowarzyszeniowych lub Porozumień o Partnerstwie i Współpracy, wspomaganych przez służby administracyjne sześciu państw Partnerstwa. Sygnatariusze deklaracji praskiej uznali, że również pozostałe instytucje wspólnotowe, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego czy innych organizacji międzynarodowych powinni zaangażować się w proces implementa-

³¹ Zob.: *An EU Energy Security and Solidarity Action Plan*, COM(2008) 744. Proponowane jest uzgadnianie specjalnych memorandum z Moldową, Gruzją i Armenią oraz wspieranie inwestycji w ukraińską infrastrukturę przesyłową. Bezpieczeństwo dostaw energii ma oznaczać uaktualnienie istniejących ram wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego, podobnych do uzgadnianych z Rosją w ramach nowego porozumienia.

³² Wzorcem udanej integracji regionalnej może być CEFTA i Balkany Zachodnie.

³³ *Brussels European Council, Presidency Conclusions*, Brussels, 19-20.06.2008, 11018/08, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf.

³⁴ Zob.: *Non-paper on successor documents to current ENP Action Plans*, Brussels, December 2008, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pd/Non_paper_041208_en.pdf.

cji zarówno bilateralnych, jak i multilateralnych komponentów tej polityki. Jedną z opcji mogłoby stanowić Zgromadzenie Parlamentarne UE – Wschodni Sąsiedzi (EU-Neighbourhood East Parliamentary Assembly)³⁵ czy pełnomocnik ds. Partnerstwa Wschodniego w przyszłej Komisji Europejskiej.

Cele Partnerstwa Wschodniego można realizować również za pośrednictwem wybranych sztandarowych inicjatyw zapewniających widoczność współpracy międzynarodowej, takich jak zintegrowane systemy zarządzania granicami, instrument MSP, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, rozwój południowego korytarza energetycznego, współpraca w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka. Zasadniczym elementem rozwoju inicjatyw flagowych pozostają środki finansowe przeznaczone przez UE na ten cel. Podczas gdy propozycja polsko-szwedzka nie precyzowała tego zagadnienia (środki z budżetu UE przewidziane na EPS), Komisja w swoim komunikacie, potwierdzonym w deklaracji ostatniego szczytu, przedstawia konkretne propozycje. Zgodnie z nimi, obecny poziom finansowego wsparcia w ramach ENPI ma wzrosnąć z 450 mln euro (2008 r.) do ok. 785 mln euro w roku 2013³⁶. Na marcowym szczycie w Brukseli polskiej delegacji udało się natomiast przekonać państwa UE do przekazania dodatkowych 600 mln euro na ten cel³⁷ oraz środków ze specjalnego funduszu zwanego Instrumentem Inwestycyjnym na rzecz Sąsiedztwa (NIF). Polska wpłaci do niego 3 mln euro, a Niemcy i Francja po 10 mln euro. Jakkolwiek nie jest to suma, która rozwiąże problemy regionu, to za pozytywny należy uznać fakt, że pomimo kryzysu gospodarczego Partnerstwo pozwala znaleźć w budżecie UE środki na „eksport stabilności” na Wschód.

Wnioski

Próbując odpowiedzieć na postawione w tytule pytanie, czym jest Partnerstwo Wschodnie oraz jaka jest wartość dodana zaproponowanych rozwiązań, należy skupić się na kilku kwestiach. Po pierwsze, cele Partnerstwa Wschodniego, tj. stworzenie pogłębionej strefy wolnego handlu, adaptacji prawnej, wzmocnionej współpracy w wielu obszarach, głównie w kwestii ułatwień wizowych, patrząc z szerszej perspektywy, nie wnoszą nic nowego. Możemy zauważyć, że obejmują już funkcjonujący w ramach EPS zestaw narzędzi. Jakkolwiek współpraca w wymiarze multilateralnym i regionalnym, a szczególnie idea stworzenia regionalnej strefy wolnego

³⁵ EPP-ED proposes the creation of EURONEST Parliamentary Assembly; [on-line] <http://www/europe.bg/en/htmls/page.php?id=15199&category=374>. Propozycja ta została poparta w raporcie Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego z 26.10.2007 r.

³⁶ Należy zaznaczyć, że nie są to jedyne środki, jakie UE przeznacza obecnie na wschodnich sąsiadów objętych EPS. W latach 2007-2013 otrzymają oni z ENPI ponad 1 mld euro, a także pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Zob.: *EIB welcomes call to support SMEs in Eastern Partnership countries*, European Investment Bank/09/70, Prague/Luxembourg, 8.05.2009, [on-line] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=BEI/09/70&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

³⁷ „Gazeta Wyborcza” 2009, 21-22.03.

handlu wydaje się nowością, to również została przewidziana w formule EPS³⁸. Po drugie, metodologia będąca fundamentem Partnerstwa Wschodniego bardzo przypomina tę stosowaną przez pierwotną inicjatywę, inspirowaną przez metodologię przedakcesyjną. W szczególności to, że Komisja oceniała pierwsze raporty o postępie (*Progress Reports*) na podstawie wypełniania celów określonych w planach działania. Innymi słowy, warunkowość, stanowiąca postawę aksjologiczną Partnerstwa, zastępuje już istniejącą zasadę. Po trzecie, wartość dodana polityki finansowej budzi również kontrowersje. Chociaż zaproponowano zwiększenie środków na ten cel, decyzja o ich uruchomieniu pozostaje nadal w rękach Rady (problemem mogą być chociażby fundusze na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, co nie jest ujęte w dokumencie Komisji). Jednocześnie, zarówno w ramach EPS, jak i Partnerstwa, brakuje konkretnych mechanizmów radzenia sobie z konfliktami uniemożliwiającymi skuteczną regulację stosunków w regionie³⁹. Dowodem na to było zaangażowanie UE zarówno w rozwiązanie problemu w Naddniestrzu, jak i w Gruzji w sierpniu 2008 r., opierające się na rozwiązaniach dyplomatycznych (*soft security*), a nie militarnych. Niedookreślone zostały również nowo zaprojektowane umowy, będące podstawą prawną wzajemnych stosunków. Przede wszystkim nie istnieje gotowy projekt, na którym można by się oprzeć. Choć nowe porozumienia w ramach Partnerstwa Wschodniego mają oferować zdecydowanie więcej korzyści niż Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA), to z pewnością nie dorównają układom europejskim czy umowie o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Wyżej wymienione przykłady wskazują, iż w rzeczywistości nie istnieje problem ze spójnością obu polityk, być może dlatego, że nowa inicjatywa niewiele wnosi do istniejących ram współpracy, co może istotnie wpłynąć na jej wiarygodność. Propozycja Partnerstwa Wschodniego jest raczej skromna, a większość państw członkowskich, zwłaszcza dużych, jest raczej przeciwna cemukolwiek, co sugerowałyby choćby w małym stopniu, że Unia Europejska mogłaby się rozszerzyć poza obecnych kandydatów. Wpłynie to z pewnością na efekt negocjacji nad nową umową o ułatwieniach wizowych oraz zniechęci partnerów z Europy Wschodniej, by starać się o wstąpienie w szeregi UE.

Pomimo że Partnerstwo Wschodnie jest formalnie uznawane za integralną część EPS, może w wielu aspektach budzić niechęć tej ostatniej. Powód stanowi fakt, że nowa inicjatywa stanowi raczej „zmianę marki” niż daleko idącą adaptację *acquis* EPS. Dlatego wymienione powyżej niedostatki Europejskiej Polityki Sąsiedztwa będą jednocześnie odnosić się do Partnerstwa Wschodniego. Okazuje się zatem, że Partnerstwo Wschodnie nie wnosi nic nowego ponad to, co prezentuje istniejąca EPS, z jednym wyjątkiem – wyraźnym oddzieleniem Europy Wschodniej od Południowej⁴⁰. Partnerstwo Wschodnie może stać się przejściowym rozwiązaniem,

³⁸ Zob.: „Non-Paper: ENP – a Path towards further economic integration”, Expanding on the proposals contained in the communication to the European Parliament and the Council on „Strengthening the ENP”, COM(2006) 726 final, 4.12.2006, [on-line] http://europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

³⁹ D. Helly, *EU's Influence in its Eastern Neighbourhood: The Case of Crisis Management in the Southern Caucasus*, [w:] *Pioneer Europe? Testing...*, s. 194.

⁴⁰ *The Eastern Partnership – something new...*, s. 22-23.

uzupełniającym politykę rozszerzenia, ale skierowaną tylko do tych partnerów, którzy chcą lub są w stanie spełnić kryteria członkostwa.

Oceniając ogólnie, inauguracja Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej i jej wschodnich sąsiadów ma niewątpliwie znaczenie historyczne. Z jednej strony stanowi szansę na zintegrowanie wybranych społeczeństw wschodnioeuropejskich z rozszerzoną Unią, z drugiej zaś realizacja Partnerstwa może pozwolić Unii na zademonstrowanie jej znaczenia i wiarygodności na arenie międzynarodowej. Przyszłość Partnerstwa Wschodniego będzie w znacznym stopniu zależała jednak od zaangażowania i woli politycznej państw, do których jest skierowana, państw członkowskich Unii oraz wykorzystania przez nie możliwości, jakie oferuje im ta inicjatywa. Jednocześnie Partnerstwo stanowi długo oczekiwaną próbę, wstępnie zakończoną sukcesem, włączenia się Polski w konceptualizację WPZiB UE, a przez to – zapewnienia sobie uprzywilejowanego wpływu na proces realizacji jej wschodniego kierunku.

Magdalena Bainczyk

UMOWA STOWARZYSZENIOWA JAKO INSTRUMENT PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Wstęp

W roku 2008 z inicjatywy Polski i Szwecji¹ nastąpiła intensyfikacja prac w ramach Unii Europejskiej nad zacieśnieniem współpracy z partnerami wschodnioeuropejskimi². Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2008 r. wezwała Komisję do opracowania propozycji „Partnerstwa Wschodniego”³, a pierwsze ramowe propozycje Komisja przedstawiła na początku grudnia 2008 r.⁴ Zostały one zaakceptowane na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w marcu 2009 r. Na szczycie tym Rada Europejska przyjęła również Deklarację w sprawie Partnerstwa Wschodniego⁵. Faza przygotowawcza została zamknięta na początku maja 2009 r. w Pradze przyjęciem przez państwa członkowskie, państwa partnerskie oraz przedstawicieli Unii Europejskiej wspólnej deklaracji Partnerstwa Wschodniego⁶.

¹ http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html.

² Państwa Europy Wschodniej i Kaukazu objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa, do których należą: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Republika Mołdowy oraz Ukraina, KOM(2008) 823. Należy przy tym zwrócić uwagę na przymiotnik „wschodnioeuropejskie”, określający te państwa partnerskie, w kontekście art. 49 TUE dotyczącego członkostwa w UE, który odnosi się do państw „europejskich”.

³ *Presidency Conclusions*, Brussels, 19/20.06.2008, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf. Szefowie państw oraz szefowie rządów państw członkowskich zebrani na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej 1.09.2008 r. zażądali, by Komisja przyspieszyła prace nad projektem Partnerstwa, *Presidency conclusions of the Extraordinary European Council held in Brussels (1 September 2008)*, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 823; omawiane w artykule dokumenty dostępne są na stronie: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm.

⁵ *Presidency Conclusions*, Brussels, 19-20.03.2009, annex II.

⁶ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7.05.2009.

Zgodnie z wyżej wymienionymi aktami cele Partnerstwa – stowarzyszenie polityczne i integracja gospodarcza – mają zostać zrealizowane za pomocą środków dwustronnych i wielostronnych. W ramach środków dwustronnych zacieśnienie współpracy z partnerami wschodnimi ma nastąpić poprzez zawarcie tzw. „nowych” umów stowarzyszeniowych, które zastąpią obowiązujące umowy o partnerstwie i współpracy.

Cel poniższego opracowania stanowi analiza ram prawnych stosunków z państwami trzecimi w ramach I filaru UE, do których należą wspomniane wyżej dwa rodzaje umów międzynarodowych. Następnie przedstawione zostaną propozycje umów stowarzyszeniowych, które mają zostać zawarte w ramach Partnerstwa Wschodniego. W artykule znajdzie się również odniesienie do ewentualnej zmiany stanu prawnego w zakresie zawierania tych umów, związanego z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Nie zostaną natomiast poruszone zagadnienia pomocy finansowej udzielanej przez Wspólnotę Europejską wschodnim sąsiadom, a także działań podejmowanych w ramach II i III filaru Unii Europejskiej.

Analizy dokonano na podstawie wspólnotowego dorobku prawnego, obejmującego przepisy traktatowe, dotychczas zawarte przez Wspólnotę umowy, praktykę ich stosowania, wspólną deklarację przyjętą na początku maja 2009 r., a także wspomniane akty o charakterze politycznym wydane przez Radę Europejską i Komisję Europejską, które stanowią podstawowe źródło informacji o umowach będących przedmiotem poniższego opracowania.

Kompetencja Wspólnoty Europejskiej do zawarcia umowy międzynarodowej

Powszechnie operuje się stwierdzeniem, że Unia Europejska jest podmiotem kreującym stosunki z państwami trzecimi, a nazwa II filaru UE – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa [dalej także WPZiB]⁷ – mogłaby wskazywać, że właśnie w ramach tej struktury przyjmuje się podstawowe instrumenty tworzące relacje instytucjonalne pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi. Jednakże obecnie najistotniejsze znaczenie dla kształtowania tychże stosunków posiada pierwszy, wspólnotowy filar Unii Europejskiej obejmujący Wspólnotę Europejską [dalej także WE] oraz Euratom. Tak więc z prawnego punktu widzenia podmiotem odpowiedzialnym za ich realizację, m.in. zawieranie umów stowarzyszeniowych, jest Wspólnota Europejska⁸.

⁷ W artykule uwzględniono aktualny stan prawny, a więc regulacje zawarte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w Traktacie o Unii Europejskiej. Ramy prawne stosunków zewnętrznych zostaną głęboko zreformowane na podstawie Traktatu lizbońskiego, o czym piszę na końcu opracowania; zob. także: M. Balczyk, *Aspekty prawne ewolucji polityki zagranicznej UE – od Traktatu Konstytucyjnego do Traktatu Lizbońskiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 41 i nast.

⁸ K.E. Smith, *EU external relations*, [w:] *European Union politics*, red. M. Cini, Oxford–New York 2003, s. 230. R. Zięba stwierdza, że we współpracy z państwami basenu M. Śródziemnego UE wykorzystuje instrumenty zewnętrznej polityki handlowej oraz współpracy rozwojowej w zakresie I filaru; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 203. Ze względu na te przesłanki formalne w artykule będzie mowa o umowach zawieranych przez WE, a nie przez UE.

Podstawowe znaczenie dla kształtowania stosunków umownych z państwami trzecimi mają art. 281 oraz 300 TWE. Przyjmuje się bowiem, że art. 281 TWE przyznaje Wspólnocie Europejskiej osobowość prawną w rozumieniu prawa międzynarodowego⁹, a art. 300 TWE dotyczy jej zdolności traktatowej. Regulacje te pozwalają uniknąć dylematów związanych ze statusem Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych, które nadal istnieją w odniesieniu do kwestii osobowości prawnomiedzynarodowej Unii Europejskiej i jej zdolności traktatowej. W Traktacie o Unii Europejskiej nie przyznano bowiem UE osobowości prawnej i nie ma ona statusu organizacji międzynarodowej¹⁰. Ten brak jasności widoczny jest w deklaracji przyjętej na szczycie praskim, stanowiącej, że Partnerstwo jest wspólnym przedsięwzięciem państw członkowskich oraz partnerów wschodnioeuropejskich; z drugiej jednak strony w deklaracji znajduje się stwierdzenie, że „nowe” umowy stowarzyszeniowe zostaną zawarte pomiędzy UE a państwami partnerskimi.

Ze względu na to, że osobowość Wspólnoty ma charakter wtórny i funkcjonalny, zakres jej działania, także w stosunkach zewnętrznych, nie jest uniwersalny. Zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych, wyrażoną w art. 5 TWE, Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych¹¹. W odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych zasada ta została powtórzona w art. 300 ust. 1 TWE, zgodnie z którym Wspólnota może zawrzeć umowę międzynarodową z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową, w przypadku gdy Traktat to przewiduje [podkreślenie moje – M.B.]. Art. 300 TWE nie stanowi więc samoistnej podstawy do zawarcia umowy międzynarodowej przez WE, a kompetencja do zawarcia konkretnej umowy ustalana jest poprzez analizę przepisów Traktatu¹². Innymi słowy, za każdym razem, gdy Wspólnota zamierza podpisać jakąkolwiek umowę z państwem trzecim lub organizacją międzynarodową, należy odwołać się do odpowiedniego upoważnienia zawartego w Traktacie. Dlatego też przedmiotem dalszej analizy będą m.in. odpowiednie przepisy Traktatu, które stanowią lub mogą stanowić podstawę kształtowania stosunków Wspólnoty z państwami trzecimi w ramach Partnerstwa Wschodniego.

W kontekście kompetencji do zawarcia umowy międzynarodowej przez WE pojawia się w doktrynie prawa wspólnotowego zagadnienie tzw. umów mieszanych, które dla analizowanego tematu wydaje się ważne, gdyż niektóre umowy o partnerstwie i współpracy, a także umowy stowarzyszeniowe kwalifikuje się właśnie jako umowy mieszane, czyli takie, których stronami są państwo trzecie oraz Wspólnota, a także państwa członkowskie. Taki układ wynika z podziału kompetencji między Wspólnotą i państwami członkowskimi, w świetle którego ani Wspólnota, ani pań-

⁹ E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 421, zob. także orzeczenie ETS 6/64 w sprawie *Flaminio Costa v. ENEL*, [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wybór i red. W. Czapliński [et al.], Warszawa 2005, s. 35 i nast.

¹⁰ J. Barcz w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 25 i nast.; A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 185 i nast.

¹¹ M. Niedzwiedz, *Umowy międzynarodowe mieszane w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 18.

¹² Zagadnienie zakresu kompetencji WE do zawierania umów było przedmiotem wielu orzeczeń ETS żywo dyskutowanych w doktrynie, gdyż jedynie w kilku przepisach TWE, w tym art. 310 TWE, istnieje wyraźna podstawa takiego działania WE; zob. m.in.: M. Niedzwiedz, *op. cit.*, s. 15 i nast.; J. Sozański, *Porozumienia międzynarodowe Wspólnot i Unii Europejskiej*, Toruń 2007, s. 231 i nast.

stwa członkowskie nie mają pełnej samodzielnej kompetencji do zawarcia umowy z państwem trzecim¹³. Konstrukcja ma poważne znaczenie dla procedury zawierania umowy mieszanej, gdyż w prowadzonych w sprawie umowy negocjacjach, obok instytucji wspólnotowych, uczestniczą również państwa członkowskie, które muszą także wyrazić zgodę na związanie się tą umową¹⁴. Za powód klasyfikowania jako mieszanych umów o partnerstwie czy umów stowarzyszeniowych uznaje się często umieszczenie w nich zapisów dotyczących dialogu politycznego, gdyż kwestie te nie należą do kompetencji Wspólnoty Europejskiej¹⁵.

Wspomniany powyżej art. 300 TWE ma przede wszystkim charakter przepisu formalnego, który określa kompetencję poszczególnych instytucji wspólnotowych w procedurze zawierania umów międzynarodowych¹⁶. W świetle art. 300 ust. 1-3 TWE negocjacje w sprawie zawarcia umowy prowadzone są przez Komisję Europejską w ramach udzielonych jej przez Radę UE zaleceń, natomiast o zawarciu umowy decyduje Rada przy udziale Parlamentu Europejskiego, który posiada uprawnienia opiniujące bądź też w odniesieniu do niektórych rodzajów umów, w tym stowarzyszeniowych lub o partnerstwie i współpracy, wyraża zgodę na ich zawarcie¹⁷.

Umowa o partnerstwie i współpracy

Należy zauważyć, że stosunki Unii Europejskiej z partnerami wschodnioeuropejskimi stanowią element szerszego projektu – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁸, która prócz wyżej wspomnianych państw obejmuje długoletnią współpracę z państwami basenu Morza Śródziemnego, obecnie określaną jako Partnerstwo Śródziemnomorskie¹⁹. W ramach budowy stosunków zewnętrznych z państwami tego regionu Wspólnota w latach 70. XX w. zawarła umowy o współpracy z Algierią, Egiptem, Jordanią, Libanem i Syrią. Umowy te zastąpiono w latach 90. tzw. umowami stowarzyszeniowymi nowej generacji²⁰. W tym kontekście umowy o partnerstwie i współpracy, które są obecnie podstawowym instrumentem polityki wobec partnerów wschodnich UE²¹, mogą być postrzegane jako etap przejściowy do zawarcia umów stowarzyszeniowych.

¹³ M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 63 i nast., s. 83 i nast.; A. Wyrozumski w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *op. cit.*, s. 272.

¹⁴ M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 87 i nast., s. 100.

¹⁵ P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford-New York 2005, s. 106; E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, s. 433.

¹⁶ E. Skrzydło-Tefelska w: *Prawo Unii Europejskiej*, s. 422.

¹⁷ Szczegółowo procedurę zawierania umów omawia m.in. J. Sozański (*op. cit.*, s. 297).

¹⁸ Ch. Heusgen, *Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union*, [w:] *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, red. W. Weidenfeld, Bonn 2004, s. 698 i nast.; zob. także opracowania w: „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4.

¹⁹ Partnerstwo Eurośródziemnomorskie opiera się na Deklaracji końcowej Eurośródziemnomorskiej Konferencji Ministrów, która odbyła się w 1995 r. w Barcelonie (tzw. deklaracja barcelońska), Ch. Heusgen, *op. cit.*, s. 696 i nast.

²⁰ S. Majkowska, *Partnerstwo euro-śródziemnomorskie szansą na pokój, stabilność polityczną i bezpieczeństwo*, [w:] *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty polityczne i prawne*, red. C. Milk, Toruń 2005, s. 190 i nast.

²¹ R. Zięba, *op. cit.*, s. 157.

Jak już wspomniano, pod koniec lat 90. zawarto z tzw. nowymi niezależnymi państwami umowy o partnerstwie i współpracy na okres dziesięciu lat. Zakres tych umów jest bardzo szeroki, mają one bowiem stworzyć ramy dialogu politycznego oraz wsparcia tych państw w procesie transformacji demokratycznej i wolnorynkowej. Umowy obejmują ponadto współpracę w zakresie legislacji, ekonomii, spraw społecznych, współpracę naukową, technologiczną i kulturalną. Porozumienia opierają się na poszanowaniu zasad prawa międzynarodowego, praw człowieka, demokracji oraz wolnego rynku. Na podstawie umów stworzono strukturę instytucjonalną, która obejmuje Radę Współpracy, Komitet Współpracy, Komitet Parlamentarny, a także spotkania wyższych urzędników, służące prowadzeniu bilateralnego dialogu politycznego²². Jarosław Sozański stwierdza, że szeroka podstawa prawna²³, szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje również dialog polityczny, a także utworzenie struktury instytucjonalnej, powodują, iż umowy te stają się bardzo podobne do umów stowarzyszeniowych. Z drugiej jednak strony brak ich formalnego oparcia na art. 310 TWE może wskazywać na to, że instytucje wspólnotowe chciały zachować jednak pewien dystans w stosunku do tych państw²⁴.

W zakresie postanowień proceduralnych umowy te odwołują się do art. 300 ust. 2 oraz art. 300 ust. 3 akapit 2 TWE i do ich zawarcia konieczna była zgoda Parlamentu Europejskiego.

Umowa stowarzyszeniowa w świetle art. 310 TWE²⁵

W doktrynie prawa wspólnotowego spotyka się stwierdzenia, że umowa stowarzyszeniowa jest „ukoronowaniem zewnętrznego procesu integracji [państwa trzeciego ze Wspólnotami – przypis M.B.] i jego najpełniejszą realizacją”²⁶. Z drugiej jednak strony w świetle przepisów TWE treść i charakter tej umowy pozostają nieokreślone. Walter Hallstein twierdził, że umowa ta może stanowić coś pomiędzy członkostwem minus 1% a umową o współpracy i handlu plus 1%²⁷. Więcej niż norma traktatowa o charakterze i zakresie umowy powie nam praktyka stosowania tych regulacji.

Do początku lat 90. była ona rzadko wykorzystywanym instrumentem polityki zewnętrznej – w tym okresie zawarto umowy z państwami basenu Morza Śród-

²² <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r17002.htm> [31.01.2009].

²³ Np. umowa zawarta pomiędzy WE i jej państwami członkowskimi a Gruzją opiera się na art. 44 ust. 2, art. 47 ust. 2 zd. ostatnie, art. 55, art. 57 ust. 2, art. 71, art. 80 ust. 2, art. 93, 94, 133 i 308 TWE w związku z art. 300 ust. 2 oraz art. 300 ust. 3 akapit drugi TWE, a także art. 95 TWWiS oraz art. 101 TEWEA, decyzji Rady i Komisji z dnia 31.05.1999 r. w sprawie zawarcia umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Gruzją z drugiej strony (1999/515/WE, EWWiS, Euroatom), Dziennik Urzędowy WE, L 205, s. 1.

²⁴ J. Sozański, *op. cit.*, s. 490, 514 i nast.

²⁵ Przedmiotem niniejszych rozważań są jedynie umowy stowarzyszeniowe w rozumieniu art. 310 TWE, zawierane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W opracowaniu nie wspomina się umów zawartych z „dalszymi” partnerami WE, w tym umowy stowarzyszeniowe oparte na art. 182 nn. TWE, zawierane z krajami i terytoriami zamorskimi.

²⁶ A. Cieśliński, *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999, s. 21.

²⁷ Cyt. za: D. Phinamore, *Association: Stepping-Stone or Alternative to EU Membership?*, Sheffield 1999, s. 21.

ziemnego: Grecją (1961), Turcją (1963), Maltą (1970) i Cyprzem (1972)²⁸. Dopiero w latach 90., w związku z gwałtownym wzrostem zainteresowania Wspólnotami/Unią Europejską, podpisano kilkanaście umów tego rodzaju²⁹ z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, tzw. układy europejskie, oraz państwami basenu Morza Śródziemnego, w ramach tzw. procesu barcelońskiego, z kolei Układ z Porto ustanawiał stowarzyszenie z państwami EFTA. Pod koniec lat 90. zaczęto opracowywać nowy typ umów stowarzyszeniowych – układy o stabilizacji i stowarzyszeniu, które zostały zawarte z Chorwacją i Macedonią. Aleksander Cieśliński podkreśla polityczny aspekt zawierania umów stowarzyszeniowych, wskazując, że są one elementem stabilizacji ładu europejskiego, szczególnie w okresie niepokoїв politycznych i gospodarczych³⁰.

Nawet w tak lapidarnym opracowaniu nie można pominąć definicji stowarzyszenia zawartej w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Meryem Demirel, zgodnie z którym umowa stowarzyszeniowa tworzy specjalny, uprzywilejowany związek z państwem trzecim, które powinno co najmniej w pewnym zakresie uczestniczyć w systemie wspólnotowym³¹. Doktryna w oparciu o praktykę instytucji wspólnotowych wymienia dalsze cechy wspólne dla tego rodzaju umów, m.in.: szeroki zakres przedmiotowy umowy, bliskość tworzonych powiązań, odzwierciedlenie w umowie rozwiązań zawartych w TWE, instrumenty kontroli implementacji umowy oraz trwałość powiązań. Jarosław Sozański zwraca uwagę, że jest to umowa tworząca relację niesymetryczną, gdyż w istocie włącza państwo trzecie w określonym zakresie w system integracji wspólnotowej, m.in. wymagając od tego państwa, by przyjęło rozwiązania prawa wspólnotowego³².

Umowa stowarzyszeniowa tworzy odrębną od członkostwa w Unii Europejskiej, uregulowanego w art. 49 TUE, formę związania ze Wspólnotami. Warto tutaj wspomnieć, że w art. 49 TUE znajduje się wyraźne stwierdzenie, iż do członkostwa mogą pretendować „państwa europejskie”. Biorąc pod uwagę fakt, że w przeszłości umowy stowarzyszeniowe nawiązywały wprost do kwestii członkostwa danego państwa we Wspólnotach³³ oraz że państwa, które podpisały układy europejskie, stały się, w stosunkowo krótkim czasie, członkami UE, można by postawić tezę, iż zawarcie umowy stowarzyszeniowej jest etapem na drodze do członkostwa. Jednakże wykładnia umów z lat 90. dokonywana przez instytucje wspólnotowe przeczy tej tezie³⁴. W literaturze trafnie wskazuje się więc, że umowy zawieranie podstawie art.

²⁸ Układy stowarzyszeniowe zawarte z Marokiem, Algierią i Tunezją nie opierały się na art. 310 TWE, lecz na podstawie właściwej dla stowarzyszenia z tzw. krajami zamorskimi, por.: J. Sozański, *op. cit.*, s. 488.

²⁹ D. Phinmore, *op. cit.*, s. 14 i nast.; obszerną typologię umów stowarzyszeniowych prezentuje J. Sozański, *op. cit.*, s. 483 i nast.; Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska*, Białystok 2005, s. 240.

³⁰ A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 23 i nast. Na funkcję stabilizacyjną stosunków zewnętrznych zwraca uwagę J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, tłum. A. i J. Maziarscy, Warszawa 2007, np. s. 84 i nast., s. 228 i nast.; patrz także pkt 2 wspólnej deklaracji praskiej. O stabilizującej roli ENP zob.: W. Priesmeyer-Tkocz, E.D. Stratschulte, *Immer im Kreis: Die EU zwischen externer Demokratieförderung und interner Konsolidierung*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 57 i nast.

³¹ Sprawa 12/84 Meryem Demirel v. Miasto Schwäbische Gmünd, [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, s. 316 i nast.

³² J. Sozański, *op. cit.*, s. 491 i nast.

³³ Np. umowa stowarzyszeniowa zawarta z Grecją.

³⁴ Komunikat KE w sprawie umów stowarzyszeniowych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej: KOM(90) 389; D. Phinmore, *op. cit.*, s. 16, 68 i nast.; J. Sozański, *op. cit.*, s. 485 i nast.

310 TWE można podzielić na zawierane z państwami pozaeuropejskimi i europejskimi. Te drugie zaś moga prowadzić [podkreślenie moje – M.B.] do członkostwa w UE³⁵.

Podstawą prawną zawarcia omawianych umów jest bardzo lapidarny w swojej treści art. 310 TWE³⁶, który stanowi, że „Wspólnota może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”. Jak już wspomniano, zakres przedmiotowych umów pozostaje więc nieokreślony, blankietowy, a ich rzeczywistą treść determinuje stopień integracji w ramach Wspólnoty³⁷. Należy przy tym zauważyć, że przedmiotem umowy powinna być zasadniczo współpraca w odniesieniu do polityk uregulowanych w pierwszym, wspólnotowym filarze UE. Jednakże porozumienia te niejednokrotnie obejmują również elementy „pozagospodarcze”, np. kwestie polityczno-ustrojowe bądź bezpieczeństwa, i z tego względu zawierane są jako umowy mieszane³⁸.

Zgodnie z art. 310 TWE umowa powinna charakteryzować się wzajemnością praw i obowiązków, zwłaszcza że WE jako członek Światowej Organizacji Handlu nie powinna stosować unilateralnych preferencji handlowych, chyba że w ciągu 10 lat dojdzie do utworzenia pomiędzy nią a państwami trzecimi strefy wolnego handlu bądź unii celnej. Z drugiej jednak strony wzajemność nie musi mieć natychmiastowego charakteru, zwłaszcza że poziom rozwoju gospodarczego państwa stowarzyszonego jest z reguły niższy niż państw członkowskich³⁹.

Art. 310 TWE wspomina o stworzeniu specjalnych procedur, co pozwala na ustanowienie instytucji w celu wykonania umowy. Są to rada – główna instytucja polityczna i decyzyjna, złożona z przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE, przedstawiciela Komisji oraz państwa stowarzyszonego; komitet złożony z wyższych urzędników, odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie stowarzyszenia „na co dzień”, oraz komitet parlamentarny, ewentualnie mogą zostać powołane komisje tematyczne. Należy również wskazać, że żadna z umów nie pozwala państwu stowarzyszonemu na udział w procesach decyzyjnych instytucji wspólnotowych⁴⁰.

Co do procedury zawierania umów stowarzyszeniowych należy odwołać się do wspomnianego art. 300 TWE. W świetle tego przepisu wymaga ono jednomyślnej decyzji Rady UE oraz zgody Parlamentu Europejskiego. Nie są to jedyne utrudnienia proceduralne. Ze względu na „mieszany” charakter umowy państwo trzecie zawiera ją nie tylko z WE, lecz także z państwami członkowskimi, przy czym są to

³⁵ M.M. Kenig-Witkowska w: *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 53.

³⁶ Już TEWIS przewidywał stowarzyszenie z Wielką Brytanią. Natomiast w ramach EWG było to umowa przewidziana w Traktacie od samego początku istnienia Wspólnot. Podstawa prawna została znowelizowana przez Traktat z Maastricht, J. Sozański, *op. cit.*, s. 485; D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 22.

³⁷ A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 39.

³⁸ J. Sozański ze względu na zróżnicowaną treść i funkcję umów stowarzyszeniowych stwierdza, że nie można mówić w tym wypadku o jednolitej kategorii umów (*op. cit.*, s. 485).

³⁹ D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 26, 56 i nast.

umowy bilateralne, a WE i państwa członkowskie tworzą jako zespół jedną stronę umowy⁴¹. David Phinnemore wskazuje, że państwa członkowskie często wykazują opóźnienia w procedurze ratyfikacyjnej⁴².

Umowa stowarzyszeniowa jako instrument prawny Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie ma opierać się na dotychczas istniejących zobowiązaniach umownych, ale jego istotny element stanowi zawarcie umów stowarzyszeniowych pomiędzy UE a państwami partnerskimi. W nawiązaniu do problemu zdolności traktatowej Unii wyrażnie stwierdzenie deklaracji, że stroną umowy będzie UE, należy chyba interpretować w ten sposób, iż antycypowano już stan prawny po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego. Podnosi się również, że nie bez znaczenia na tle art. 49 TUE, odnoszącego się do członkostwa w UE, pozostaje użycie w stosunku do państw trzecich określenia „partnerzy wschodnioeuropejscy”. Jednocześnie w deklaracji znalazło się dyplomatyczne stwierdzenie, że Partnerstwo będzie rozwijane niezależnie od indywidualnych aspiracji państw co do przyszłych stosunków z UE⁴³. W świetle powyższych zapisów nie jest jasne, czy projektowane umowy można byłoby ewentualnie podzielić na dwie kategorie: umowy stowarzyszeniowe z krajami europejskimi – m.in. z Mołdową czy Ukrainą, które mogą prowadzić do członkostwa w UE, oraz umowy stowarzyszeniowe z państwami Kaukazu, które ze względu na obecne brzmienie art. 49 TUE prawdopodobnie nie będą mogły przystąpić do UE⁴⁴.

Umowy nie będą zawierane według jednego, ujednoliconego wzorca. Ze względu na konieczność dostosowania środków podejmowanych przez Unię do sytuacji wewnętrznej partnerów wschodnioeuropejskich oraz uwarunkowań polityki międzynarodowej podkreśla się, że umowy te będą podpisywane z tymi partnerami, którzy wyrażą chęć tak ścisłej integracji z UE, a treść umów pozostanie zróżnicowana, dostosowana do potrzeb każdego z partnerów.

Współpraca w ramach stowarzyszenia będzie miała charakter „warunkowy”, tzn. intensywność relacji uzależniona będzie od postępów partnera wschodnioeuropejskiego w zakresie transformacji ustrojowej oraz przyjmowania unijnych standardów prawnych. W propozycjach Komisji znalazło się stwierdzenie, że „warunkiem rozpoczęcia negocjacji i późniejszego zacieśnienia stosunków będzie odpowiedni postęp pod względem demokracji, praworządności i praw człowieka, a w szczegól-

⁴¹ Wyczerpująco na ten temat pisze M. Niedźwiedź, *op. cit.*, s. 65 i nast. Mieszany charakter umowy znajduje swój wyraz w jej nazwie, np. *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony*, Dz. U. 1994, nr 11, poz. 38.

⁴² D. Phinnemore, *op. cit.*, s. 72 i nast.

⁴³ W swoich dokumentach Komisja odniosła się do relacji pomiędzy projektowanymi umowami stowarzyszeniowymi a kwestią ewentualnego członkostwa w Unii partnerów wschodnich, wskazując, że uczestnictwo w Partnerstwie Wschodnim nie obejmuje żadnej perspektywy członkostwa, ale też nie określa definitywnie przyszłego statusu tych państw (*Eastern Partnership – Questions and Answers*, 4.12.2008); o relacji EPS – polityka rozszerzenia interesująco pisze G. Gromadzki, *Węcej niż Sąsiedztwo. Pięć lat o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Analiza Fundacji Batorego*, październik 2008, s. 3.

⁴⁴ Paralelnie do przeprowadzonego podziału umów stowarzyszeniowych G. Gromadzki wyróżnia politykę wobec Ukrainy, Mołdowy, ewentualnie Białorusi oraz wobec państw Kaukazu Południowego (*op. cit.*, s. 2 i nast.).

ności udowodnienie, że ramy prawne regulujące proces wyborczy oraz praktyka w tym zakresie są zgodne ze standardami międzynarodowymi, jak również pełna współpraca z Radą Europy, OBWE/ODIHR oraz z agendami ONZ zajmującymi się kwestiami praw człowieka⁴⁵. Następnie Rada Europejska w swojej deklaracji wyraźnie stanęła na stanowisku, że umowy stowarzyszeniowe zostaną podpisane z partnerami, którzy podzielają takie wartości, jak: demokracja, rzady prawa, prawa człowieka, a także wolny rynek, zrównoważony rozwój czy dobre zarządzanie. Wszystkie te wartości jako podstawa Partnerstwa Wschodniego znalazły się w pkt 1 wspólnej deklaracji. Powyższe stwierdzenia wskazują, że projektowane stowarzyszenia zyskają charakter o wiele szerszy niż jedynie współpraca gospodarcza. Obejmować bowiem będą wyżej wspomniane dialog polityczny, traktowany jako warunek *sine quo non* współpracy w ogóle.

Kolejną, mocno eksponowaną cechą projektowanych umów pozostają obustronne interesy i obowiązki oraz współodpowiedzialność, wymienione w pkt 1 deklaracji, co jest zresztą zgodne z brzmieniem art. 310 TWE. W świetle tego przepisu umowa stowarzyszeniowa powinna charakteryzować się wzajemności praw i obowiązków. Warto tutaj podkreślić „obowiązki” krajów stowarzyszeniowych, gdyż coraz ściślejsza integracja uzależniona będzie od konkretnych postępów partnerów. Komisja zamierza w związku z tym przygotować dokumenty zastępujące obowiązujące plany działania w ramach EPS, które określają kolejne etapy reform w państwach stowarzyszonych, a tym samym wspomogą ich transformację. Nie chodzi przy tym wyłącznie o dialog polityczno-ustrojowy. Komisja proponuje m.in. zawarcie układów o mobilności i bezpieczeństwie, w których kwestia otwarcia granic zewnętrznych UE dla obywateli państw partnerskich zostałaby powiązana z bezpieczeństwem i stabilnością tych państw oraz bezpieczeństwem granic UE. W perspektywie długoterminowej Komisja przewiduje w ramach tego projektu możliwość zniesienia obowiązku wizowego. Harmonogram działań w tym zakresie byłby jednak uzależniony od postępu państw stowarzyszonych w następujących obszarach: zabezpieczenie dokumentów, walka z nielegalną imigracją, w tym readmisja, zamówienia publiczne, a także stosunki zewnętrzne, ochrona praw człowieka, w szczególności praw mniejszości.

Prezentowane podejście zostało potwierdzone w pkt 7 deklaracji, zgodnie z którym pełna liberalizacja wizowa jest celem długoterminowym, który realizowany będzie stopniowo, w odniesieniu do wybranych państw, biorąc pod uwagę po ich stronie bezpieczeństwo oraz jakość zarządzania mobilnością. Umowa, prócz wyżej wspomnianych kwestii „polityczno-ustrojowych”, ma obejmować: budowę głębszej i kompleksowej strefy wolnego handlu, obejmującej także ułatwienia inwestycyjne, stopniową liberalizację systemu wizowego, współpracę na rzecz zwiększania bezpieczeństwa energetycznego krajów partnerskich i UE oraz kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego partnerów wschodnich. Ze względu na szeroki zakres przedmiotowy projektowanych umów, jeśli będą one zawierane jeszcze na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, należałoby przyjąć, że będą one miały charakter umów mieszanych, a więc do ich zawarcia konieczne oka-

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 823.

że się przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej w każdym z 27 państw członkowskich UE.

Nie wszystkie postanowienia projektowanych umów stowarzyszeniowych mają być stosowane od momentu wejścia w życie. Związane jest to z jednej strony ze wspomnianą wyżej „warunkowością” funkcjonowania stowarzyszenia, a z drugiej strony – ze stopniem rozwoju gospodarczo-społecznego partnerów. Rada Europejska w swojej deklaracji stwierdziła, że warunkiem zawarcia umów stowarzyszeniowych będzie gotowość państw partnerskich do uczestniczenia w strefie wolnego handlu. Jednocześnie strona unijna bierze pod uwagę fakt, że w chwili zawierania umów stowarzyszeniowych państwa te mogą nie być gotowe nawet do podjęcia negocjacji w tej sprawie. Tak więc liberalizacja stosunków handlowych zostanie dostosowana do poziomu rozwoju gospodarczego partnerów.

Co prawda w dostępnych dokumentach instytucji UE brakuje określonych ram czasowych projektowanych umów, ale ze względu na ich warunkowość i potencjał rozwojowy zawarty w projektowanych rozwiązaniach należałoby przyjąć, że będą to umowy długoterminowe. Porozumienia powinny zawierać również precyzyjne regulacje dotyczące instytucji stowarzyszenia, do których należałoby decydowanie o przejściu do kolejnego jego etapu, np. zaawansowanej strefy wolnego handlu, czy dokonywanie wspólnej oceny postępów czynionych przez kraje stowarzyszone, które warunkują otwarcie dla nich przestrzeni wewnątrzunijnej.

Jak wykazano powyżej, projektowane umowy stowarzyszeniowe będą miały szeroki zakres przedmiotowy, dlatego nie należy oczekiwać, że zostaną one zawarte bardzo szybko. Choć ich negocjowanie będzie należało do Komisji, to muszą one zostać przyjęte jednomyślnie przez Radę Unii Europejskiej, w której nie ma chyba pełnej zgody co do kształtu współpracy ze wschodnimi partnerami, oraz uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo procedura zostałaby wydłużona o okres potrzebny na ratyfikację umów w 27 państwach członkowskich.

Umowa stowarzyszeniowa w świetle Traktatu lizbońskiego

W UE przeprowadza się obecnie procedurę ratyfikacji kolejnego traktatu rewizyjnego⁴⁶, który w sposób zasadniczy wpłynie na funkcjonowanie Unii jako podmiotu stosunków międzynarodowych⁴⁷. Na mocy tego traktatu UE otrzyma status organizacji międzynarodowej oraz likwidacji ulegnie struktura filarowa. Pewne zmiany obejmują również zagadnienie zawierania umów stowarzyszeniowych⁴⁸, które znalazło się w części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej także TfUE]⁴⁹, zatytułowanej „Działania zewnętrzne Unii”.

⁴⁶ O przebiegu reformy traktowej UE zob. m.in.: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2008.

⁴⁷ M. Balczyk, *op. cit.*, s. 41 i nast.; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 105 i nast.

⁴⁸ Należy zauważyć, że w Traktacie występują dwa pojęcia – w art. 217 TfUE umowa tworząca stowarzyszenie, w art. 218 TfUE układ o stowarzyszeniu.

⁴⁹ Wersja skonsolidowana traktatów dostępna jest w: Dziennik Urzędowy UE C 115, 9.05.2008.

W nowym art. 217 TfUE została zasadniczo powtórzona treść art. 310 TWE. Zmiana brzmienia wspomnianego przepisu wynika z nadania UE osobowości prawnej, a więc umów tworzących stowarzyszenie nie będzie zawierała Wspólnota, lecz Unia. Dawny art. 300 TWE odnoszący się do kwestii proceduralnych uległ głębszym zmianom, które ze względu na ograniczone rozmiary tekstu nie zostaną omówione. Należy jedynie wspomnieć, że art. 218 TfUE przewiduje zgodę Parlamentu Europejskiego na zawarcie umowy, a także jednomyślność Rady.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy tematu artykułu można wysunąć następujące wnioski:

1) Umowa stowarzyszeniowa jako środek dwustronny w ramach Partnerstwa Wschodniego stanowi istotną zmianę w podejściu UE do krajów objętych tym projektem. Obecnie bowiem podstawę stosunków bilateralnych stanowią umowy o partnerstwie i współpracy. Projektowana zamiana spowoduje, że wymiar południowy i wschodni EPS w odniesieniu do instrumentów prawnych będzie bardziej zrównoważony, choć podkreśla się, iż umowy zawierane w ramach Partnerstwa mają mieć daleko szerszy zakres przedmiotowy⁵⁰.

2) Stowarzyszenie jest instytucją odrębną od członkostwa w UE. Analiza dokumentów unijnych wskazuje, że umowy te nie będą zawierały odniesienia do kwestii członkostwa w Unii. Z drugiej strony zawarcie tych umów nie przesądza o przyszłym statusie partnerów wschodnioeuropejskich. Dotychczasowy rozwój terytorialny UE wskazuje, że w niektórych przypadkach stowarzyszenie jest jednak istotnym etapem na drodze do członkostwa. W odniesieniu do państw europejskich umowy stowarzyszeniowe mogą prowadzić do członkostwa.

3) Projektowane umowy stowarzyszeniowe cechować będzie zróżnicowana treść, współodpowiedzialność i warunkowość. Te dwie ostatnie cechy oznaczają, że partnerzy wschodnioeuropejscy będą mogli liczyć na utworzenie stowarzyszenia, a następnie jego intensyfikację tylko wtedy, gdy wykażą się postępami w przyjmowaniu szeroko rozumianych standardów unijnych zarówno w odniesieniu do wymiaru polityczno-ustrojowego, stosunków zewnętrznych, jak i poszczególnych dziedzin prawa.

4) Umowy będą miały szeroki zakres przedmiotowy obejmujący kwestie gospodarcze, w tym budowę „głębskiej” strefy wolnego handlu, ale również zagadnienia z dziedziny spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także wspomniany wyżej dialog polityczny. W świetle TWE umowy będą więc miały charakter mieszany, a ich zawarcie będzie proceduralnie skomplikowane. Wydaje się, że przyjęcie Traktatu z Lizbony uprościłoby procedurę zawarcia tych umów.

5) Porozumienia z krajami partnerskimi winny mieć charakter długookresowy i dynamiczny. Jest to powiązane z ich „warunkowością”, gdyż spełnianie warunków przez partnerów pozwoli im na ściślejszy związek z przestrzenią unijną. Z tego też względu stowarzyszenie wymaga ustanowienia operatywnej instytucji decyzyjnej.

⁵⁰ B. Waldner-Ferrero, *Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy*, 20.02.2009.

Marcin Lasoń

INTERESY, CELE I OCZEKIWANIA POLSKI W RAMACH INICJATYWY PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Celem artykułu jest przybliżenie stanowiska Polski wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej (PW). By go osiągnąć, należy przedstawić interesy Polski w ramach polityki wobec wschodnich sąsiadów i próbę ich uwzględniania w ramach projektów Unii. Dlatego w pierwszej części tekstu określona zostanie geneza PW w kontekście interesów Polski na Wschodzie, następnie zostanie omówiony proces prac nad przyjęciem inicjatywy, ze szczególnym uwzględnieniem przyjmowanego przez nią kształtu, a na koniec odniesie się do inauguracji Partnerstwa i potencjalnych konsekwencji dla Polski. W ten sposób możliwe będzie dokonanie analizy i odpowiedź na pytania o miejsce PW w polskiej polityce wschodniej, interesy i cele Polski z nim związane oraz stworzenie podstawy do nakreślenia potencjalnych konsekwencji przyjęcia projektu.

Tematyka Europejskiej Polityki Wschodniej (EPS) doczekała się wielu opracowań, natomiast w wypadku PW, ze względu na aktualność projektu, należy odnieść się do źródeł, jak i licznych materiałów prasowych i doniesień agencyjnych (np. dokumenty prezentowane na stronie internetowej Komisji Europejskiej http://www.ec.europa.eu/external_relations/eastern) czy analiz badaczy (np. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, pod redakcją Beaty Wojny i Mateusza Gniazdowskiego, Warszawa 2009).

1. Geneza i przesłanki projektu Partnerstwa Wschodniego z perspektywy interesów Polski

Projekt Partnerstwa Wschodniego zapowiadał minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podczas przekazywania *Informacji Ministra Spraw Zagranicznych na*

temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku. Powołując się na doświadczenia historyczne związane z rolą Polski w tym miejscu Europy, sukces transformacji ustrojowej i stosunkowo szybkie wejście do Unii Europejskiej (UE), minister stwierdził, że w naszym interesie leży przystąpienie krajów wschodnioeuropejskich (szczególnie Ukrainy) do UE. Ma to ułatwić Polska, oferując swoje wsparcie i pomagając w umacnianiu wolności i demokracji w państwach aspirujących do Wspólnoty. Starania o to trwały od czasu „pomarańczowej rewolucji” i w 2008 r. miały przybrać formę organizacyjną.

Ogólne przesłanie znalazło swoje odzwierciedlenie w zapowiadanych priorytetach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r. Zgodnie z nimi Polska winna zajmować ważne miejsce w Europie, którego wsparciem jest patronowanie i promowanie polityki wschodniej w wymiarze europejskim. Minister zapowiedział zatem nadanie „odpowiedniej dynamiki Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, zwłaszcza w wymiarze wschodnim. Wynika to nie tylko z usytuowania Polski na wschodnich obrzeżach UE, ale także z uzmysławiania sobie, że na wschód od naszych granic mamy do czynienia z europejskimi sąsiadami, podczas gdy w kierunku południowym, w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – z sąsiadami Europy [podkreślenie moje – M.L.]”¹.

Polityka wschodnia UE miała stać się domeną, specjalnością Polski² w oparciu o szereg posiadanych przez nią atutów, jak np. położenie, doświadczenia historyczne, powiązania kulturowe czy potencjał intelektualny. Dzięki temu i silnemu zaangażowaniu także innych państw Unii z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Szwecji chciano stworzyć warunki pozwalające na podniesienie do poziomu unijnego standardów społecznych i ustrojowych w państwach objętych inicjatywą. Pozwolić ma to na przyspieszenie ich pełnego członkostwa we Wspólnocie nie tylko w ramach istniejących umów dwustronnych z Unią, ale także poprzez działania wielostronne w ramach Partnerstwa Wschodniego. Do adresatów inicjatywy (niewymienionych przez ministra w przemówieniu) zaliczyć można państwa leżące na wschodniej granicy UE: Ukrainę, Gruzję, Mołdowę, Armenię, Azerbejdżan oraz Białoruś (pod warunkiem jej demokratyzacji). Szczególne znaczenie dla Polski ma jak najszybsze przyłączenie do struktur zachodnich Ukrainy, co oznacza silne wsparcie dla reform i promowanie pomocy dla tego kraju w ramach UE. Nieprzypadkowo państwo to pojawiło się zatem w wystąpieniu ministra w kontekście sygnalizowanego projektu, który premier Donald Tusk zapowiedział na szczycie Unii w marcu 2008 r.

Należy podkreślić, że tak przedstawione założenia oznaczały, że zmienia się polska koncepcja prowadzenia polityki wschodniej UE. Rząd Prawa i Sprawiedliwości proponował stworzenie „Wschodniego Wymiaru UE”, który miał funkcjonować

¹ R. Sikorski, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, [on-line] wklejam wszędzie diuuuuugiecccc linki http://www.ms.gov.pl/Informacja_Ministra_Spraw_Zagranicznych_na_temat_polityki_zagranicznej_RP_w_2008_roku_17317.html.

² Już wcześniej Polska starała się wskazać na swoją szczególną rolę i aspiracje w ramach prowadzenia polityki wschodniej UE, warto wspomnieć o następujących dokumentach: *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, lipiec 2001; o charakterze non-paper: *Polskie propozycje w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, styczeń 2003.

poza Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS) i być oddzielnie finansowany. Ponadto towarzyszyła mu retoryka antyrosyjska, co sprawiło, że nie zyskał on poparcia i rząd Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego dokonał modyfikacji tej koncepcji, która przybrała formę Partnerstwa Wschodniego umocowanego w ramach EPS³.

W interesującym nas kontekście warto zwrócić uwagę na zapowiedzi Komisji Europejskiej dotyczące wzmocnienia EPS, stworzyły one bowiem dla Polski szanse na skierowanie większej uwagi Unii na sąsiadów ze Wschodu. Sam projekt EPS nie spotkał się z entuzjastycznym przyjęciem nowych członków Unii, trudno było im bowiem zaakceptować fakt ustawiania w jednym szeregu takich państw, jak Ukraina i Libia. Ponadto byli oni zainteresowani jak najszybszym i najgłębszym włączeniem wschodnich sąsiadów Unii, ale i jednocześnie własnych sąsiadów, w proces integracji europejskiej⁴. Jeśli dodać do tego nierównowagę finansową między kierunkiem wschodnim a południowym EPS – ok. 30% środków przeznaczone jest dla krajów Europy Wschodniej, 70% dla państw basenu Morza Śródziemnego, to konieczność zmian w imię realizacji podstawowych interesów Polski była konieczna⁵.

Korzystając z okazji prac nad pogłębianiem EPS oraz francuską inicjatywą tego typu dotyczącą kierunku południowego (Unia dla Śródziemnomorza), strona polska mogła myśleć o poważnym projekcie dotyczącym wschodnich sąsiadów. Otworzyło to drogę do Partnerstwa Wschodniego. Według założeń miał to być instrument pozwalający na rozróżnienie uczestników EPS w zależności od takich kryteriów, jak aspiracje do członkostwa, stan reform politycznych i gospodarczych itd., zrównoważenia nakładów na oba kierunki EPS oraz uwypuklenie różnicy między „sąsiadami Europy” i „europejskimi sąsiadami”, zatem perspektywicznie członkami Unii i państwami, które nimi nie będą. Kluczowe stało się także zlikwidowanie lub ograniczenie nierównowagi finansowej w ramach EPS.

Biorąc pod uwagę ten punkt widzenia, inicjatywa PW dysponuje następującymi atutami w ramach realizacji interesów i celów Polski oraz poszukiwania poparcia dla realizacji projektu:

1) Interesy generalne w kierunku wschodnim:

- Wspieranie dążeń do pełnej niezależności dawnych republik radzieckich celem uniemożliwienia odbudowy pozycji imperialnej Rosji oraz przesunięcia granic

³ Zob. szereg opracowań na temat EPS, np.: K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa. Problemy i rozwiązania*, Warszawa 2003; eadem, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Moldawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa 2005; P. Buras, K. Pomorska, *Poland and the European Neighbourhood Policy*, „Foreign Policy in Dialogue” Vol. 7, 2006, issue 19, s. 34-43; A.K. Cianciara, *Czy wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa przywraca równowagę na ośi Południe – Wschód?*, Warszawa 2007, *Analizy i Opinie*, nr 78; G. Gromadzki, *Wielej niż sąsiedztwa*, Warszawa 2008; K.-O. Lang, *Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, „SWP-Aktuell” 2008, nr 66, [on-line] http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=5163; B. Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, [on-line] <http://library.fes.de/pdf-files/ifa/05426.pdf>.

⁴ Zob. szerzej np. w celu: *Joint Political Statement of the Visegrad Group on the Strengthening of the European Neighbourhood Policy* (styczeń 2007), [on-line] <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1073&articleID=6743&cat=articlelist&iid=1>.

⁵ Zob. szerzej o instrumentach prawno-finansowych w innych artykułach niniejszego tomu.

- stabilności i bezpieczeństwa związanych szczególnie z obecnością w UE i NATO za wschodnią granicę Polski.
 - Trwałe, mocne podstawy współpracy między Polską a państwami za wschodnią granicą, w tym Rosją, w oparciu o przezwyciężenie dziedzictwa historycznego i poszanowanie wzajemnej niezależności.
 - Prowadzenie jednej polityki wschodniej, zarówno w wymiarze narodowym, jak i w ramach UE, która dzięki polskiej aktywności, doświadczeniu i zdolnościom kreatywnym reprezentowałaby interesy Polski i, szerzej, europejskie. Szansa zajęcia takiej pozycji zwiększyła się w związku z wojną rosyjsko-gruzińską, kryzysem gazowym i wynikającą z tego koniecznością określenia nowego kształtu relacji pomiędzy Zachodem a Rosją.
 - Uniknięcie ograniczenia polityki wschodniej Unii Europejskiej jedynie do stosunków z Rosją.
- 2) Interesy, cele i atuty w kontekście projektu:
- Ukazanie konstruktywnej postawy Polski potrafiącej nie tylko blokować decyzje Unii, ale także proponować, inicjować nowe projekty i tworzyć dla nich koalicję potrzebną do poparcia i realizacji (np. wsparcie Szwecji pozwoliło na pokazanie projektu jako inicjatywy nowego i starszego członka Unii).
 - Szansa na kształtowanie polityki energetycznej na wyższym poziomie niż w ramach stosunków bilateralnych czy doraźnych spotkań (konferencji), co może przełożyć się na zwiększenie szans realizacji projektów dotyczących dostaw surowców energetycznych do Polski i UE niezależnie od Rosji.
 - Współpraca oparta na realizacji konkretnych projektów.
 - Oferta skierowana do wszystkich państw członkowskich UE i bliskość geograficzna adresatów („europejscy sąsiedzi”) dająca perspektywę ich członkostwa w UE.
 - Równoważenie polityki UE w ramach współpracy z krajami na granicy południowej i wschodniej Wspólnoty.
 - Budowa więzi regionalnych pomiędzy adresatami projektu, a tym samym tworzenie bezpieczniejszej i bardziej stabilnej strefy na wschodniej granicy UE.
 - Możliwość wielostronnej współpracy w pokonywaniu trudności i wyzwań oraz realizacji wspólnych interesów UE i państw współpracujących, np. dotyczących bezpieczeństwa energetycznego.
 - Stworzenie szansy dla Białorusi i zachęty do zmian demokratycznych poprzez warunkowe kierowanie oferty współpracy.
 - Możliwość udziału w konkretnych projektach w ramach PW Rosji (bez formalnego udziału w inicjatywie, a na zasadzie dobrowolności), szczególnie obwodu kaliningradzkiego.

Warto dodać, że Partnerstwo Wschodnie było trzecim europejskim projektem proponowanym przez Polskę. Wcześniej nie powiódł się pomysł „paktu energetycznego” premiera Kazimierza Marcinkiewicza oraz próba zmiany systemu głosowania w Radzie UE na „pierwiastkowy” wysuwana za rządów Jarosława Kaczyńskiego. By sytuacja się nie powtórzyła, w przypadku Partnerstwa Wschodniego podkreśla-

no, że nie jest to dokument otwierający drogę do UE wschodnim partnerom, zdawano sobie bowiem sprawę, że Unia nie jest gotowa do rozszerzenia. Ponadto by nie powtórzyć błędów Marcinkiewicza, projekt poddano szerokim konsultacjom. W ich efekcie przed formalnym przedstawieniem uzyskano jego wstępne poparcie Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Czech⁶. Rozmowy zaplanowano także z Francją, którą – ze względu na jej zainteresowanie przyjęciem projektu Unii dla Śródziemnomorza oraz wsparciem Polski dla misji afrykańskich (Republika Czadu i Republika Środkowoafrykańska) – uważano za gotową do akceptacji polskiego pomysłu. Dodatkowo trudno byłoby jej uzasadnić negatywne stanowisko, jeśli proponowała podobną inicjatywę dla państw obszaru Morza Śródziemnego (dlatego strona polska uważnie analizowała ten projekt, chcąc nawet „skopiować pomysły, które mogłyby być użyteczne na Wschodzie”⁷). Dawało to dużą szansę na sukces inicjatywy, także w kontekście przedstawiania go wspólnie ze „starszym” członkiem Unii – Szwecją, której prezydencja przypada na drugą połowę 2009 r. i może być to jeden z jej priorytetów.

2. Droga do przyjęcia Partnerstwa Wschodniego

Prace prowadzone nad Partnerstwem Wschodnim, zgodnie z powyższymi założeniami, znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumencie przedstawionym przez Radosława Sikorskiego i Carla Bildta na szczycie ministrów spraw zagranicznych UE 26 maja 2008 r. w formie „Propozycji Polsko-Szwedzkiej Partnerstwo Wschodnie”. Została ona przyjęta pozytywnie, co otworzyło drogę do formalnej akceptacji pomysłu⁸. Jak stwierdził minister Sikorski: „To będzie coś na kształt Grupy Wyszehradzkiej na Wschodzie. Coś, co nie zmieni zasad członkostwa w UE czy finansowania, ale umożliwi tym krajom, które chcą jak najszybciej integrować się i zmieniać się wewnętrznie, dostosowywać się do UE”⁹.

Po pozytywnym przyjęciu na szczycie¹⁰ projekt był dyskutowany podczas obrad Rady Europejskiej, która zaakceptowała go 19 czerwca 2008 r. i poprosiła Komisję Europejską o przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania przy uwzględnieniu i w oparciu o założenia polsko-szwedzkiego projektu.

⁶ J. Pawlicki, *Wschodnie Partnerstwo Tuska*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,5231270,Wschodnie_Partnerstwo_Tuska.html.

⁷ G. Bernatowicz, podsekretarz stanu w MSZ, za: Biuletyn nr: 1905/VI, Komisja: Komisja do Spraw Unii Europejskiej /nr 977/, Komisja Spraw Zagranicznych /nr 96/, Data: 19-02-2009, Informacja nt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa – Partnerstwo Wschodnie oraz Unia dla Śródziemnomorza. Stosunki Unii Europejskiej z Rosją”, [on-line] <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/9BD135BB2919AF4AC125756F004F08F0?OpenDocument>.

⁸ O staraniach strony polskiej przed czerwcowym szczytem zob.: *Informacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych na temat polskiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego*, Senat RP VII kadencji, zapis stenograficzny (461) 35. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, [on-line] <http://www.senat.gov.pl/k7/kom/ksz/2008/035sz.htm>.

⁹ R. Sikorski, za: *Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE*, [on-line] <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html>.

¹⁰ Zob. szerzej: D. Pszczołkowska, *Unia zgadza się na polskie Wschodnie Partnerstwo*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,5247366,Unia_zgadza_sie_na_polskie_Wschodnie_Partnerstwo.html.

Dokonując analizy propozycji, należy zwrócić uwagę na jej następujące elementy¹¹:

1) Oferta współpracy kierowana była do Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy oraz warunkowo Białorusi (na poziomie eksperckim, możliwe rozszerzanie współpracy pod warunkiem przemian demokratycznych), przy tym nie dotyczy tylko krajów aspirujących do integracji z UE, ale także „wschodnich partnerów”.

2) Obszary współpracy obejmowały:

- wymiar polityczny i bezpieczeństwa, obejmujący takie kwestie, jak demokracja, wspólnota wartości, rządy prawa, samorząd, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (konsultacje i koordynacja stanowisk), szczególny nacisk położono na dostosowanie porządku prawnego do standardów Wspólnoty,
- granice i ruch osobowy, a zatem w szczególności uelastycznienie reżimu wizowego, poprawa infrastruktury granicznej (w długiej perspektywie ruch bezwizowy),
- wymiar ekonomiczny i finansowy, czyli wsparcie reform gospodarczych, integracja ekonomiczna krajów PW i usuwanie barier handlowych pomiędzy nimi i UE (w perspektywie pogłębiona strefa wolnego handlu), rozwój turystyki, infrastruktury transportowej i teleinformatycznej oraz współpraca energetyczna; szczególny nacisk położono na dostosowanie porządku prawnego do standardów Wspólnoty,
- środowisko, zatem płaszczyzna ekologiczna, inwestycje w ochronę środowiska naturalnego, np. budowa świadomości ekologicznej w społeczeństwach, rozwój przyjaznych środowisku technologii itp.,
- społeczeństwo, czyli rozwój kontaktów społecznych, szczególnie w ramach relacji transgranicznych, programów edukacyjnych, kontaktów międzyludzkich i organizacji pozarządowych.

3) Współpraca w wymiarze dwustronnym (każdy adresat, umowy stowarzyszeniowe) i wielostronnym (grupa adresatów, współpraca regionalna, ale i w formule np. dorocznych spotkań ministrów spraw zagranicznych krajów UE i partnerów wschodnich), przy czym każde państwo podlega indywidualnej ocenie.

4) Współpraca oparta na realizacji konkretnych projektów.

Przedstawiona propozycja spotkała się z przychylnym przyjęciem państw członkowskich. W licznych relacjach prasowych i doniesieniach agencji można znaleźć odwołania do słów komisarza UE ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedzkiej Benity Ferraro-Waldner, szefa francuskiej dyplomacji Bernarda Kouchnera czy wicepremiera ds. europejskich Czech Alexandra Vondry¹². Wskazywali oni na pozytywne strony projektu i jego realistyczne założenia, jak i otwartość na wszystkie kraje członkowskie i partnerów wschodnich. Poparcie inicjatywy przez Czechy okazało się o tyle istotne, że w pierwszej połowie 2009 r. przypadała ich pre-

¹¹ Zob. tekst dokumentu: *Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] <http://www.ms.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

¹² Np. *Wschodnie Partnerstwa to marka...*

zydencja¹³. Druga część roku to z kolei czas prezydencji Szwecji, a zatem w sposób naturalny projekt ten winien być wtedy także przez nią silnie promowany (choćby będzie się ona koncentrowała na sprawach bałtyckich). Ważna była także reakcja Francji, obawiano się bowiem, że potraktuje ona projekt PW jako zagrożenie dla forsowanej przez siebie Unii dla Śródziemnomorza (powołanej do życia w lipcu 2008 r.). Jednak Bernard Kouchner oświadczył, że: „To nie jest żaden grzech, żeby UE szła na południe i na wschód w tym samym czasie”¹⁴. Starania polskiej dyplomacji doprowadziły także do uzyskania oficjalnego poparcia dla projektu krajów Grupy Wyszehradzkiej na spotkaniu szefów rządów w Pradze w połowie czerwca¹⁵. Miał to być jeden z priorytetów polskiego przewodnictwa w Grupie, które przypało na drugą połowę 2008 r.

Oznaczało to szeroką gotowość do akceptacji projektu, co nastąpiło na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej. Skierowano go wtedy do opracowania w Komisji, która została zobowiązana do przygotowania konkretnych propozycji realizacji inicjatywy do marca 2009¹⁶. Komisja również poparła projekt (mimo wcześniejszego pesymizmu), co podkreślono szczególnie silnie po wojnie rosyjsko-gruzyńskiej. Dobitnie świadczyło o tym stanowisko Johna O'Rourke'a, szefa wydziału Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w Komisji Europejskiej, który podczas forum gospodarczego w Krynicy we wrześniu 2008 r. oświadczył: „Komisja Europejska wyraża poparcie dla polsko-szwedzkiej inicjatywy wschodniego partnerstwa. Konflikt w Gruzji przekonał o wadze tej inicjatywy te państwa członkowskie, które wcześniej były temu niechętne”¹⁷. Okazało się, że na koniec prac Komisji nie trzeba będzie czekać do marca 2009 r., ponieważ – zgodnie z wezwaniem ze specjalnego szczytu szefów państw i rządów UE z 1 września 2008 r. – przyspieszono prace. Prowadzono też dalsze działania w celu zdobywania i umacniania poparcia dla projektu¹⁸.

W efekcie 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska przyjęła projekt Partnerstwa Wschodniego. Jego założenia przedstawił szef Komisji José Manuel Barroso, podkreślając, że jest to w tej chwili maksymalny stopień współpracy, na jaką mogą liczyć partnerzy wschodni, brakuje bowiem zgody wszystkich państw Unii na negocjacje akcesyjne. Z tego powodu w dokumencie nie znalazły się żadne zapisy mogące sugerować, że wschodni partnerzy zostaną w przyszłości członkami UE. Barroso wyraził także opinię, że projekt nie jest skierowany przeciwko Rosji, a ma być *soft*

¹³ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z informacją przedstawioną przez podsekretarz stanu w MSZ Grażynę Bernatowicz, Czesi włączyli się w projekt o wiele wcześniej i „(...) to na podstawie czeskich założeń kontynuowaliśmy nasze prace już ze Szwedami, mając na uwadze perspektywę prezydencji czeskiej”. Można z tego wnioskować, że rola Czechów była o wiele większa, niż się powszechnie zakłada. Za: Biuletyn nr: 1905/V1...

¹⁴ Za: *Dyplomaci UE akceptują polską propozycję Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] <http://www.wprost.pl/ar/130505/Dyplomaci-UE-akceptuja-polska-propozycje-Wschodniego-Partnerstwa/>.

¹⁵ Tusk: *Mamy poparcie dla Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] <http://www.wiadomosci.gazeta.pl>.

¹⁶ Zob. szerzej: *Sukces polskiej dyplomacji: Unia przyjęła projekt Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5317184,Tusk_Mamy_poparcie_dla_Partnerstwa_Wschodniego.html.

¹⁷ Za: *Zielone światło dla wschodniego partnerstwa*, [on-line] http://www.uniacuropejska.net.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=647&Itemid=12.

¹⁸ Np. podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Bulgarii, Litwy, Łotwy, Rumunii i Szwecji w Warszawie 24.11.2008 r. wydano: *Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden*, Warsaw, 24.11.2008, [on-line] <http://www.visegrad-group.eu/main.php?folderID=1113&articleID=19715&ctag=articlelist&iid=1>.

power stosowanym przez Unię do budowy stabilizacji i demokracji u jej wschodnich sąsiadów¹⁹. Decyzję w sprawie przyjęcia projektu Komisji państwa UE miały podjąć na szczycie w marcu 2009 r.

Do głównych elementów przygotowanego projektu zaliczyć można²⁰:

- Przyjmowanie nowych układów o stowarzyszeniu, obejmujących pogłębione i kompleksowe porozumienia o wolnym handlu i stopniową integrację gospodarek (ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru prawnego).
- Finansowane przez UE programy mające poprawić zdolności administracyjne partnerów.
- Zachęty do regionalnej współpracy gospodarczej między partnerami celem utworzenia między nimi sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej.
- Możliwość zawierania paktów mobilności i bezpieczeństwa ułatwiających przekraczanie granic oraz wsparcie w walce z korupcją, przestępczością i nielegalnymi migracjami.
- Dążenie do zwiększania mobilności pracowników, czego analizą i monitorowaniem zajmie się Komisja, dążąc do otwierania rynku pracy państw Unii.
- Współpracę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwom PW.
- Realizację programów na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w szczególności na obszarach najbardziej zacofanych.
- Utworzenie wielostronnych platform współpracy politycznej w zakresie: demokracji, dobrego rządzenia i stabilności, integracji gospodarczej i dostosowania do rozwiązań Unii, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich.
- Realizację programu zintegrowanego zarządzania granicami, rozwój polityki energetycznej, np. efektywności energetycznej, i promocję odnawialnych źródeł energii, wspólne reagowanie na wypadek klęsk żywiołowych itp.
- Wspieranie kontaktów bezpośrednich w celu budowy społeczeństwa obywatelskiego przy zaangażowaniu różnych instytucji, w tym Parlamentu Europejskiego.

W pierwotnej wersji dokumentu zakładano zwiększenie budżetu PW na lata 2010-2013 o 600 mln euro (oprócz 250 mln euro przesuniętych z programów dwustronnych). Jednak ze względu na presję krajów południowych i kryzys finansowy zmniejszono tę kwotę do 350 mln, co łącznie da sumę 600 mln euro.

Przyjęcie projektu przez Komisję pozwoliło Polsce na ogłoszenie ogromnego sukcesu inicjatywy. Radosław Sikorski stwierdził przy tej okazji: „To był pomysł Polski wsparty przez Szwecję, ale to teraz już jest projekt całej UE (...). Bardzo nas cieszy, że Partnerstwo Wschodnie jest tak dobrą inicjatywą, zgłoszoną w tak dobrym czasie”²¹. Swoje zadowolenie i poparcie wyrazili także Czesi podczas prezentacji priorytetów swojej prezydencji. Zapowiedzieli zorganizowanie wiosną specjalnego

¹⁹ *The Eastern Partnership – an ambitious new chapter in the EU's relations with its Eastern neighbours*, IP/08/1858, Brussels, 3.12.2008, [on-line] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. szerzej relacje i komentarze, np: Sikorski: *Wschodnie Partnerstwo to olbrzymi sukces*, [on-line] <http://www.rp.pl> (archiwum).

szczytu państw Partnerstwa²². Potwierdzało to polskie przekonanie o ważnym miejscu projektu w polityce unijnej w 2009 r. Po raz kolejny poparcie dla niego wyraziły także Niemcy²³. Zatem perspektywy realizacji projektu wydawały się dobre, chociaż problemem mógł stać się kryzys finansowy.

Bez środków na realizację projektów w ramach PW nie może być mowy o jego funkcjonowaniu i spełnienia oczekiwań zarówno Polski, wschodnich partnerów, jak i Unii. W tym – kluczowego z punktu widzenia interesów Polski – stwórczenia alternatywy dla rosyjskiej polityki odbudowy strefy wpływów przy jednoczesnej gotowości do udziału Rosji w konkretnych projektach Partnerstwa, tak by nie można było mówić o jej izolacji ani podważaniu znaczenia stosunków UE – Rosja. Natomiast szansą dla PW stał się kryzys gazowy na początku 2009 r., który utwierdził wielu polityków w przekonaniu o słuszności tego projektu. José Manuel Barroso dał temu wyraz, stwierdzając 23 stycznia 2009 r. na spotkaniu z dziennikarzami: „Ten kryzys nam pokazuje, że potrzebujemy jeszcze większego zaangażowania w Partnerstwo Wschodnie”²⁴.

W takich okolicznościach 23 lutego 2009 r. ministrowie spraw zagranicznych Unii spotkali się i dyskutowali m.in. nad tempem i zakresem znoszenia wiz i finansowaniem PW. Spór toczył się przede wszystkim o finansowanie, a dokładnie znalezienie 350 mln euro przewidywanych na projekt w latach 2010-2013²⁵. Na trudności w tej kwestii zwracały uwagę Hiszpania i Francja, która dodatkowo opowiadała się za jak najszybszym włączeniem do Partnerstwa Rosji, czego inicjatorzy projektu nie przewidywali. Bernard Kouchner tak uzasadniał konieczność pewnego dostępu Rosji (i Turcji) do Partnerstwa: „Nie możemy powtórzyć tego, co stało się w NATO – czyli dać Rosji odczuć, że się ją kompletnie wyklucza (...). Wszyscy zaakceptowali, że w poszczególnych projektach PW, w zależności od tematu, zaoferujemy Rosji i Turcji okazję do dyskusji z nami”²⁶. Odnosnie zaś do finansowania mówił jedynie o 250 mln euro na realizację projektu w latach 2010-2013. Oznaczałoby to tylko 15 mln euro na kraj rocznie²⁷. Byłyby to minimalne środki stawiające pod wielkim znakiem zapytania jakikolwiek sens współpracy i możliwe korzyści z niej wynikające dla wschodnich partnerów. Polska dyplomacja stanęła przed zadaniem zbudowania koalicji mogącej poprzeć projekt w pierwotnej wersji na marcowym szczycie Unii.

Udało się je wykonać, chociaż podchodzono do tego sceptycznie i wielu ekspertów wieszczyło niepowodzenie w utrzymaniu proponowanych środków na reali-

²² A. Skietarska, *Gdy Czesi przejmą Unię, popatrzą na wschód*, [on-line] <http://www.gazeta.pl>.

²³ Niemcy zapewniają o dalszym poparciu dla Partnerstwa Wschodniego, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,6022589,Gdy_Czesi_przejmą_Unię_poparza_na_Wschod.html.

²⁴ Barroso: Europie potrzebne Partnerstwo Wschodnie, [on-line] http://forsal.pl/wiadomosci/109443_barroso_europie_potrzebne_partnerstwo_wschodnie.html.

²⁵ Spór o pieniądze dla Partnerstwa Wschodniego, [on-line] <http://www.polskatimes.pl/aktualnosci/87881,spór-o-pieniądze-dla-partnerstwa-wschodniego,id,t.html>.

²⁶ Za: Rosja w Partnerstwie Wschodnim. Ale tylko „z deski”, [on-line] <http://news.money.pl/artukul/rosja%3Bw%3Bpartnerstwie%3Bwschodnim%3Bale%3Btylko%3Bz%3Bdoskoku,97,0,429665.html>.

²⁷ D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie na razie bez pieniędzy*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,96910,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bez_pieniedzy.html.

zacie Partnerstwa Wschodniego ze względu na kryzys ekonomiczny²⁸. Niezależnie bowiem od sukcesu na szczycie w dniach 19-20 marca 2009 r., na którym ustalono kwotę 600 mln euro, czyli zgodnie z propozycją Komisji, środki wciąż okazywały się niewystarczające w porównaniu z potrzebami. W perspektywie trzyletniej przy uwzględnieniu podziału na sześć państw oznacza to ok. 33 mln euro dla każdego z nich. Dlatego ze strony polskiej pojawiały się zapowiedzi o wyasygnowaniu na PW środków z budżetu narodowego. Można uznać, że w obecnej sytuacji budżetowej wydaje się to zapowiedź niezwykle odważna i jej realizacja może pozostawić wiele do życzenia. Szczególnie gdy okaże się, że suma ta będzie bardzo skromna. Byłoby to duże zagrożenie dla wizerunku i polityki Polski zarówno w Unii, jak i u wschodnich partnerów.

Jednak przyznanie wnioskowanej kwoty pozwoliło na ogłoszenie wielkiego sukcesu polsko-szwedzkiej inicjatywy. Udało się pokonać opór krajów południowych – Francji, Włoch, Portugalii, preferujących Unię dla Śródziemnomorza, wykorzystać dobre nastawienie Komisji (widoczne wyraźnie w wypowiedziach np. Benity Ferrero-Waldner) oraz silne wsparcie czeskiej prezydencji, która podkreślała, że nawet przyznanie 600 mln euro nie zmieni proporcji finansowej w ramach EPS. Z tego względu nie może dziwić wielka radość po zaakceptowaniu tej propozycji wyrażana nie tylko przez stronę polską, ale i czeską. Szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg stwierdził wręcz, że: „Nasze marzenie się zrealizowało. Mamy wystarczająco dużo środków, by wystartować z PW. To wielkie zwycięstwo dla wschodnich sąsiadów i samej UE, bo jej sąsiedzi staną się prawdziwymi partnerami”²⁹. Radosław Sikorski podkreślał zaś, że inicjatywa jest wielkim sukcesem także ze względu na tempo jej przyjęcia: „Unia Śródziemnomorska wykluwała się przez 10 lat, a jesteśmy w tej chwili mniej więcej w tym samym punkcie: UE ma dwa wielkie programy relacji z sąsiadami”³⁰. Główną za to zasługę przypisywał działaniom polskiego rządu. W licznych wypowiedziach premier i prezydent dawali wyraz swojemu wielkiemu zadowoleniu z postanowień szczytu.

Postawmy sobie jednak pytanie, czy ok. 30 mln euro rocznie wystarczy na realizację ambitnie nakreślonych celów PW? Przyjmując za wnioskami szczytu, że „Rada Europejska zobowiązuje się na zasadach określonych w oświadczeniu [załącznik nr 2 dokumentu – M.L.] do większego dwustronnego zaangażowania i do działania zgodnie z nowymi wielostronnymi ramami obejmującymi UE, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Republikę Mołdawii i Ukrainę z myślą o przyspieszeniu reform, procesu zbliżenia prawa oraz dalszej integracji gospodarczej”³¹, zauważmy, że jest bardzo prawdopodobne, iż środków tych zabraknie na np. stworzenie strefy wolnego handlu, liberalizację zasad wizowych czy programy walki z korupcją, stypendialne i szkoleniowe. Może to wywołać niezadowolenie zarówno partnerów wschodnich, jak i krajów Unii. Szczególnie tych sceptycznych wobec

²⁸ Kogo wesprze UE: Wschód czy Śródziemnomorze?, [on-line] http://fakty.interia.pl/fakty_dnia/news/news/kogo-wesprze-ue-wschod-czy-sroziemnomorze,1275108,2943.

²⁹ Za: UE: Zgoda na Partnerstwo Wschodnie i dodatkowe 600 mln euro, [on-line] http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,6407760,UE_Zgoda_na_Partnerstwo_Wschodnie_i_dodatkowe_600.html.

³⁰ Ibidem.

³¹ Rada Europejska w Brukseli 19 i 20.03.2009, *Konkluzja Prezydencji*, s. 12, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/106835.pdf.

projektu czy stawiających określone warunki jego poparcia, jak np. Niemcy, które nie chciały zapisać obietnicy zniesienia wiz, a zgodziły się jedynie na pełną liberalizację wizową jako długoterminowy cel PW przy rozpatrywaniu w sposób indywidualny sytuacji każdego kraju.

Warto dodać, że zgodnie z zapowiedziami ogłoszono, iż Partnerstwo jest otwarte na kraje trzecie (chodzi przede wszystkim o Rosję i Turcję), które mogą uczestniczyć w konkretnych projektach. Zapowiadali to polscy dyplomaci, licząc także, że samą inicjatywę poprą Stany Zjednoczone. Szczyt uznano zatem za wielki sukces i osiągnięcie tego, co oczekiwała strona polska. Warto zauważyć, że zapisano również, iż współpraca w ramach PW będzie odbywała się „z poszanowaniem aspiracji poszczególnych krajów uczestniczących odnośnie do ich przyszłych stosunków z Unią Europejską”³², co wydaje się niezwykle ważne dla odbioru inicjatywy na Wschodzie w kontekście aspiracji tych państw do pełnego członkostwa w Unii. W wypracowywaniu decyzji dotyczących Partnerstwa swój udział mają mieć także adresaci, raz na dwa lata bowiem powinien odbyć się wspólny szczyt na poziomie szefów państw i rządów, a raz na rok ministrów spraw zagranicznych. Takie wspólne ustalenia miały zapaść na planowanym na 7 maja szczycie w Pradze.

3. Inauguracja Partnerstwa Wschodniego i możliwe konsekwencje dla polskiej polityki wschodniej

Przy okazji zbliżającej się inauguracji PW, obserwatorzy podkreślali motyw idealistyczny projektu i jego dalekosiężne cele. Warto przytoczyć tutaj słowa Sławomira Dębskiego i Svante E. Cornella, którzy we wspólnym piśmie stwierdzili, że: „realizacja Partnerstwa Wschodniego może pozwolić Unii Europejskiej na zademonstrowanie jej siły i wiarygodności, dać świadectwo, że gospodarcze wstrząsy nie powstrzymają jej od promowania swoich wartości i kształtowania zgodnie z nimi świata, przynajmniej w najbliższym jej sąsiedztwie”³³. Zastanówmy się, jakie są szanse na realizację tych ambitnych zamierzeń.

Do uroczystej inauguracji PW doszło 7 maja 2009 r. na szczycie państw UE i krajów, do których projekt został skierowany³⁴. Niestety na to spotkanie nie przybyło wielu przywódców państw Unii³⁵. Warto odnotować brak premiera Hiszpanii, Włoch, Portugalii, Cypru i prezydenta Francji. Widać zatem, że w sposób symboliczny przywódcy państw południowych zademonstrowali swój dystans do projektu Partnerstwa, obniżając tym samym rangę inauguracji. Ponadto zebrani przedstawiciele państw Unii zdecydowali, że adresaci PW zostaną określani w dokumencie końcowym nazwą „partnerów z Europy Wschodniej”, tak by uniknąć sformułowania, które mogłoby sugerować otwarcie w ten sposób drogi do UE (np. „partnerzy

³² *Ibidem*, s. 19.

³³ S. Dębski, S.E. Cornell, *Najwyższy czas na Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75515,6573778,Najwyższy_czas_na_Partnerstwo_Wschodnie.html.

³⁴ Zob. szeroką relację: D. Pszczółkowska, J. Pawlicki, *Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75477,6583319,Partnerstwo_Wschodnie_zaczelo_sie_w_Pradze.html.

³⁵ Zob. szerzej: D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie coraz skromniejsze*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75477,6580823,Partnerstwo_Wschodnie_coraz_skromniejsze.html.

europiejscy”)³⁶. Naciskały na to szczególnie Niemcy (tak jak i na kwestie wizowe), ale także Holendrzy, którym nie podobało się również, że w PW znalazła się Białoruś.

Zachowano zaś ogólny kształt projektu (łącznie z finansowaniem), który omawiany był we wcześniejszej części artykułu. Zatem Wspólnota dąży do zawarcia z każdym z krajów Partnerstwa układu stowarzyszeniowego, którego celem jest stworzenie strefy wolnego handlu oraz liberalizacja przepisów wizowych. Konkretnie projekty co do realizacji PW mają być zatwierdzane i przedstawiane przez KE w najbliższych miesiącach. Warto wspomnieć przy tej okazji, że tego samego dnia w polskim Sejmie Radosław Sikorski deklarował, że polski rząd podjął już działania w celu przygotowania projektów pilotażowych dotyczących m.in. praw człowieka, rozwoju regionalnego czy zapobiegania i likwidacji skutków katastrof. Pierwsze efekty (osiągnięcia) PW miałyby być widoczne w 2011 r. (podczas polskiej prezydencji)³⁷.

Strona polska, zdając sobie sprawę ze szczupłości środków na PW, zaczęła mówić o sposobach na zwiększenie funduszy na współpracę w ramach Partnerstwa. Dla przykładu stworzenie Funduszu Spójności, na który wpłaty mogłyby kierować państwa chcące wesprzeć projekt. Sygnalizowała możliwość powołania „Grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego”, którzy w pierwszej kolejności byłiby donatorami projektu (np. USA, Kanada czy Norwegia). Ponadto proponowano, by Europejski Bank Inwestycyjny kierował więcej środków na pożyczki dla krajów partnerskich. Natomiast Donald Tusk deklarował stworzenie polskiego funduszu na wsparcie reform w tych państwach. Szkoda jednak, że strona polska zdała sobie sprawę z małej ilości pieniędzy na realizację celów PW dopiero po inauguracji i po rozbudzeniu nadziei związanych z projektem. Może to zaszkodzić wizerunkowi Polski na Wschodzie, ale i w samej Unii, gdyż jako współtwórca i główny promotor jest z nim identyfikowana.

Nie przeszkadzało to jednak w świętowaniu i głoszeniu wielkiego polskiego sukcesu. Faktycznie jest to bowiem pierwszy polski projekt przeprowadzony w Unii. Podkreślał to Radosław Sikorski, który komentując wyniki szczytu, stwierdził: „(...) myślę, że możemy powiedzieć, że to jest dzień polskiego sukcesu w UE, dzień, w którym po raz pierwszy cała UE uchwaliła, zatwierdziła polską inicjatywę”³⁸. Tego samego dnia, jeszcze przed szczytem, kiedy przedstawiał założenia PW, minister wskazywał jeszcze w Sejmie na korzyści związane ze zbliżeniem partnerów wschodnich do Europy, co przyczyni się do realizacji ich ambicji europejskich i ułatwi stabilizację regionu³⁹. Zrealizowane zatem zostaną cele polskiej polityki wschodniej.

Czy jednak faktycznie udało się to osiągnąć? Partnerstwo Wschodnie ma ograniczoną formę ze względu na środki finansowe i sceptycyzm państw południowych Unii, jak i kategoryczne podkreślanie, że nie jest ono związane z obietnicą członko-

³⁶ Zob. pełny tekst dokumentu: *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7.05.2009, Prague, [on-line] <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=46526&down=yes>.

³⁷ Sikorski o Partnerstwie Wschodnim, [on-line] <http://fakty.interia.pl/polska/news/sikorski-o-partnerstwie-wschodnim,1302443>.

³⁸ Za: Sikorski o szczycie UE: To dzień polskiego sukcesu, [on-line] http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,30708,6582409,Sikorski_o_szczycie_UE_To_dzien_polskiego_sukcesu.html.

³⁹ Sikorski o Partnerstwie Wschodnim, [on-line] <http://www.interia.pl>.

stwa w Unii. Oznacza to, że jego realne możliwości i wynikające z tego znaczenie może być o wiele mniejsze, niż zakładała to Polska. Trudno więc będzie myśleć o osiągnięciu wszystkich oczekiwanych rezultatów z punktu widzenia interesów na kierunku wschodnim i europejskim.

Zacznijmy od pytania, czy dzięki tej inicjatywie uda się umocnić pozycję Polski na Wschodzie? Adresaci projektu nie byli do niego w pełni przekonani⁴⁰. Pojawiały się opinie, że PW ma stanowić substytut członkostwa w Unii i oddalać jego perspektywę w bliżej nieokreślonej przyszłość. Szczególnie widoczne było to na Ukrainie podkreślającej swe dążenia do pełnej integracji z UE i wyrażającej niezadowolenie z faktu postawienia jej w grupie państw, które nie są potencjalnymi kandydatami. Walery Czajły z Centrum Badań Politycznych i Gospodarczych w Kijowie wyraził to w następujących słowach: „Postawienie Ukrainy w grupie państw, które nie są potencjalnymi kandydatami, może zagrozić naszym przygotowaniom w kierunku UE”⁴¹. Ponadto środki na PW są bardzo ograniczone. W barwny i symboliczny sposób ich wielkość i użyteczność opisał Vladimir Voronin, prezydent Republiki Mołdowy, który w wywiadzie dla dziennika „Kommiersant” stwierdził, że pomoc finansowa przewidziana w PW (kwota, o której mówili Francuzi na szczycie w lutym, to 15 mln euro na rok), „to cukierki rozdawane przy takich okazjach”⁴². Projekt Partnerstwa określił ponadto jako „WNP-2”, który nie jest potrzebny takim krajom, jak Republika Mołdowy. Jej postęp na drodze do integracji jest bowiem o wiele większy niż innych potencjalnych uczestników. Wobec tego Voronin sceptycznie podszedł do projektu i mówił o wątpliwościach co do uczestnictwa w nim jego kraju. Nie pojawił się na szczycie w Pradze, gdzie Mołdowę reprezentowała premier Zinaida Grecianii, co zapowiedziano w kwietniu 2009 r.⁴³

Biorąc pod uwagę powyższe, przykładowe reakcje, trudno prognozować sukces polskich zamierzeń i realne wzmocnienie polskiej pozycji w relacjach z partnerami wschodnimi. Tym bardziej że Rosja nie była przychylnie nastawiona do Partnerstwa. W tej sytuacji Polska, jako inicjator projektu, mogłaby pogorszyć swoje i tak nie najlepsze stosunki z Rosją bez konkretnych, wymiernych efektów w polityce wschodniej. Wydaje się jednak, że przynajmniej chwilowo udało się zmienić retorykę Rosji dzięki polskim zabiegom. Siergiej Ławrow, po rozmowach z Radosławem Sikorskim podczas jego wizyty w Moskwie 6 maja 2009 r., oświadczył, że przyjmuje do wiadomości, iż PW nie oznacza stawiania nikogo przed wyborem, czy podąża w kierunku Rosji, czy UE, jak i starania strony polskiej, by PW rozwijało się „w całkowitej zgodzie i w porozumieniu z Rosją, by nie dopuścić do konfrontacji procesów, które rozwijają się pod egidą UE w Europie”⁴⁴. Może to być tylko gest ze

⁴⁰ Zobaczyć szeroko raport o stanowiskach państw UE i partnerów wschodnich: B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, [on-line] <http://www.plsm.pl/news/id/770>.

⁴¹ Za: 26 razy tak dla polskiej propozycji, [on-line] <http://www.rp.pl> (archiwum).

⁴² Przypomina to WNP-2. Po co nam to?, [on-line] <http://fakty.interia.pl/swiat/news/przypomina-to-wnp-2-po-co-nam-to-1266649>.

⁴³ M. Kot, *Na szczycie Partnerstwa Wschodniego nie będzie Voronina*, [on-line] http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/na%3Bszczycie%3Bpartnerstwa%3Bwschodniego%3Bnie%3Bbędzie-%3Bvoronina,175,0,447151.html.

⁴⁴ Za: *Stosunki Polska – Rosja: Ciepło, coraz cieplej*, [on-line] <http://fakty.interia.pl/polska/news/stosunki-polska-rosja-cieplo-coraz-cieplej,1301964,2943>.

strony Rosji, jednak pozwalający polskiej dyplomacji na podkreślanie zmian w stanowisku tego państwa.

Wnioski końcowe

Na podstawie tej analizy można przedstawić kilka wniosków o charakterze ogólnym i szczegółowym:

1) Partnerstwo Wschodnie jest projektem wpisującym się w ambicje, interesy i cele Polski wobec państw położonych na wschód od jej granic.

2) Jest pierwszą inicjatywą przygotowaną i przeprowadzoną w UE, co ukazuje zdolność kreacyjną polskiej polityki zagranicznej.

3) Decydująca dla powodzenia inicjatywy będzie praktyczna realizacja założeń, zależna od dalszego stanowiska państw Unii, partnerów wschodnich i Komisji Europejskiej. Przekłada się to m.in. na budżet projektu.

4) Ograniczone środki finansowe nakazują poszukiwanie dodatkowych źródeł pieniędzy na realizację założeń Partnerstwa. W obecnych warunkach przekazane środki wydają się zbyt małe na osiągnięcie sukcesu w wymiarze innymi niż propagandowy.

5) Partnerstwo nie jest alternatywą dla rozszerzenia Unii, ale stanowi odpowiedź na niechęć państw członkowskich do dokonywania kolejnych. Ma to być zatem środek przybliżania partnerów ze wschodu do Unii, a chcącym się integrować ułatwia przygotowania.

6) Polska powinna być bezpośrednio zaangażowana w realizację PW, inicjując projekty współpracy, naciskając na tworzenie pewnych ram instytucjonalnych itp. Należy budzić stałe zainteresowanie i szukać zaangażowania państw Unii.

7) Należy włączać w konkretne projekty Rosję, szczególnie obszar kalininogradzki. Da to podstawy do przekonywania, że projekt nie jest skierowany przeciw temu państwu. Jednocześnie należy się spodziewać, że Rosjanie nie zrezygnują z prób przeciągnięcia na wschód adresatów Partnerstwa.

8) Należy pamiętać, że Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą o znaczeniu strategicznym dla UE. Chodzi bowiem o zapewnienie stabilności na jej wschodnich granicach, a jak jest to potrzebne, pokazały wydarzenia w Gruzji z sierpnia 2008 r. i ich konsekwencje.

9) W razie niepowodzenia projektu pozycja Polski na wschodzie, jak i w samej Unii dotkliwie ucierpi, stawiając pod znakiem zapytania jej zdolność do kreacji i pełnienia oczekiwanej przez siebie roli w kształtowaniu polityki wschodniej UE.

Ryszard M. Czarny

MOTYWY ZAINTERESOWANIA SZWECJI KONCEPCJĄ PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Życie polityczne nie znosi próżni. Trudno się więc dziwić, że po rozpadzie ZSRR na jego terytorium coraz to dochodzi do sporów, a nawet konfliktów „starych sąsiadów”, dziś już samodzielnych podmiotów prawa międzynarodowego. Za moderatorem (a nawet, ba, sprawcę) występujących tam problemów w głównej mierze uznać należy Federację Rosyjską traktującą terytorium byłego ZSRR jako obszar swoich interesów i wszelkimi możliwymi sposobami zabiegającą o utrzymanie byłej strefy wpływów.

Dla Unii Europejskiej to nie tylko obszar sąsiedzki, ale także bardzo istotne wyzwanie międzynarodowe. Tym poważniejsze, im bardziej widoczna była słabość UE w kwestii perspektywy rozwoju stosunków z krajami Europy Wschodniej. Jeśli Wspólnota nie podjęłaby tego wyzwania; to musiałaby pogodzić się z koniecznością ciągłego reagowania na zagrożenia, które będą pojawiać się na Wschodzie. Szereg państw członkowskich od lat wskazywało że dotyczy to regionu kluczowego dla interesów europejskich, obszaru, który wnosi wiele zagrożeń, ale również potencjalnych możliwości. Jednym z tych krajów jest Królestwo Szwecji, któremu ze względu na położenie geograficzne i znaczenie czynnika rosyjskiego w jego polityce zależy na politycznej stabilizacji i rozwoju gospodarczym Europy Wschodniej oraz Kaukazu Południowego. Ponieważ Partnerstwo Wschodnie daje możliwość spełnienia szwedzkich oczekiwań, przedmiotem niniejszego opracowania są motywy, jakimi kierowała się Szwecja, decydując się na poparcie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, oraz jej starania o prawo do praktycznych możliwości realizacji w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Mimo trudności wynikających z braku debaty publicznej na ten temat w Szwecji, a tym samym niedostatku materiałów, opracowań, ekspertyz i dokumentów, rzeczą interesującą z poznawczego punktu widzenia wydaje się próba omówienia powyższej problematyki. Rodzi ona potrzebę podjęcia szeregu istotnych wątków, z których za szczególnie istotną uznałbym koncentrację na trzech zagadnieniach:

- uwarunkowania polityki zagranicznej Szwecji,
- czynnik rosyjski w polityce zagranicznej tego kraju,
- motywy i istota inicjatywy polsko-szwedzkiej.

1. Ogólne uwarunkowania i kierunki polityki zagranicznej Szwecji

Szwecja jest państwem średniej wielkości, a zasięg geograficzny jej zainteresowań politycznych ma charakter regionalny. Są to: po pierwsze krąg nordycki¹ oraz bałtycki², po drugie – krąg ogólnoeuropejski.

Szwecja w całym okresie powojennym była i jest krajem, który zabiegał o zachowanie podstawowej tkanki europejskiej jedności. Jedności rozumianej wspólnie, tzn. jedności w warunkach różnorodności ustrojowej. Politykę zagraniczną tego kraju w ostatnich latach inspirowało następujące założenie: naturalne zainteresowania Szwecji koncentrują się wokół aktywnego uczestnictwa w animowaniu współpracy w bezpośrednim sąsiedztwie kraju i w Europie, z równoczesnym poczuciem współodpowiedzialności za sytuację w skali globalnej.

Trwające od lat – w wyniku załamania się dwubiegunowego układu w świecie – przewartościowania zasad i podstaw opartej na doktrynie neutralności polityki w kwestiach międzynarodowych nie były ze względów wewnątrzpolitycznych publicznie eksponowane ani przez rząd socjaldemokratyczny, ani przez obecnie pozostającą u władzy koalicję centrowo-prawicową. Wprowadzie badania opinii publicznej wskazują na słabnący sprzeciw społeczeństwa szwedzkiego wobec ewentualności porzucenia w przyszłości zasady nieuczestniczenia w sojuszach militarnych oraz zmniejszanie się grona sceptyków i przeciwników udziału Szwecji w Unii Europejskiej (a także Unii Gospodarczo-Walutowej), to jednak wszelkie gwałtowne zwroty w linii polityki zagranicznej stwarzałyby przede wszystkim dla największych partii – socjaldemokratów i konserwatystów – ryzyko odpływu części elektoratu do ugrupowań plasujących się w przedziale średnim (ok. 10% elektoratu) – Partii Lewicy i Zielonych, opowiadających się za zachowaniem kanonów szwedzkiej polityki zagranicznej z przeszłości.

Zarówno socjaldemokraci, jak i obecna koalicja rządząca, do długofalowych celów swojej polityki zagranicznej zaliczają współpracę w ramach Unii Europejskiej oraz w Radzie Państw Morza Bałtyckiego, większe zaangażowanie Szwecji we współpracę na forum ONZ (co wyrażało się np. w staraniach o wybór Islandii

¹ Szerzej na ten temat: R.M. Czarny, *Region nordycki – NORDEN w perspektywie międzynarodowej*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, Katowice 2008.

² Szerzej na ten temat: R.M. Czarny, M. Tomala, *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.

na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa), intensyfikację współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (w szczególności z Litwą, Łotwą, Estonią i Polską) oraz utrzymanie dobrych stosunków z Rosją³.

W ostatnim pięcioleciu Szwecja angażuje się szczególnie we współpracę regionalną w Radzie Nordyckiej oraz Radzie Euro-Arktycznego Regionu Morza Barentsa⁴.

Wybory parlamentarne 2006 r. nie zmieniły ani priorytetów, ani kierunków aktywności Szwecji w polityce zagranicznej. Można było jednak odnotować wyraźną koncentrację uwagi Szwecji na Europie i współpracy regionalnej mimo powstrzymania się (na razie) od przystąpienia do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej⁵.

Obecną sytuację szwedzki minister spraw zagranicznych Carl Bildt ocenia następująco: „Przejęcie przez Szwecję przewodnictwa w UE [1 lipca 2009 r. – przyp. R.M.C.] nastąpi w okresie wyjątkowych wyzwań dla wspólnoty międzynarodowej. Ten rok będzie także czasem, kiedy przypominać się będzie o ważnych wydarzeniach dla Europy z przeszłości. 70 lat temu w 1939 r. nadal wielu wierzyło, że istnieją trwałe granice pokoju w Europie. 60 lat temu wiele państw europejskich wciąż walczyło o przeżycie w obliczu sowieckiego zagrożenia. Zimą 1989 r. rozpoczął się natomiast demontaż sowieckiego imperium, co otworzyło drogę ku zjednoczonej i wolnej Europie. O tych wydarzeniach należy pamiętać, ponieważ stanowią one ważną naukę na przyszłość. Rozszerzenie Unii Europejskiej oraz stopniowe pogłębianie współpracy w ramach Wspólnoty w zdecydowany sposób pozwoliły na utrwalenie pokoju i bezpieczeństwa na naszym kontynencie. Duże znaczenie miał także proces rozszerzenia NATO. Ich zahamowanie bez wątpienia wpłynęłoby na zachwianie stabilności w południowej i wschodniej części Europy”⁶.

Warto podkreślić, że zdaniem aktualnych władz tego kraju obecne zagrożenia dla pokoju mają charakter raczej niemilitarny, zaś przyczyny dzisiejszych konfliktów sprowadzają się do różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego, braku poszanowania demokracji, praw człowieka, prawa międzynarodowego oraz do istniejących antagonizmów religijnych i etnicznych. Dlatego też główny wysiłek UE powinien być położony na zapobieganie potencjalnym sporom przez eliminację ich źródeł.

2. Szwecja a polityczne praktyki Rosji wobec sąsiadów

Bliskość geograficzna i stosunkowo duże zainteresowanie Szwecji sytuacją i losami Europy Środkowej powoduje, że znajomość szczegółowych powiązań wielostronnych w naszym regionie jest względnie wysoka zarówno w szwedzkich kręgach oficjalnych, jak i opiniotwórczych. Zainteresowanie regionem Europy Środkowej

³ Nieco straciła na znaczeniu współpraca z krajami rozwijającymi się.

⁴ Zob.: R.M. Czarny, M. Tomala, *op. cit.*, s. 154-156.

⁵ Szwecja uznawała jednak wielkie znaczenie, jakie ma wprowadzenie jednolitej waluty dla całej Unii włącznie z tymi państwami, które nie weszły do strefy euro, i zadeklarowała gotowość przyczynia się do sukcesu euro.

⁶ C. Bildt, *Współpraca ze Wschodem musi być bardziej intensywna*, „Svenska Dagbladet” 2009, 18.02.

wynika z jednej strony z jego kluczowego położenia między Unią Europejską a terytorium byłego ZSRR, z drugiej zaś – z bliskości regionu Morza Bałtyckiego, stanowiącego priorytetowy obszar szwedzkiej aktywności w Europie.

Transformacja ustrojowa w regionie i w bezpośrednim jego sąsiedztwie śledzona jest ze stałą uwagą i znaczną wnikliwością, mimo że Szwecja stosunkowo długo sprowadzała swoją politykę wobec obszaru WNP do stosunków z Rosją, koncentrując swoją uwagę przede wszystkim na polityce tego kraju wobec bałtyckich sąsiadów. Osłabienie pozycji Federacji Rosyjskiej w wyniku zarówno poprzedniego, jak i obecnego kryzysu finansowego nie wpłynęło w zasadniczy sposób na percepcję jej znaczenia w otoczeniu Szwecji i w Europie. Politycy szwedzcy, nie przypisując Rosji roli szczególnej, uznają ją wciąż za mocarstwo regionalne o istotnym wpływie na sytuację kontynentu europejskiego. Mimo znacznego stopnia niepewności co do stanowiska i postępowania Moskwy w przyszłości, w Szwecji odnotowuje się znaczne osłabienie militarnej obecności FR w regionie. W warunkach widocznego zmniejszenia wpływów „centrum” na peryferie ważne jest zachowanie przez Rosję otwartości na świat⁷.

Stąd m.in. coraz większe zainteresowanie Szwecji rozwojem sytuacji na Ukrainie⁸ i Białorusi⁹, w kontekście jej znaczenia dla stabilności w Europie Wschodniej. Równocześnie Szwecja stara się, aby stosunki z Rosją nie wpływały negatywnie na jej politykę wobec pozostałych sąsiadów UE. Mówił o tym w szwedzkim parlamencie Carl Bildt, podkreślając, że „(...) należy w ramach działań UE rozwijać relacje z Ukrainą i Białorusią w celu umacniania ich suwerenności i demokratycznych przemian”¹⁰, choć on sam ma świadomość, że „(...) Białoruś jest przykładem sytuacji, w której unijna »soft power« nie funkcjonuje”¹¹. Mimo to Szwecja pozytywnie przyjęła zmianę polityki UE wobec Białorusi, oceniając ją jako próbę nowego otwarcia wobec władz tego kraju.

Z kolei socjaldemokraci w tej samej parlamentarnej dyskusji podkreślali, że: „Ukraina ma zarówno europejską historię, jak i europejską przyszłość. Szwecja winna działać, by UE przygotowała istotne plany działań mogących być pomocnymi dla niezbędnej na Ukrainie pracy reformatorskiej. Unia powinna być otwarta na poszerzającą się integrację ukraińskich i unijnych struktur i zaprosić Ukrainę, by sama czyniła postępy integracyjne w okresie, gdy drzwi dla jej przyszłego członkostwa są otwarte”¹².

Ponadto dla Szwecji, ze względu na jej geograficzne położenie, kluczowym problemem w stosunkach ze Wschodem pozostaje realizacja wschodniej polityki zagranicznej UE. Tym samym zależy jej na politycznej stabilizacji i rozwoju gospo-

⁷ Zdaniem znanego politologa i historyka Bo Hultdta, dla Europy oibryzmi rynek rosyjski odgrywa bezprecedensową rolę, lecz dla bezpieczeństwa Zachodu stosunki z Rosją mają strategiczne znaczenie. Innymi słowy „Rosja w Europie” jest koniecznością, lecz ukształtowanie się tego państwa jako „europejskiego partnera” zajmie sporo czasu, zob.: „Dagens Nyheter” 2008, 12.11.

⁸ Świadczy o tym chociażby umieszczenie Ukrainy wśród priorytetowych kierunków szwedzkiej współpracy rozwojowej na terenie Europy Środkowej i Wschodniej.

⁹ Szerzej na ten temat: R.M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002, s. 377-380.

¹⁰ Riksdagen, 2003/09:U 349, s. 54.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 65.

darczym w regionie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Wykazuje ona duże zainteresowanie relacjami UE z najbliższym otoczeniem, a przede wszystkim jednoznacznie popiera rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS)¹³. Przy całej pozytywnej retoryce dała temu formalny wyraz w podpisanej 24 listopada 2008 r. w Warszawie wspólnej deklaracji, której sygnatariusze¹⁴ opowiedzieli się za przedłożeniem przez UE wschodnim sąsiadom nowych form współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego (PW). Istotą tej oferty stanowi przybliżenie ich do unijnych standardów i norm, ustanowienie stref wolnego handlu, zainicjowanie procesu ułatwiania ruchu osobowego¹⁵ oraz stworzenie efektywnych mechanizmów współpracy instytucjonalnej¹⁶.

Partnerstwo Wschodnie nie jest nowym pomysłem. Jego zręby i filozofię podejścia konstruowały różne kraje Wspólnoty¹⁷, tym bardziej że pięć lat po rozszerzeniu Unii w państwach członkowskich bez wątpienia zwiększyła się świadomość problemów i napięć, które mogą jej bezpośrednio zagrozić. Rolę swoistego katalizatora odegrał konflikt gruzińsko-rosyjski, który pokazał, do czego może doprowadzić brak stabilizacji politycznej i gospodarczej, i jak groźne mogą okazać się „zamrożone konflikty”.

W trakcie wrześniowej debaty w Riksdagu (2008 r.) J. Ahlin w imieniu szwedzkich socjaldemokratów (SAP) mówił: „Wojna między Gruzją a Rosją stworzyła sytuację, która wstrząsnęła sąsiedztwem Rosji i UE. Musimy bronić uznania dla prawa międzynarodowego, terytorialnej integralności i suwerenności. Krytykę należy kierować przeciw nacjonalistycznym siłom przygotowanym do użycia przemocy w rozwiązywaniu konfliktów, które przecież należy rozwiązywać środkami dyplomatycznymi. Pojawiające się od rozpadu ZSRR problemy graniczne były dotąd rozwiązywane poprzez umowy międzynarodowe. Nieprzestrzeganie tej zasady w odniesieniu do integralności terytorialnej krajów w bliskim otoczeniu UE może prowadzić do długotrwałych i krwawych konfliktów. Stąd UE musi zdobyć się na wyraźniejszą politykę i ostrzejsze instrumenty dotyczące możliwości oddziaływania na wspólne sąsiedztwo z Rosją. Rządowa [szwedzka – przyp. R.M.C] inicjatywa razem z Polską, dotycząca tzw. Partnerstwa Wschodniego, jest w pełni akceptowana przez socjaldemokratów. Mało tego, Unia musi umiejętnie podchodzić do tzw. »zamrożonych konfliktów«, a być może nawet nauczyć się nimi manipulować”¹⁸.

Ten tok myślenia kontynuował Carl Bildt, stwierdzając: „Mimo wielu pozytywnych doświadczeń z ostatnich lat nie można ignorować faktu, że obecnej sytuacji w dziedzinie polityki zagranicznej w Europie daleko do stabilności. Problemem jest kryzys ekonomiczny, tendencje mocarstwowe w polityce Rosji wobec jej sąsiadów,

¹³ Realizowanej od 2004 r., szerzej na ten temat: G. Gromadzki, *Pięć tez o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, Policy Brief, Batory Foundation, Warszawa, październik 2008.

¹⁴ Państwa Grupy Wyszehradzkiej, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia i Szwecja.

¹⁵ Wraz ze zniesieniem obowiązku wizowego w długim terminie.

¹⁶ *Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden*, Warsaw, 24.11.2008, [on-line] <http://www.visegradgroup.eu>.

¹⁷ M.in. Austria w 2006 r. proponowała budowę wspólnej polityki energetycznej, której częścią miał być dialog z Ukrainą i Białorusią – państwami tranzytowymi nośników energii, Niemcy w 2007 r. proponowały koncepcję „EPS Plus” itd. Szerzej na ten temat: *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

¹⁸ Öster om EU, Riksdagen, 2008/09:U 349, s. 64.

co widać było podczas wojny w Gruzji. Nikt nie może wykluczyć pojawienia się bardziej dramatycznych scenariuszy w najbliższej przyszłości. Nakłada to na Unię oraz na Szwecję w okresie jej przewodnictwa dodatkowe zadania. Państwa członkowskie, podejmując próby przeciwdziałania skutkom kryzysu ekonomicznego, nie mogą jednak zapominać o tym, co dzieje się wokół granic Unii. Na wschód od UE położonych jest wiele państw, które mają ogromne znaczenie dla stabilności w całej Europie¹⁹.

3. Motywy i istota inicjatywy polsko-szwedzkiej

Można zauważyć istotną, daleko idącą zbieżność polskich i szwedzkich ocen zjawisk składających się nie tylko na szeroko rozumianą politykę wschodnią UE, ale również, a może przede wszystkim, na sposoby i instrumenty niezbędne do przeciwdziałania mogącym się pojawić zagrożeniom. Mimo tradycyjnie dobrych relacji między naszymi krajami te pozytywne symptomy, a nawet zbieżności pojawiły się w zasadzie dopiero w ciągu ostatnich kilku lat. Dla szwedzkich ekspertów nie ulega też wątpliwości, że w wymiarze geopolitycznym jedynym państwem zdolnym do prowadzenia samodzielnej wobec Niemiec, ale również i Rosji polityki w regionie Europy Środkowej jest Polska.

Dlatego też w Szwecji bacznie obserwuje się rozwój i stan stosunków polsko-niemieckich oraz polsko-rosyjskich. Towarzyszy temu odnotowywanie wstrzeмиęźliwości Niemiec w angażowaniu się w rozwój współpracy bałtyckiej mimo znaczących inwestycji i wzrostu obrotów handlowych. Szwedzi oceniają, że Niemcy koncentrują się na Europie Środkowej, na rozszerzeniu NATO i UE o państwa tego regionu i nie angażują się zbyt aktywnie w Europie Północnej. Zdaniem Bo Huldta działalność Niemiec będzie miała duże znaczenie dla rozwiązań w zakresie regionalnej polityki bezpieczeństwa, szczególnie jeśli przypomnimy zaangażowanie Niemców w przyspieszenie realizacji projektu Nord Stream²⁰. Według Sztokholmu, stan stosunków polsko-niemieckich i polsko-rosyjskich będzie miał strategiczne implikacje dla całego obszaru Europy Środkowej i Wschodniej²¹. Ponadto w Szwecji żywi się przekonanie, że Polska może odgrywać i odgrywa istotną rolę w „przyciągnięciu Kijowa” do współpracy europejskiej²². Aktywność Polski w okresie „pomarańczowej rewolucji” oraz systematyczne poparcie dla demokratycznych przemian i umacniania partnerskiej współpracy z Ukrainą przysporzyły naszemu krajowi wiele sympatii i uznania w oczach Szwecji.

Carl Bildt i Radosław Sikorski wielokrotnie podkreślali, że w następstwie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego ciężar zainteresowania UE przesunęła się wyraźnie na Wschód, którego stabilność polityczna i rozwój gospodarczy leży w interesie Euro-

¹⁹ C. Bildt, *op. cit.*

²⁰ Zob. szerzej na ten temat: R.M. Czarny, *Dylematy energetyczne państw regionu nordyckiego*, Kielce 2009, s. 90-107.

²¹ Zob.: „Svenska Dagbladet 2009, 20.02.

²² Na przykład już w 1999 r., w Raplocie Komitetu ds. Obronnych, wyrażona została opinia, że w przyszłości Polska, jako członek NATO i UE, będzie pełniła wobec Ukrainy i Białorusi podobną funkcję, jaką wobec Europy Środkowej spełniają obecnie Niemcy; zob.: R.M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej*,..., s. 127-137.

py. Obaj politycy, należący do grupy europejskich wizjonerów, doskonale zdają sobie sprawę z tego, jakim instrumentem z punktu widzenia szwedzkiego przewodnictwa w UE oraz zbliżającej się pierwszej polskiej prezydencji jest Europejska Polityka Sąsiedztwa. Zauważając jej braki, podkreślają potrzebę wypracowania możliwie atrakcyjnej oferty dla wschodnich sąsiadów. Nie mają też najmniejszych złudzeń, że należy tchnąć w nią polityczne życie, zastosować instrumenty dodatkowej zachęty do współpracy ze Wspólnotą, zwłaszcza w sytuacji, gdy Unia nie może krajom tym przedstawić oferty członkostwa.

W tym klimacie podzieleniej wizji relacji ze wschodnimi sąsiadami oraz uznania potrzeby pilnego określenia wyprzedzających działań ze strony Unii, wspólna polsko-szwedzka inicjatywa stała się niejako krokiem naturalnym. Godny podkreślenia wydaje się również fakt, że wspólne jej przedstawienie daje zdecydowanie większe szanse na akceptację tego projektu przez UE. Tym bardziej gdy jego szczególną wartością są działania na rzecz przekonania Rosji, że PW nie stanowi próby utworzenia przez UE strefy wpływów na Wschodzie, nie jest też wymierzone przeciwko komukolwiek. Polsko-szwedzką inicjatywę można również odbierać jako formę reakcji na francuski pomysł Unii dla Śródziemnomorza²³. Jeśli tak, to zmierzalaby ona do zapewnienia regionalnej równowagi we Wspólnocie. Dla tak dużej i złożonej konstrukcji, jaką jest Unia Europejska, niezwykle ważne jest, ażeby nie uległa ona „przechyłom” w jakąkolwiek stronę²⁴.

Istota Partnerstwa Wschodniego zawarta została w dokumencie *Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie*²⁵. Z powyższego dokumentu wynika, że Partnerstwo Wschodnie ma bazować na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, przy czym współpraca ma zostać pogłębiona i w większym stopniu związać kraje uczestniczące z UE. W ramach działań integrujących wyróżnić należy: wprowadzenie w długiej perspektywie ruchu bezwizowego, a w krótkim okresie uelastycznienie polityki wizowej, ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu w wyniku indywidualnie negocjowanych umów pomiędzy UE a poszczególnymi państwami, wsparcie UE dla reform sektorowych, rozwój kontaktów pomiędzy społeczeństwami, np. wymiany studentów, dostosowanie prawa i norm wewnętrznych do standardów UE, zapewnienie i dystrybucję funduszy unijnych zgodnie z realizacją wytyczonych celów oraz wzrostem możliwości absorpcyjnych.

Partnerstwo Wschodnie ma być „neutralne” dla budżetu UE. A to oznacza, że projekty będą współfinansowane z unijnych funduszy tylko w ramach już przyjętej w budżecie na lata 2007-2013 puli na Politykę Sąsiedztwa. Należy zaznaczyć, że inicjatywa Polski i Szwecji dopuszcza uczestnictwo w niej tylko sąsiadów wschodnich objętych planami działania EPS, a więc nie dotyczy Rosji, która sama nie chciała brać udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Jednak, na zasadzie dobrowolności, Rosja będzie mogła uczestniczyć w niektórych projektach.

²³ Zob.: mar, PAP, „Le Soir”: *Partnerstwo Wschodnie UE mniej problematyczne niż Unia dla Śródziemnomorza*, 24.05.2008.

²⁴ Zob. wystąpienie Cecilia Malmström, minister ds. UE Szwecji: *A Swedish Vision for Europe*, College of Europe, Brugge, 4.02.2009, [on-line] <http://www.sweden.gov.se>.

²⁵ Tekst *Propozycji* znajduje się na stronie polskiego MSZ, <http://www.msz.gov.pl>.

Jak piszą eksperci w dziedzinie integracji europejskiej: „Oparte na polsko-szwedzkiej propozycji – a następnie ogłoszone w komunikacie Komisji z grudnia 2008 r. – Partnerstwo Wschodnie przewiduje zacieśnienie współpracy z trzema wschodnimi sąsiadami Unii (Ukrainą, Białorusią i Mołdawią) oraz z trzema krajami południowego Kaukazu (Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem). Nowym pomysłem stojącym za Partnerstwem jest oparcie go na dwóch płaszczyznach: W wymiarze dwustronnym – służącym głównie wewnętrznej modernizacji – Partnerstwo oferuje najambitniejszym krajom umowy stowarzyszeniowe nowej generacji, ustanawiające nie tylko silniejsze więzy polityczne, ale i większą zgodność prawodawstwa, oraz współpracę w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”²⁶. A więc jednym z głównych celów Partnerstwa Wschodniego jest przekazanie nowych impulsów w kontaktach UE z krajami regionu na wschód od jej granic prowadzące do zacieśnienia współpracy.

Dokument zakłada, że Partnerstwo Wschodnie oprócz korzyści wynikających z omówionych obszarów współpracy doprowadzi również do budowy więzi regionalnych, a także – w przypadku Białorusi – włączy poszczególne grupy społeczeństwa we współpracę z UE. Ma ono doprowadzić z jednej strony do utrwalenia demokracji opartej na wspólnych wartościach w państwach Europy Wschodniej, z drugiej – wspomóc restrukturyzację gospodarek tych państw i pogłębić współpracę gospodarczą. Współpraca w ramach Partnerstwa ma się opierać na realizacji konkretnych projektów, a udział w nich jest dobrowolny, uzależniony od potrzeb konkretnego kraju.

Rozmawiali o tym premierzy Donald Tusk i Fredrik Reinfeldt, zwracając uwagę na wspólną politykę przy tworzeniu tzw. strategii bałtyckiej oraz kwestie klimatyczno-energetyczne. W opinii obu rozmówców polsko-szwedzka inicjatywa stworzenia Partnerstwa Wschodniego w sytuacji kryzysu na Kaukazie daje szansę na wzmocnienie bodźców do kontynuacji demokratycznych i rynkowych reform w tych krajach.

Premier Tusk uznał to przedsięwzięcie za najodważniejszy sposób współdziałania całej Unii Europejskiej z naszymi wschodnimi sąsiadami. „Wydarzenia ostatnich miesięcy pokazały, jak dalekowzroczna okazała się propozycja Szwecji i Polski, propozycja o wymiarze globalnym. Partnerstwo Wschodnie to sposób na pokojowe rozwiązywanie napięć w regionie na wschód od Unii”²⁷ – powiedział szef polskiego rządu podczas konferencji prasowej. Z kolei premier Reinfeldt opowiedział się zdecydowanie za integralnością terytorialną Gruzji. Oceniał też, że Wspólnota powinna wesprzeć Gruzję w jej żądaniu, aby Rosja wycofała swoje oddziały z jej terytorium²⁸.

W Pradze, 7 maja 2009 r., na Partnerstwo Wschodnie zgodziła się cała Unia, uroczystie ogłaszając początek programu zbliżenia politycznego i gospodarczego z sześcioma byłymi republikami wchodzącymi w skład ZSRR: Ukrainą, Białorusią, Mołdową, Armenią, Gruzją i Azerbejdżanem. „Wymyślone przez Polskę, potem opracowane w szczegółach we współpracy ze Szwedami w rekordowym czasie za-

²⁶ M.A. Cichoński, O. Osica, J. Popielawska, *Wielka gra*, [on-line] <http://tygodnik.onet.pl> [12.05.2009].

²⁷ Spotkanie premierów w Szwecji, <http://kprm.gov.pl> [19.09.2008].

²⁸ *Ibidem*.

ledwie roku Partnerstwo Wschodnie stało się wspólną inicjatywą UE (...). W unijnym budżecie znalazły się pieniądze – 600 mln euro – na projekty dla wschodnich sąsiadów”²⁹.

Dla Szwecji priorytetem w trakcie jej prezydencji w UE pozostaje Strategia UE dla Morza Bałtyckiego³⁰. Mimo że Partnerstwo Wschodnie nie stanowi w tym kraju przedmiotu ożywionej debaty publicznej, to jednak nie straci ono na znaczeniu jako istotny czynnik implementacji dotychczasowych postanowień w tej sprawie. „Ograniczając »wysoki profil« Partnerstwa w czasie swojej prezydencji, Szwecja chce zaakcentować, że jest to wspólna inicjatywa unijna, a nie wyłącznie domena działania Polski i Szwecji”³¹. Jak podkreśla Carl Bildt: „Partnerstwo Wschodnie nie oznacza ani zajęcia stanowiska w sprawie perspektywy członkostwa, ani też go nie zastępuje. Oferuje jednak konkretną drogę dochodzenia do bardziej pogłębionej i realistycznej na obecnym etapie współpracy”³².

Wnioski końcowe

Partnerstwo Wschodnie to koncepcja wyjątkowo dobrze wpisująca się w filozofię uprawiania polityki zagranicznej przez kolejne rządy Królestwa Szwecji. Współpraca Polski i Szwecji zaowocowała opracowaniem Partnerstwa Wschodniego, które stało się wspólną inicjatywą UE. Szwecji i Polsce udało się przekonać partnerów w UE, że kraje na Wschodzie – „partnerzy wschodnioeuropejscy” – potrzebują nie tylko wsparcia politycznego, ale i realnej pomocy. Ich zdaniem wielostronna współpraca pełnić będzie funkcję mechanizmu budowy zaufania w regionie, mimo że wywołuje dyskusje na temat relacji UE i Rosji.

Warto podkreślić, choć zabrzmi to może paradoksalnie, że do powstania Partnerstwa Wschodniego przyczyniła się w znacznej mierze sama Rosja. Swoim dotychczasowym postępowaniem na arenie międzynarodowej, wobec bliższych i dalszych sąsiadów, w tym wojną w Gruzji, uświadomiła Unii, że potrzebny jest realny program współpracy z krajami Europy Wschodniej i Środkowej, chcącymi uniezależnić się od Rosji. Szwecja, podobnie jak Polska, stoi na stanowisku, że realizacja Partnerstwa Wschodniego nie powinna stanowić elementu rywalizacji między UE a Rosją, a tym bardziej próby izolacji Rosji w regionie. Podkreśla również, że Partnerstwo winno służyć współpracy i zbliżeniu sześciu państw z UE, niezależnie od stanowiska Rosji w tej kwestii. Nie może być ono rozpatrywane przez pryzmat rosyjskich interesów, jeśli ma stać się instrumentem równoległego rozwijania wschodniego wymiaru EPS oraz współdziałania UE – Rosja. Państwa UE, w tym Szwecja, są zgodne co do tego, że „Niwelować ewentualne sprzeczności między celami Partnerstwa Wschod-

²⁹ A. Stojewska, *Unia bliżej Wschodu*, [on-line] <http://www.rp.pl> [7.05.2009].

³⁰ F. Langdal, G. von Sydow, *The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities*, „European Policy Analysis” 2008, nr 14, [on-line] <http://www.sieps.se>.

³¹ *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 49.

³² C. Bildt, *op. cit.*

nego a obawami Rosji może (...) udział tego kraju w poszczególnych projektach realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego³³.

Czy w tym kontekście Partnerstwo Wschodnie okaże się sukcesem? Zależać to będzie m.in. od priorytetów kolejnych prezydentów. W tym zakresie Szwecja ma do odegrania rolę szczególną.

³³ *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 6.

Erhard Cziomer

ROLA NIEMIEC W KSZTAŁTOWANIU NOWEJ POLITYKI WSCHODNIEJ ORAZ PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ W XXI WIEKU

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie ogólnych uwarunkowań i roli Niemiec w kształtowaniu koncepcji polityki wschodniej oraz Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Autor ograniczył się z jednej strony do zasygnalizowania ogólnych uwarunkowań i interesów polityki wschodniej (*Ostpolitik*) Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r., a z drugiej do ukazania strategii i taktyki rządu wielkiej koalicji CDU/CSU-SPD, jak też ocen ekspertów i polityków niemieckich w zakresie kształtowania koncepcji nowej polityki wschodniej (*Neue Ostpolitik* – dalej skrót NPW) oraz Partnerstwa Wschodniego (*Östliche Partnerschaft*) UE w latach 2006-2009.

Analiza opiera się zarówno na dostępnych materiałach źródłowych¹, jak też opracowaniach niemieckich² i polskich³. Wykorzystano również wcześniejsze prace autora poświęcone temu zagadnieniu⁴.

¹ Zob. materiały internetowe Urzędu Kanclerskiego wraz z linkami do wszystkich resortów rządu federalnego (<http://www.bundesregierung.de>), Urzędu Spraw Zagranicznych (dalej AA; <http://www.auswaertigs-amt.de>) i Bundestagu (<http://www.bundestag.de>), jak też dokumentację źródłową takich instytucji badawczych, jak: Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie (<http://www.swp-berlin.de>), Centrum fuer angewandte Politikforschung w Monachium (<http://www.eap.de>), Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej w Berlinie (<http://www.dgap.org.de>), oraz dzienników ogólnoniemieckich: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Financial Times Deutschland”, „Süddeutsche Zeitung”, „Frankfurter Rundschau” i innych, dostępnych w trybie on-line.

² Por.: K.-O. Lang, *Partnerschaft mit dem Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, SWP-Aktuell, Berlin 2008; *Das neue Europa*, red. M.G. Huettmann, M. Chardon, S. Frech, Schwalbach 2008.

³ Por. z ważniejszych analiz: G. Gromadzki, *Włóczęgę sąsiedztwo. Pięć lat o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Analiza Fundacji Batorego*, Warszawa 2008; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009, s. 329-410; *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 38-41.

⁴ Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Europejski wymiar polityki Niemiec wobec Rosji i Ukrainy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 159-178.

1. Ogólne uwarunkowania, interesy i cele polityki wschodniej Niemiec po 1990 r.

W polityce zagranicznej starej RFN (1949-1989) polityka wschodnia (*Ostpolitik*) obejmowała tradycyjnie współpracę dwustronną, a tylko wycinkowo wielostronną w zakresie ogólnej strategii polityczno-militarnej w ramach NATO. Jej adresatem były wszystkie kraje bloku wschodniego i Albania (po jej wystąpieniu z Układu Warszawskiego w 1968 r.) oraz prowadząca politykę niezaangażowania była Jugosławia⁵. Na marginesie warto podkreślić, że mimo doraźnych korzyści politycznych i ekonomicznych polityka wschodnia starej RFN była do 1989 r. wyraźnie podporządkowana jej polityce niemieckiej (*Deutschlandpolitik*), zmierzając do osiągnięcia długofalowego celu – jedności Niemiec, który zrealizowała dzięki sprzyjającym okolicznościom międzynarodowym i wewnętrznym na przełomie 1989 i 1990 r.⁶ Natomiast po 1990 r. w niemieckiej nauce i praktyce w oparciu o kryteria geograficzne, historyczne, polityczne i gospodarcze polityka wschodnia ulegała stopniowej dyferencjacji.

Po pierwsze, nadrzędne znaczenie dla Niemiec miał na Wschodzie obszar Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Obejmował on kraje leżące między Odrą i Nysą Łużycką a granicą wschodnią Polski z Rosją (obwód kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą oraz między Bałtykiem na północy a Morzem Adriatyckim na południu. Kraje te określano mianem *Mittel- und Osteuropäische Länder* lub po prostu – *Ostmitteleuropa*.

Po drugie, Rosję jako sukcesora ZSRR i postradzieckie kraje europejskie Wspólnoty Niepodległych Państw, w tym Białoruś, Ukrainę, Mołdowę, Azerbejdżan, Gruzję i Armenię, określano przeważnie jako kraje Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu, a ponadto – jako wschodnich sąsiadów UE, zwłaszcza po jej poszerzeniu w 2004 r. o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypr i Malte.

Stanowisko Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego warunkowało szereg przesłanek i wyznaczników, z których najistotniejsze znaczenie miały m.in. bliskość geograficzna oraz znaczenie strategiczne tego obszaru, doświadczenia historyczne, w tym również bolesne obciążenia kontaktów wzajemnych w okresie II wojny światowej, potencjał gospodarczy, demograficzny i naukowo-techniczny oraz związana z tym silna pozycja Niemiec w WE/UE i NATO i innych organizacjach międzynarodowych, a także tradycje oraz intensywność powiązań gospodarczo-handlowych⁷.

⁵ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Determinanty i główne problemy polityki wschodniej RFN*, Warszawa 1981; idem, *Polityka zagraniczna Republiki Federalnej Niemiec. Uwarunkowania, cele i mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988.

⁶ Zob. szerzej: idem, *Historia Niemiec 1945-1991. Zarys rozwoju problemu niemieckiego od podziału do jedności*, Kraków 1992; idem, *Zimna wojna a kwestia podziału i jedności Niemiec*, [w:] *Zimna wojna (1946-1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, red. B. Koszel, S. Wojciechowski, Poznań 2007, s. 85-126; idem, *Historyczne aspekty polityki jedności niemieckiej RFN 1949-1980*, [w:] *Zamknięcie kwestii niemieckiej 1989-1991. Studia i szkice*, red. J. Sawczuk, Opole 2007, s. 9-26.

⁷ Por.: idem, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 187-270.

Czynniki powyższe wywierały przemożny wpływ na krystalizację interesów i celów Niemiec wobec obu regionów, zwłaszcza w płaszczyźnie politycznej i gospodarczej. W latach 90. kraj ten nie tylko stworzył nowe dwustronne podstawy traktatowe (1991-1992), lecz także w oparciu o kryteria polityczne i ekonomiczne określił swoje nowe priorytety we współpracy z poszczególnymi grupami państw, preferując początkowo stowarzyszenie krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej z WE/UE (1991-1995), a następnie ich członkostwo w NATO (1999-2009) oraz UE (2004-2007). Preferencje i priorytety Niemiec wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej wiązały się z tempem ich **procesu transformacji systemowej** i przedstawiały się następująco:

Pierwsza grupa – czołowe kraje reformatorskie Europy Środkowej, zwłaszcza zaś Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry), do których szybko dołączyła niepodległa od 1991 r. Słowenia jako najbardziej stabilny i rozwinięty kraj byłej Jugosławii. Stały się one stosunkowo szybko członkami NATO i UE.

Druga grupa – kraje bałtyckie: Estonia, Łotwa i Litwa, które po wyjściu z ZSRR w 1991 r. szybko rozbudowały swoje stosunki z Niemcami, przystępując w 2004 r. do UE, a w 2006 r. do NATO.

Trzecia grupa – Bułgaria i Rumunia jako opóźnione w reformach kraje Europy Południowo-Wschodniej, posiadające liczne powiązania oraz tradycyjnie dobre stosunki z Niemcami. Są one od 2006 r. członkami NATO, a od 1 stycznia 2007 r. członkami UE⁸.

Czwarta grupa – pozostałe kraje rozpadającej się Jugosławii (Chorwacja, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra) i Albania, które uwikłane były na Bałkanach w szereg złożonych i przeciągających się w czasie sporów i konfliktów o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym oraz implikacjach ogólnoeuropejskich⁹. Warto na marginesie przypomnieć, że poprzez wymuszenie uznania dyplomatycznego Słowenii i Chorwacji na przełomie 1991 i 1992 r. Niemcy już na początku lat 90. przyczyniły się w dużym stopniu do przyspieszenia eskalacji konfliktu oraz rozpadu Jugosławii. Natomiast w 1999 r. przystąpiły one bezpośrednio w ramach NATO do interwencji zbrojnej w Kosowie, inicjując jednak od lata 1999 r. Pakt Stabilizacji dla Bałkanów¹⁰. Poza Słowenią jako członkiem UE (2004) i NATO (2006) członkostwo NATO uzyskały jeszcze Albania i Chorwacja (2009), z których ta druga znajduje się również w przededniu członkostwa w UE. Albania, a także pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich, w tym najmniej stabilne i formalnie niepodległe od 2008 r. Kosovo, jak również Bośnia i Hercegowina, Serbia oraz Czarnogóra, mogą zostać członkami UE w dłuższej perspektywie¹¹.

Po przezwyciężeniu na przełomie 1989 i 1990 r. konfliktu Wschód–Zachód, kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego ze względów geopolitycz-

⁸ Por.: S. Sułowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004; *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004.

⁹ Por. szerzej: B. Koszel, *Mittleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.

¹⁰ Por. szerzej: E. Cziomer, *Niemcy wobec bezpieczeństwa i stabilizacji na Bałkanach ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu w Kosowie*, „Prace Komisji Środkoeuropejskiej PAU” 2001, t. IX.

¹¹ K.-O. Lang, *Osmitteleuropa nach dem Beitritt. Entwicklungen, Herausforderungen, Potentiale*, SWP-Studien-02, Berlin 2006.

no-strategicznych i gospodarczych zachowały znaczenie dla polityki wschodniej zjednoczonych Niemiec. Wzrosło ono jeszcze bardziej na początku XXI w., kiedy realizowano zasygnalizowany wyżej proces poszerzenia NATO i UE na Wschód. W ujęciu syntetycznym priorytety i preferencje Niemiec wobec krajów WNP kształtowały się następująco:

- Rosja jako pierwszoplanowy partner polityczny.
- Ukraina i Białoruś jako ważne kraje wschodnioeuropejskie WNP.
- Mołdowa, Azerbejdżan i Armenia jako kraje WNP uwikłane w szereg konfliktów i sprzeczności wewnętrznych, ale zainteresowane różnymi formami współpracy i pomocy ze strony RFN¹².

Należy podkreślić, że wymienione wyżej zarówno kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, jak też Rosja i WNP, były ważnymi partnerami gospodarczymi Niemiec. Po poszerzeniu UE na Wschód w 2004 r. w ramach handlu wschodniego (Osthandel) wyróżnia się trzy kategorie partnerów handlowych Niemiec: 1) Europa Środkowo-Wschodnia, 2) kraje WNP, 3) kraje sukcesyjne byłej Jugosławii. W 2008 r. łączna wartość globalna obrotów towarowych Niemiec opiewała na 992,7 mld euro, z czego na handel wschodni przypadało 306,6 mld euro. W ramach handlu wschodniego wartość obrotów z krajami Europy Środkowej (razem z Albanią) wyniosła 200,7 mld euro, z krajami europejskimi i środkowoazjatyckimi WNP – 89,1 mld euro, z krajami postjugosłowiańskimi (łącznie ze Słowenią – członkiem UE) – 16,7 mld euro. W grupie pierwszej pod względem wielkości obrotów najważniejszymi partnerami Niemiec były kolejno – Polska (60,2 mld euro), Czechy (56,1) i Węgry (34,6), w drugiej – Rosja (68,2), Ukraina (8,1), Białoruś (2,5), wyprzedzając dalsze kraje – Azerbejdżan (2,3), Mołdowę (0,426) i Armenię (0,237), a w trzeciej – Słowenia (8,1), Chorwacja (3,7) i Serbia (2,5)¹³.

Nie wchodząc tym miejscu w kwestie szczegółowe, warto podkreślić, że handel wschodni odgrywa ważną rolę w całokształcie obrotów towarowych Niemiec, stanowiąc zarazem ważną przesłankę ich silnego zaangażowania we współpracę polityczno – strategiczną Niemiec zarówno z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, jak też Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Zachował on swoje znaczenie także obecnie, w dobie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Na marginesie warto podkreślić, że w 2008 r. pierwszy raz od początku lat 90. najważniejszym partnerem handlu wschodniego Niemiec została Rosja, której wartość wymiany handlowej wyprzedzała Polskę o blisko 8 mld euro. Sytuacja ta umocniła pozycję Rosji jako pierwszoplanowego partnera gospodarczego i „partnera strategicznego” Niemiec na początku XXI w.¹⁴

¹² Por.: *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007; A. Stenl-Russland (s. 437-453), *Die GUS-Staaten* (s. 455-467).

¹³ *Deutscher Osthandelsumsatz erstmals über 300 Mrd Euro*, [w:] *Ost- und Mitteleuropa Verein e.V.*, Hamburg 2009, s. 1-2.

¹⁴ Por.: E. Cziomer, *Główne problemy współpracy gospodarczej Niemiec z Rosją na początku XXI wieku*, [w:] *Polska, Europa, świat XX wieku. Studia i szkice ofiarowane profesorowi Włodzimierzowi Bonusiakowi w czterdziestolecie Jego pracy twórczej*, red. W. Wierzbieniec, Rzeszów 2005, s. 442-461; idem, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec. Wyzwania i problemy współpracy niemiecko-rosyjskiej na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU” 2007, t. 15, s. 125-146.

2. Strategia i taktyka Niemiec na rzecz wypracowania nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej

W kulminacyjnym momencie poszerzenia UE na Wschód w latach 2002-2004 zarówno ówczesny rząd SPD-Sojusz 90-Zieloni, jak też szereg zespołów naukowych i ekspertów niemieckich zaangażował się mocno w wypracowanie nowej koncepcji współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami. Przybrała ona początkowo nazwę Szerza Europa (2003), którą przekształcono później w Europejską Politykę Sąsiedztwa (2004). Miała ona doprowadzić do zwiększenia bezpieczeństwa i stabilizacji w bezpośrednim sąsiedztwie UE zarówno w rejonie Morza Śródziemnego, jak też w Europie Wschodniej i na Kaukasku Południowym¹⁵. Kwestia powyższa wiązała się pośrednio z ostrymi dyskusjami i kontrowersjami wokół zdolności do przyjęcia przez UE w dalszej perspektywie czasowej nowych członków, zwłaszcza Turcji i Ukrainy, czy też tzw. finalizacji, czyli konieczności ostatecznego i maksymalnego ustalenia zasięgu granic poszerzonej UE. Większość ekspertów niemieckich zakładała, że po spodziewanej akcesji Bułgarii i Rumunii (2007) w trudnym do przewidzenia okresie przejściowym nie będzie możliwości dalszego poszerzenia UE¹⁶.

Po przedterminowych wyborach do Bundestagu z 18 września 2005 r. nie doszło do istotnych zmian w dotychczasowym stanowisku Niemiec wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Było to o tyle zrozumiałe, że polityka zagraniczna pozostała w gestii SPD, z której ramienia bliski współpracownik i szef Urzędu Kanclerskiego byłego kanclerza Schroedera – Frank Walter Steinmeier – przejął funkcję ministra spraw zagranicznych. Już w umowie koalicyjnej między CDU/CSU a SPD z 18 listopada 2005 r. zwrócono wyraźnie uwagę na współpracę Niemiec ze wschodnimi sąsiadami, stwierdzając między innymi: „(...) Opowiadamy się wspólnie z naszymi partnerami europejskimi za partnerstwem strategicznym z Rosją, które chcemy przeprowadzać w płaszczyźnie stosunków dwustronnych oraz w płaszczyźnie UE. Niemcy mają szczególny interes w tym, aby trudną modernizację tego kraju wspomagać poprzez wzmocnioną współpracę polityczną, gospodarczą i społeczną. Celem pozostanie Rosja, która będzie się rozwijać i orientować się na wartości będące bliskie Europie, a uwzględniając swoje tradycje, przekształci się skutecznie w stabilną demokrację. Chcemy rozbudować handel oraz utworzyć długofalowe partnerstwo energetyczne bez jednostronnego uzależnienia się od Rosji. Rosja pozostanie dla nas ważnym partnerem w przezwyciężeniu wyzwań globalnych i regionalnych, terroryzmu międzynarodowego oraz kształtowaniu stosunków z państwami znajdującymi się w jej sąsiedztwie (...). Chcemy nasze stosunki z Rosją ukształtować w taki sposób, aby naszych wspólnych sąsiadów powiązać w duchu przyjaźni i zaufania.

Stosunki z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, krajami południowego Kaukazu i Azji Środkowej chcemy nadal rozbudować na podstawie wspólnych wartości.

¹⁵ Por.: Jenseits der EU-Erweiterung. Strategiepapier, red. W. Weidenfeld, Guetersloh 2001 oraz nowsza analiza – B. Lippert, *Perspektiven der EU-Nachbarschaftspolitik und neuen Ideen*, [w:] *Das neue Europa*, s. 116-136.

¹⁶ K.-O. Lang, D. Schwarzer, *Die Diskussion über die Aufnahme-fähigkeit der EU. Neuer Zwischenritt oder Erweiterung*, SWP-Studien S-31, Berlin 2007.

Naszym celem pozostanie nadal silne poparcie dla procesu demokratycznych i gospodarczych zmian na Ukrainie. Opowiadamy się za urzeczywistnieniem decyzji UE z 21 lutego 2005 r. odnośnie do pokazania drogi, zmierzającej do pogłębienia i wzmocnienia powiązań stosunków między UE a Ukrainą. Opowiadamy się za tym, aby Ukraina znalazła swoje miejsce w Europie"¹⁷.

W toku przygotowań (2006), a następnie okresie sprawowania przewodnictwa w Radzie ds. Ogólnych UE w pierwszej połowie 2007 r., dyplomacja niemiecka zaangażowała się w podejmowanie różnych inicjatyw w na rzecz wypracowania wspomnianej już wyżej nowej polityki wschodniej (NPW) UE. Zmierzala ona do nasilenia działań oraz nadania spójnego charakteru strategiom UE wobec następujących obszarów:

- rozbudowy „partnerstwa strategicznego” z Rosją¹⁸,
- nadania większego rozmachu EPS wobec krajów Europy Wschodniej (zwłaszcza Ukrainy i Moldowy, wspierając równocześnie demokratyzację Białorusi), jak również wzmocnienie aktywności w rejonie Morza Czarnego (w ramach tzw. Synergii Czarnomorskiej) oraz Kaukazu Południowego, ale z udziałem Rosji¹⁹,
- włączenia do niej postradzieckich krajów Azji Środkowej²⁰, co znalazło formalny wyraz w podpisaniu 30 czerwca 2007 r. w Berlinie Strategii UE wobec Azji Centralnej. Miała ona jednak charakter głównie deklaracyjny, akcentując ogólnie m.in. potrzebę współpracy energetycznej oraz wdrażania praw człowieka i wartości demokratycznych, o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części opracowania²¹.

Nie to wzbudzało jednak nadmiernego entuzjazmu do niemieckiej koncepcji NPW UE ze strony istniejących w tych krajach reżymów autorytarnych. Próbę znalezienia nowej formuły stosunków UE z Rosją podejmował również od dłuższego czasu wicekanclerz i minister spraw zagranicznych Frank Walter Steinmeier. Już na początku prezydentury Niemiec w marcu 2007 r. głosił on potrzebę wypracowania NPW UE, określając istotę powyższej koncepcji w formie hasła „współzależność przez integrację” (*Verflechtung durch Integration*)²². Głównym elementem tej koncepcji było włączenie Rosji do NPW UE. Nie kwestionując rosyjskich tendencji autorytarnych, rok później w marcu 2008 r. Steinmeier opowiadał się za koncepcją współpracy partnerskiej z Rosją na zasadach „wzajemnej współzależności” (*gegenseitige Verflechtung*), która w perspektywie średnio- lub długofalowej doprowadzi do wzrostu wzajemnego zaufania, zbliżenia oraz udoskonalenia form i zasad współpracy. Zaliczył do nich m.in. takie kwestie przyszłościowe, jak: polityka energe-

¹⁷ Zob.: Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD, Berlin 2005, s. 122.

¹⁸ Szerzej zob.: E. Cziomer, *Rosja jako partner strategiczny Niemiec...*, s. 125-146.

¹⁹ Por.: I. Kempe, *Was sind die Pfeiler einer „Neuen Ostpolitik“ in Rahmen der Deutschen Eu-Präsidentschaft*, [on-line] http://www.caucas.com/home_de/breve_contentu.php?id=230&PHPSESSID=f686c049d4816c23811ed554e374ca05.

²⁰ Por. obszernie analizy i materiały: *Die neue Ostpolitik*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6-115 oraz H.D. Jacobsen, H. Machowski, *Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007, nr 10, s. 34 i nast.

²¹ Zob.: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie>.

²² Zob.: F.W. Steinmeier, *Verflechtung durch Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU. Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung lautet das Gebot der Globalisierung*, „Internationale Politik” 2007, nr 3, s. 6-11.

tyczna, ochrona klimatu i środowiska naturalnego, ochrona zdrowia, demografia, kształcenie i badania naukowe oraz wiele innych²³.

Po kurtuazyjnych odwiedzinach w Moskwie w marcu 2008 r., tuż po wyborze nowego prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa, w połowie maja 2008 r. Steinmeier przebywał z oficjalną wizytą w Rosji, przedstawiając nową propozycję zawarcia niemiecko-rosyjskiego „partnerstwa modernizacyjnego”²⁴. Winno ono zmierzać do zacieśnienia współpracy obu państw w takich dziedzinach, jak np.: praworządność, współczesne zarządzanie i polityka zdrowotna²⁵. Przy okazji swych rozmów w Moskwie Steinmeier podkreślił również konieczność szybkiego wznowienia rozmów i uzgodnienia nowego układu o partnerstwie i kooperacji UE – Rosja.

Można zatem stwierdzić, że prace nad koncepcją NPW UE zostały zakończone w ogólnych zarysach w okresie przewodnictwa Niemiec w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. Natomiast trudniejsza miała się okazać jej praktyczna realizacja. Relacje między nową kanclerz Angelą Merkel a prezydentem Putinem nie były już tak bliskie i bezpośrednie jak z dotychczasowym kanclerzem Gerhardem Schröderem, lecz mimo określonej krytyki ujawniających się wyraźnie tendencji autorytarnych w polityce wewnętrznej Rosji, nie podważyły one istoty „partnerstwa strategicznego” między tymi państwami²⁶.

Jednak pod koniec 2006 r. przyjęcie nowego układu UE – Rosja przez Radę Europejską w Helsinkach Polska zablokowała ze względu na utrzymanie przez Rosję embarga na dostawę polskiej żywności oraz odmowę włączenia do układu postanowień odnośnie do tzw. karty solidarności energetycznej w relacjach z UE. W praktyce doprowadziło to zgodnie z regulacjami traktatowymi do automatycznego przedłużenia ważności po 1 grudnia 2007 r. układu Rosja – UE z 1994 r.²⁷

Mimo szeregu zabiegów nie udało się rządowi CDU/CSU-SPD w okresie prezydentury Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r. doprowadzić do uzgodnienia warunków zawarcia przez UE z Rosją nowego układu o partnerstwie i współpracy. Niemcy musiały poprzeć wspomniany sprzeciw Polski, gdyż ekipa Putina ani nie była skłonna pójść na ustępstwa w kwestii embarga na polskie mięso, ani też nie wydawała się zainteresowana kompromisem w sprawie nowych regulacji prawnych odnośnie do bezpieczeństwa energetycznego, w tym prawnego uregulowania dostępu firm z UE do eksploatacji surowców energetycznych i szlaków tranzytowych w Rosji.

²³ Zob.: idem, „Auf dem Wege zu einer europäischen Ostpolitik. Die Beziehungen Deutschlands und der EU zu Russland und den östlichen Nachbarn” – Rede anlässlich der Podiumsdiskussion bei der Willy-Brandt-Stiftung 4. März 2008, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infocervice/Presse/Reden/2008/080304-BM-Ostpolitik.html> oraz wcześniej idem, „Russland, Europa und die Welt – Perspektiven der Zusammenarbeit in globalen Sicherheitsfragen” – Rede auf der 42. Münchner Konferenz fuer Sicherheitspolitik, 5.02.2006, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infocervice/Presse/Reden/2006/060205-MuenchenKonferenz.html>.

²⁴ Por.: idem, „Fuer eine deutsch-russische Modernisierungspartnerschaft”. Rede am Institut fuer Internationale Beziehungen der Ural-Universitaet Jekaterinburg, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infocervice/Presse/Reden/2008/080513-BM-Russland.html>.

²⁵ Por.: Enge deutsch-russische Beziehungen fortfuehren, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/BM-Reisen/2008/Russland-Mai/080514-Jekaterinburg-Moskau.navCtx=242798.html>.

²⁶ Zob.: Konsultationen in Tomsk; „Russland-Analysen” 2006, nr 97.

²⁷ Zob.: Ch. Meier, *Deutsche Russlandpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Kontinuität und Wandel*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 230 i nast.

Niemcy miały nadzieję na podpisanie w 2008 r. nowego układu UE – Rosja, który miał potwierdzić „partnerstwo strategiczne” między nimi²⁸. Sytuacja powyższa nie uległa zmianie po wyborach w Polsce, ponieważ mimo wycofania weta Polski przez nowy rząd RP – koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego – kolejnym wetem wobec podpisania nowego układu UE z Rosją zagroziła Litwa. Po wyczerpujących dyskusjach między państwami członkowskimi 27 maja 2007 r. Litwa zrezygnowała z groźby zastosowania weta, a ministrowie spraw zagranicznych UE 27 dali Komisji Europejskiej mandat do rozpoczęcia oficjalnych rozmów z Rosją w celu wynegocjowania nowego układu o partnerstwie i współpracy, które nie zostały jednak zakończone (do chwili pisania niniejszego tekstu wiosną 2009 r.) ze względu na różnice poglądów w sprawie bezpieczeństwa²⁹.

Do licznych kontrowersji niemiecko-rosyjskich odniósł się publicznie wiosną 2008 r. niemiecki wiceminister spraw zagranicznych, odpowiedzialny za sprawy UE, Günter Gloser. Stwierdził, że mimo różnic w podejściu UE i Rosji do interpretacji takich wartości i zasad ich funkcjonowania systemów politycznych, jak demokracja, pluralizm i wolność zgromadzeń, wolne media, prawa człowieka itp., obie strony są zmuszone do partnerskiego współdziałania w rozwiązywaniu szeregu wyzwań regionalnych i globalnych (jak np. zwalczanie terroryzmu międzynarodowego, ochrona klimatu, nieprolifracja broni nuklearnej itp.). Oznacza to w praktyce, że dla polityki „partnerstwa strategicznego” UE z Rosją nie ma praktycznie żadnej alternatywy³⁰.

3. Niemcy wobec polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Wiosną i latem 2008 r. Polska i Szwecja zainicjowały szerokie konsultacje w łonie państw członkowskich na temat koncepcji Partnerstwa Wschodniego UE jako formy jej pogłębionej współpracy z takimi postradzieckimi krajami, jak: Ukraina, Mołdowa, Białoruś (na poziomie technicznym) oraz Azerbejdżan, Gruzja i Armenia. Inicjatywa powyższa znalazła poparcie zarówno państw członkowskich, jak i Komisji Europejskiej, która 3 grudnia 2008 r. przedłożyła stosowny program działania³¹. Program ten przyjęła Rada Europejska w deklaracji z 19 marca 2009 r.³² Wszedł on w życie 7 maja 2009 r. w wyniku wspólnego posiedzenia w Pradze Rady Europejskiej i przedstawicieli sześciu państw objętych Partnerstwem Wschodnim³³.

Ze względu na ramy opracowania ograniczam się do odpowiedzi na pytanie – jakie były motywy stanowiska Niemiec wobec koncepcji Partnerstwa Wschodnie-

²⁸ Zob. szerzej: H.J. Spanger, *Partnerschaft: strategisch, pragmatisch oder selektiv? EU und Russland auf der Suche nach einem neuen Vertrag*, „HSFK Standpunkte” 1996, nr 6, s. 1-12.

²⁹ Zob.: *Unia zatwierdza mandat na negocjacje z Rosją*, „Gazeta Wyborcza” 2008, 27.05.

³⁰ Por.: G. Gloser, *Die europäische Partnerschaft mit Russland* – wykład w Sztokholmie, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/dipla/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080402-GloserStockholm.html>.

³¹ Zob.: *Oestliche Partnerschaft – ein neues Kapitel in den Beziehungen zu ihren östlichen Nachbarn*, [on-line] <http://www.IP/08/1858.Pdf>.

³² Zob.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, załączniki 5, 6 i 7.

³³ Zob.: *Polski sukces w Pradze*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 8.05.

go? Czy nie traktowały jej jako konkurencyjnej wobec zasygnalizowanych wyżej własnych propozycji z lat 2006-2008?

W ujęciu syntetycznym na pytania powyższe można odpowiedzieć w następujący sposób:

1) Niemcy zareagowały początkowo na inicjatywę Polski i Szwecji wstrzeźliwie, choć nigdy nie traktowały jej jako konkurencyjnej wobec swojej wcześniejszej koncepcji NPW UE, gdzie wyraźnie preferowały relacje UE z Rosją. Równocześnie w ich żywotnym interesie leżała jednak stabilizacja całego obszaru przylegającego do wschodnich granic UE, a więc pozostałych krajów Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, objętych programem Partnerstwa Wschodniego. Należy zauważyć, że rząd PO-PSL przed podjęciem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego wycofał swój sprzeciw wobec projektowanego układu UE – Rosja, uzyskując przy pomocy UE, w tym także Niemiec, określone koncesje ze strony Moskwy w odniesieniu do zniesienia embarga na polskie mięso oraz produkty roślinne³⁴.

2) Inicjatywa polsko-szwedzka z maja i czerwca 2008 r. bynajmniej nie zahamowała w lecie tego samego roku aktywności dyplomatycznej Niemiec w Gruzji i na Ukrainie. Znalazło to m.in. wyraz w dwóch akcjach dyplomatycznych Niemiec:

- a) Pod koniec czerwca 2008 r. minister spraw zagranicznych RFN Steinmeier przedstawił plan rozwiązania konfliktu gruzińsko-abchaskiego, który zakładał m.in.:
- wyrzeczenie się przez obie strony siły,
 - wyrażenie przez Abchazję zgody na powrót uchodźców gruzińskich (ok. 200 tys.),
 - odbudowę gospodarczą wspieraną przez RFN,
 - uregulowanie kwestii statusu zbuntowanej Abchazji.

Po konsultacjach w Moskwie i Tbilisi oraz bezpośrednich rozmowach sondażowych w stolicy zbuntowanej prowincji Abchazji, Suchumi, w dniach 17-18 lipca 2008 r. Steinmeier musiał przyznać, że jego planu nie aprobuje do końca żadna ze zważonych stron ani Rosja³⁵. W konsekwencji doszło więc w dniach 7-23 sierpnia 2008 r. do przekształcenia „tłącego konfliktu” w konflikt zbrojny między zbuntowanymi prowincjami, Osetią Południową i Abchazją, oraz wspierającą je Rosją a Gruzją.

b) Podczas wizyty w Kijowie 21 lipca 2008 r. kanclerz Angela Merkel wyszła w pewnym sensie naprzeciw oczekiwaniom kierownictwa państwowego Ukrainy, opowiadając się za tym, aby negocjowana obecnie umowa o pogłębionym partnerstwie między UE a Ukrainą nosiła nazwę umowy stowarzyszeniowej. Równocześnie nie wykluczała włączenia w przyszłości Ukrainy do Planu Działań na rzecz jej Członkostwa w NATO (MAP)³⁶.

³⁴ Por.: K.-O. Lang, *Partnerschaft mit dem Osten...*; C. Ochmann, *Ostliche Partnerschaft contra EU-Partnerschaftsabkommen mit Russland*, „Polen-Analysen” 2009, nr 47, s. 2-6.

³⁵ Por.: Niemcy mają plan pokojowy dotyczący Abchazji, „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 24, s. 2.

³⁶ Zob.: *Pressstatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und der Ministerpräsidentin der Ukraine, Frau Julia Timoschenko*, [on-line] http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/07/2008-07-21-statement-bk-timoschenko.html.

³⁷ *Pressekonferenz mit Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Präsidenten Juschtschenko*, [on-line] http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2008/07/2008-07-21-pk-merkel-juschtschenko.html.

3) Szereg nowych wyzwań w relacjach Niemcy – Rosja – Unia Europejska wywołał wspomniany już wyżej konflikt zbrojny Gruzji z Rosją w sierpniu 2008 r. Stanowisko Niemiec w tej kwestii można syntetycznie ująć następująco:

a) W czasie wspomnianego konfliktu Niemcy w pełni popierały plan pokojowy UE zaproponowany przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, a kanclerz Merkel w geście solidarności i pomocy przyleciała do Tbilisi 17 sierpnia 2008 r. Równocześnie jednak Niemcy później zarzuciły prezydentowi Gruzji Michailowi Saakaszwili, że poprzez zaatakowanie przez oddziały gruzińskie stolicy Osetii Południowej – Cchinwali – Gruzja sprowokowała kontratak wojsk rosyjskich, przyczyniając się tym samym do eskalacji działań zbrojnych. Dlatego też razem z Francją i innymi krajami UE i NATO zarzuciły Gruzji brak dojrzałości politycznej i stabilności wewnętrznej, a tym samym niespełnienie niezbędnych warunków do ubiegania się o przystąpienia do MAP w najbliższym czasie³⁷.

b) Odpowiedź militarną Rosji wobec Gruzji uważano jednak generalnie jako „nieadekwatną w stosunku do powstałej sytuacji”, oceniając szybkie uznanie przez nią niepodległości Abchazji i Osetii Południowej jako niezgodne z prawem międzynarodowym, a zarazem jako wyraz nasilenia się rosyjskich tendencji imperialnych.

Niemcy i UE powinny konsekwentnie domagać się od Rosji nicstosowania przemocy i poszukiwania rozwiązań pokojowych na Zakaukaziu. UE musi jednak liczyć się z tym, że tylko poprzez dialog oraz pokojową współpracę można poszukiwać długofalowego kompromisu z Rosją. Było to jednak w dużej mierze stanowisko retoryczne. Dylemat tej sytuacji najlepiej przedstawił jeden z czołowych polityków CDU Ruprecht Polenz, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu, stwierdzając m.in.: „My chcemy partnerstwa niemiecko-rosyjskiego oraz partnerskich relacji między UE z Rosją. Ale Rosja musi się wtedy też zachowywać jak partner, a nie jak imperialne mocarstwo, które nie martwi się o przestrzeganie prawa i umów. Do rzeczywistego partnerstwa prowadzić będzie prawdopodobnie jeszcze daleka droga. Aż do tego czasu musimy przyjmować Rosję taką, jaką jest, a nie taką, jakiej sobie życzymy”³⁸.

4) Eksperci i politycy niemieccy wskazują generalnie na potrzebę zwiększenia efektywności EPS, podkreślając zarazem, że zarówno niemiecka koncepcja NPW, jak i polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego z lat 2007-2008 stwarzają korzystne warunki do osiągnięcia tego celu. W ostatecznym rozrachunku ich powodzenie będzie zależało jednak od postawy i zaangażowania adresatów oraz zainteresowanych państw UE³⁹.

5) Mimo że sama Rosja nie jest adresatem Partnerstwa Wschodniego, to nie wyklucza się jej krytycznej oceny tej inicjatywy. Wymagać to będzie podjęcia dialogu oraz prób współdziałania z Rosją w zakresie częściowej realizacji Partnerstwa, chociażby w odniesieniu do obwodu kaliningradzkiego⁴⁰.

³⁷ Por. szeroką analizę: *Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen fuer deutsche und europäische Politik*, red. H. Henning Schroeder, SWP-Studie Nr 25, Berlin 2008.

³⁸ Zob.: R. Polenz, *Russland an seinen Taten erkennen*, „Die Politische Meinung” 2008, nr 468, s. 5-9.

³⁹ Por.: A. Bendiek, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Laendern im Vergleich*, SWP-Studien 23, Berlin 2008.

⁴⁰ Por.: S. Stewart, *Russland und die Ostliche Partnerschaft*, S-A, nr 21, SWP, Berlin 2009.

6) Inauguracja Partnerstwa Wschodniego w Pradze 7 maja 2009 r. została wysoko oceniona w oficjalnej enuncjacji Urzędu Kancelarskiego. Jego główny cel to zacieśnienie przez jej adresatów współpracy regionalnej i z krajami UE w takich dziedzinach, jak: gospodarka, handel, bezpieczeństwo energetyczne, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, nauka i kultura. Inicjatywy takiej nie można traktować jako wstępu do pełnego członkostwa UE, a jej finansowanie do 2013 r. odbywa się w ramach dotychczasowych funduszy EPS, powiększonych o 600 mln euro⁴¹.

7) Niektórzy eksperci niemieccy widzą potrzebę i możliwość współdziałania Polski i Niemiec w kształtowaniu NPW oraz Partnerstwa Wschodniego UE. Wy magać to jednak będzie większego zaufania oraz właściwego wyważenia interesów wzajemnych zarówno w odniesieniu do Rosji, jak partnerów wschodnich UE⁴².

Wnioski końcowe

Z przedstawionej wyżej syntetycznie analizy odnośnie do roli Niemiec w zakresie kształtowania NPW i Partnerstwa Wschodniego UE można sformułować następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1) Niemcy mają historyczne i współczesne powody do prowadzenia aktywnej polityki wschodniej. Wpływają na to zarówno czynniki geopolityczne, jak interesy polityczne gospodarcze, społeczne i inne.

2) Niemiecka koncepcja NPW UE stanowiła ambitną i kompleksową próbę ożywienia EPS w kierunku wschodnim, koncentrując się na: a) wypracowaniu partnerstwa strategicznego UE – Rosja, b) wzbogaceniu współpracy UE z krajami Europy Środkowej i Kaukazu Południowego – koncepcja EPS Plus oraz c) sformułowaniu nowej strategii UE wobec postradzieckich państw Azji Środkowej. Narastające sprzeczności w łonie samej UE oraz między nią a Rosją w latach 2007-2008 nie pozwoliły na uzgodnienie, nie mówiąc już o realizacji niemieckiej koncepcji NPW UE. Sytuacja ta jednak w żadnym stopniu nie zahamowała współpracy Niemiec z Rosją jako ich najważniejszym partnerem strategicznym w aspekcie dwustronnym i wielostronnym.

3) Polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego z 2008 r. mimo pozornej konkurencyjności wobec niemieckiej koncepcji NPW nie doprowadziła w żadnym stopniu do ograniczenia aktywności dyplomatycznej Niemiec wobec partnerów wschodnich UE. Wynika to zarówno z ich położenia geopolitycznego i potencjału gospodarczego oraz realnych interesów i celów polityczno-strategicznych, jak też szeregu tradycyjnych i doraźnych atutów w kontaktach z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Nie bez znaczenia pozostaje też ich silna pozycja w samej UE, w tym również jako jednego z głównych płatników netto do budżetu unijnego, z którego będzie zasilane Partnerstwo Wschodnie UE.

⁴¹ *Es gibt grünes Licht für die Östliche Partnerschaft*, [on-line] <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/05/2009-05-07-cu-oestliche-partnerschaft.html>.

⁴² Zob. szerzej: K.-O. Lang, *Polen, Deutschland und die EU-Politik*, [w:] *Deutschland und Polen. Die europäische und internationale Politik*, red. T. Jaeger, D. Dylla, Berlin 2008, s. 123-136.

4) Mimo różnic w podejściu Polski i Niemiec do Rosji nie można wykluczyć współdziałania obu stron w kształtowaniu Partnerstwa Wschodniego UE. Z największych państw członkowskich, to właśnie Niemcy są najbardziej zainteresowane poszerzeniem wymiaru wschodniego UE.

Magdalena Tomala

PAŃSTWA BAŁTYCKIE WOBEĆ INICJATYWY PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Wstęp

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego, zaprezentowana przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dotyczy szerszego zaangażowania się Unii Europejskiej w politykę wschodnią, zwłaszcza wobec Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy, oraz w ograniczonym zakresie wobec Białorusi¹. Ma ona szczególne znaczenie w sytuacji konfliktu między Rosją a państwami byłego bloku wschodniego. Dotyczy to między innymi Litwy, Łotwy i Estonii, a także Ukrainy.

Analizując założenia Partnerstwa Wschodniego, należy zastanowić się, czy ta słuszną ideą oprócz korzyści nie niesie ze sobą również zagrożeń dla wskazanych państw? Pytanie to nie podważa zasadności projektu, a jedynie próbuje zdiagnozować ewentualne negatywne jego skutki dla zapewnienia bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej i Wschodniej.

1. Przesłanki współpracy państw bałtyckich w ramach Partnerstwa Wschodniego

Analizując możliwe skutki usankcjonowania Partnerstwa Wschodniego jako elementu Polityki Sąsiedzkiej Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na płaszczyznę historyczno-polityczną współpracy państw bałtyckich z Rosją. Istotą polskiej

¹ Szerzej na temat koncepcji partnerstwa wschodniego: Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, *Partnerstwa Wschodnie*, [on-line] <http://www.msz.gov.pl>. Zob. również: *Propozycje polsko-szwedzkie - Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] <http://www.msz.gov.pl>; *Europejska Polityka sąsiedztwa/European Neighbourhood Policy*, [on-line] <http://ec.europa.eu/Word/enp>.

propozycji jest wzmocnienie procesów demokratycznych w państwach Europy Wschodniej wchodzących uprzednio w skład ZSRR. Choć cel tego projektu obejmuje rozwój demokracji na tych obszarach oraz wzrost bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie, to niebezzasadne wydaje się pytanie o to, jakie w tej sprawie stanowisko zajmie Rosja.

Po pierwsze należy zastanowić się nad reakcją Rosji, która mimo utraty wpływów w państwach bałtyckich od blisko dwudziestu lat nie pogodziła się do końca z tą sytuacją. Przeciwnie, jak pokazuje przykład Gruzji, Mołdowy i w mniejszym stopniu Ukrainy, następuje wzrost zaangażowania Rosji i próba odbudowy jej dominującej pozycji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Podobnie rzecz się ma z państwami bałtyckimi. W ciągu wspomnianego okresu Rosja wielokrotnie okazywała swoje niezadowolenie z decyzji podejmowanych przez Litwę, Łotwę i Estonię².

Należy pamiętać, że mimo odzyskania suwerenności na początku lat 90. XX w.³ państwa bałtyckie nie posiadały wówczas tak podstawowych atrybutów niepodległości, jak np.: własna armia, waluta, skutecznie chronione granice i strategiczne systemy infrastruktury. Suwerenność komplikowała dodatkowo obecność Armii Czerwonej na ich terytorium.

Można wysunąć wniosek, że przebieg wydarzeń na początku lat 90. XX w. w regionie południowego Bałtyku nie dawał podstaw, by określić ten region jako stabilny i bezpieczny. Przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej nie były wówczas ugruntowane, istniał jeszcze Związek Radziecki nieuznający niepodległościowych aspiracji trzech republik bałtyckich.

Stanowisko Rosji wobec aspiracji państw bałtyckich przełożyło się na charakter ich polityki zagranicznej. Priorytetem dla nowo utworzonych państw, umożliwiającym podjęcie i rozwój współpracy bałtyckiej, stało się bowiem zapewnienie „nieodwracalności odzyskania suwerenności” i ustabilizowanie sytuacji politycznej. Negatywnie wpływało na nią wówczas nagromadzenie wojsk i środków bojowych, które stacjonowały i stały na straży interesów Rosji w Polsce, republikach bałtyckich, jak i na terytorium Kaliningradu.

W związku z tym byłe republiki uznały, że bezpieczeństwo może im zagwarantować jedynie uczestnictwo w Pakcie Północnoatlantyckim (NATO) i UE. Rosja życzyła sobie natomiast, by Litwa, Łotwa i Estonia pozostały państwami neutralnymi i oczekiwała „finlandyzacji” ich polityki zagranicznej i obronnej. W przyszłości zaś kraje bałtyckie miałyby przylączyć się do unii państw, która zajmie miejsce WNP. Tego rodzaju rozwiązanie pozostawało w całkowitej sprzeczności z przedstawionymi priorytetami polityki zagranicznej państw bałtyckich⁴.

² Rosja swoje negatywne stanowisko akcentowała przy najważniejszych decyzjach dotyczących polityki zagranicznej państw bałtyckich – wstąpieniu do NATO i UE.

³ Państwa bałtyckie rozpoczęły proces budowania niepodległej i demokratycznej państwowości. Litwa 11.03.1990 r., a Estonia 30.03.1990 r. proklamowały niepodległość. 4.05.1990 r. również Rada Najwyższa ŁSRR w przyjętej przez siebie deklaracji uchwaliła, że po uzyskaniu autonomii Łotwa będzie bezpośrednią kontynuacją państwa, które zostało bezprawnie wcielone do ZSRR w sierpniu 1940 r.

⁴ A. Leijnš, założyciel i dyrektor Łotewskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, członek Łotewskiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej i Szwedzkiej Akademii Wojskowej, szerzej ukazuje rolę procesów integracji

Dążenie wszystkich państw bałtyckich do wejścia zarówno w struktury UE, jak i NATO nie pozwoliło na rozszerzenie rosyjskiej strefy wpływów. Przełomowy okazał się rok 1991, który przyniósł w tej kwestii zmiany. Dnia 6 września Rada Państw ZSRR uznała niepodległość Litwy, Łotwy i Estonii⁵, co zmieniło status tych państw i rozszerzyło skalę współpracy w regionie. Od tego czasu kraje bałtyckie zostały uznane przez większość państw Europy i świata.

Należy pamiętać, że w tym czasie Rosja, mimo utraty wcześniejszego statusu w skali globalnej, pozostawała supermocarstwem militarnym. Transformacja zachodząca w tym państwie i na obszarze WNP miała kierunek demokratyzacyjny i wolnorynkowy. Nie zostały jednak zahamowane procesy destabilizacyjne i odśrodkowe, a siły postkomunistyczne zachowały swoją pozycję w wielu byłych republikach⁶. Sytuację zaogniała również kwestia stacjonowania wojsk rosyjskich na terenach wcześniej podległych ZSRR. Na przykład sam proces wycofania wojsk rosyjskich z Estonii rozpoczęto w 1992 r., ale był on kilkakrotnie powstrzymywany przez Moskwę w proteście przeciw polityce narodowościowej Tallina. Problemy Łotwy miały bardzo podobny charakter⁷. Dopiero w kwietniu 1994 r. prezydenci Jelcyn i Ulmanis podpisali porozumienie o wycofaniu wojsk radzieckich z terenów łotewskich.

Stosunki Litwy, Łotwy i Estonii z Rosją w okresie od odzyskania niepodległości należy ocenić jako nieprzyjemne. Podczas prezydentury Władimira Putina sytuacja ta uległa pogorszeniu. Konflikt między tymi państwami a Rosją zaostrzył się.

Kwestia bezpieczeństwa energetycznego nabiera w tym przypadku szczególnego znaczenia. Można postawić tezę, że Federacja Rosyjska nie znalazła sposobu na podporządkowanie sobie państw bałtyckich, zaczęła więc stosować wobec nich „szantaż energetyczny”. W tym miejscu należy zastanowić się też nad związkiem między pojawieniem się projektu Partnerstwa Wschodniego a zapewnieniem dostaw surowców energetycznych do państw bałtyckich i Polski. Czy można przypuszczać, że budowa gazociągu północnego stanowi długofalowy sposób na ograniczenie handlu gazem z Polską, Litwą, Łotwą i Estonią? Trudno dziś jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Ale istnieją przesłanki świadczące o tym, że taką ewentualność omawiane państwa powinny brać pod uwagę.

Federacja Rosyjska mogła sobie pozwolić na podjęcie „gry” o dostawy surowców energetycznych, ponieważ państwa bałtyckie w chwili obecnej oraz w najbliższych kilku latach nie mają możliwości dywersyfikacji dostaw surowców z innych źródeł. Rosja pozostaje największym i najważniejszym dostawcą surowców energetycznych, np. gazu ziemnego. Dlatego, aby umocnić swoją pozycję w sprawie dostaw gazu, państwa bałtyckie prowadzą politykę sprzeciwu wobec budowy gazo-

z UE i NATO – jako elementu gwarantującego bezpieczeństwo w Północnej Europie. Por.: A. Lejnis, *Łotewska polityka bezpieczeństwa*, „Biuletyn Bałtycki” 1996, nr 1 (2), s. 39-43.

⁵ J. Kukulka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000*, Warszawa 2003, s. 454.

⁶ R. Kuźniar, *Polska polityka zagraniczna w 1992 r.*, [on-line] <http://www.sprawymiedzynarodowe.pl>.

⁷ Problem mniejszości narodowych na Łotwie to przede wszystkim problem ludności rosyjskojęzycznej – Rosjan, stanowiących ponad 30% ogółu społeczeństwa, i w dużej części pozostałych mniejszości słowiańskich (Białorusinów [4,29%], Ukraińców [2,79%], Polaków [2,55%]), zob.: P. Eberhard, *Sytuacja narodowościowa w Republice Łotewskiej*, „Przegląd Wschodni” T. 4, 1997, z. 3 (15).

ciagu północnego przy równoczesnym poparciu dla projektów budowy drugiej nitki gazociągu Amber⁸.

Eurodeputowany z Litwy Vitautas Landsbergis dokonał ostrej oceny budowy gazociągu północnego. Uważa on, że jest to brak poszanowania ze strony Niemiec i Rosji dla UE i umów międzynarodowych, np. dla terenów objętych programem Natura 2000 oraz dla Planu działań dla ochrony Morza Bałtyckiego. Według Landsbergisa stanowi to nieposzanowanie przez mocarstwa takich zasadniczych wartości UE, jak humanizm, solidarność i praworządność⁹. Podobne stanowisko reprezentuje deputowany do Parlamentu Europejskiego (PE) z Estonii Tunne Kelamas: „Projekt powinien przede wszystkim opierać się na aspektach politycznych. Dwustronna umowa między Rosją i Niemcami zawiera niebezpieczeństwo wywierania przez Rosję nacisku politycznego na sąsiadów – nowe państwa członkowskie – Polskę i państwa bałtyckie”¹⁰.

Powyższa analiza skłania do wniosku, że poza celami wymienionymi w dokumencie inspirującym Partnerstwo Wschodnie jest ono odpowiedzią strony polskiej na problemy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Jest również próbą zapewnienia zdyswersyfikowanych dostaw surowców energetycznych do Polski i państw bałtyckich, wspierających polską politykę. W tym kontekście nie bez znaczenia pozostaje też wybór państw uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim. Na przykład Azerbejdżan jest krajem bogatym w surowce energetyczne. Inicjatorom Partnerstwa Wschodniego zależało więc na umieszczeniu na liście właśnie tego państwa. Dzięki rozwojowi współpracy handlowej partnerów Partnerstwa Wschodniego z UE możliwa stałaby się w przyszłości dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej oraz zwiększenie importu surowców energetycznych z tego kraju.

2. Stanowisko Litwy, Łotwy i Estonii w sprawie Partnerstwa Wschodniego

Polityka Federacji Rosyjskiej powoduje, że Polska na arenie Unii Europejskiej zyskuje nowych sojuszników, takich jak Litwa, Łotwa i Estonia. Przyczyną takiego stanu rzeczy okazuje się m.in. wspomniany wyżej konflikt z Federacją Rosyjską o dostawy gazu rurociągiem północnym. Stanowi on bodziec dla republik bałtyckich, by stworzyły blok, który mógłby przeciwstawić się polityce Niemiec czy Francji, akceptujących realizację tego projektu energetycznego. Niemiecko-rosyjskie przedsięwzięcie stanowi zagrożenie dla dostaw gazu w państwach bałtyckich i grozi w przyszłości brakiem bezpieczeństwa energetycznego. Działania Rosji w Europie Środkowo-Wschodniej w sprawie dostaw energii zadecydowały też o tym, że państwa bałtyckie stanęły na stanowisku, że powinny zaakceptować polską inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. W celu zyskania sojuszników polskie władze rozmawiały z przedstawicielami państw bałtyckich.

⁸ A. Łoskot, *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, Warszawa 2005, Punkt Widzenia.

⁹ V. Landsbergis dla: „Diena Bizness” 2008, 30.01.

¹⁰ T. Kelamas dla: „Diena Bizness” 2008, 30.01.

Litwa wiąże z Partnerstwem Wschodnim duże nadzieje. Jej polityka wskazując na potrzebę zróżnicowanego podejścia i odmiennych oczekiwań wobec adresatów Partnerstwa Wschodniego. „Litwa liczy na osiągnięcie najszybszych postępów w negocjacjach z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią, co powinno w dalszej kolejności wpłynąć pozytywnie na pogłębienie relacji z Azerbejdżanem, Białorusią i Armenią”¹¹.

Już w podpisanej 24 listopada 2008 r. warszawskiej Wspólnej deklaracji Litwa (razem z innymi partnerami bałtyckimi: Łotwą i Estonią) opowiedziała się za zaoferowaniem przez UE wschodnim sąsiadom nowych form współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego w celu ich przybliżania do unijnych standardów i norm, ustanawiania stref wolnego handlu, zainicjowania procesu ułatwiania ruchu osobowego ze zniesieniem obowiązku wizowego w długim terminie¹².

Następnie do propozycji odnieśli się litewscy parlamentarzyści, którzy w grudniu 2008 r. stwierdzili, że dokument jest właściwą odpowiedzią na proeuropejskie kierunki w polityce wschodnich sąsiadów UE, wspiera ich reformatorskie wysiłki oraz stanowi wyraz wspólnej woli głębszej współpracy i partnerstwa¹³.

Kolejnym krokiem na drodze do poparcia polskiej inicjatywy było spotkanie prezydentów, które odbyło się w Wilnie 16 kwietnia 2009 r. Wówczas podpisano deklarację o partnerstwie strategicznym między państwami. Zarówno Valdas Adamkus, jak i Lech Kaczyński poparli inicjatywę Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej oraz wyrazili swoją głęboką wiarę, że pomoże ona umacniać europejskie demokratyczne wartości wśród wschodnich sąsiadów. Pozwoli również promować współpracę z nimi oraz zbliży ich do Unii Europejskiej. Polska i Litwa poparły politykę otwartych drzwi NATO oraz rozszerzenie paktu w kierunkach adriatyckim i wschodnim¹⁴. Prezydenci podkreślili, że obu państwom zależy na dobrych kontaktach z Rosją: „Rosja jest jednym z najważniejszych partnerów Unii Europejskiej, z którym konstruktywna współpraca musi być rozwijana na podstawie silnego poszanowania wzajemnych zobowiązań, prawa międzynarodowego oraz wartości europejskich”¹⁵. Po spotkaniu prezydent Adamkus powiedział, że „To spotkanie w swoim znaczeniu jest historycznym, gdyż pokazuje, jak dwa państwa potrafią rozstrzygać ważne dla obu stron problemy. Może to posłużyć jako swoisty przykład dla innych”¹⁶.

Również Estonia zaaprobowała polską inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. W tym celu premier Donald Tusk spotkał się z premierem Estonii Andrussem Ansipem. Jak podał prasie minister ds. europejskich Mikołaj Dowgiałewicz, spotkanie obu premierów było dowodem na doskonałą współpracę Polski i Estonii w UE. Prezydent Estonii podziękował Donaldowi Tuskowi za inicjatywę Partnerstwa Wschodniego. „Ta inicjatywa jest teraz okrętem flagowym dla Unii Europejskiej” – podkreślił

¹¹ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Guizdowski, Warszawa 2009, s. 34.

¹² *Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden*, Warsaw, 24.11.2008, [on-line] <http://www.visegradgroup.eu>.

¹³ Zob.: *EU's Eastern Neighborhood Quests in line Lithuanian parl Committee Agenda*, „News”, [on-line] <http://www.euro.lt>.

¹⁴ Zob.: *Wspólna Deklaracja prezydentów Polski i Litwy*, [on-line] <http://www.prezydent.pl/> [28.04.2009].

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S. Tarasiewicz, *Polsko-litewski szczyt: „Jesteśmy sobie nawzajem bardzo potrzebni”*, „Kurier Wileński” 2009, 16.04.

podczas rozmowy Andrus Ansip¹⁷. Władze estońskie podkreślają, że w interesie ich kraju leży wprowadzenie ułatwień wizowych dla obywateli tych krajów, uważają za konieczne zawarcie porozumień o wolnym handlu i wspierają bliską współpracę państw obszaru EPS w sektorze energetycznym¹⁸.

Łotwa także opowiada się za rozwojem Partnerstwa Wschodniego w UE. Prezydent Łotwy podkreśla znaczenie włączenia Białorusi w obszar oddziaływania inicjatywy. W wywiadzie dla radiostacji Echo Moskwy 18 kwietnia 2009 r. prezydent Valdis Zatlers oświadczył, że takie działanie jest doniosłym krokiem, który przyniesie wiele korzyści Mińskowi i Brukseli. „Białoruś to nasz sąsiad. Jeżeli popatrzymy na mapę i pomyślimy o rozwijaniu związków gospodarczych, o handlu, o energetyce, to nie można zostawić jednego kraju jako samotnej wyspy. Wszystkim przyniosłoby to szkodę. Jeżeli pojedzie się do przygranicznych regionów Białorusi, tam wszyscy oczekują związków gospodarczych z resztą kontynentu”¹⁹. Valdis Zatlers zwrócił uwagę na to, że przy słabych relacjach politycznych Białorusi z UE inicjatywa Partnerstwa Wschodniego pomoże temu państwu w osiągnięciu standardów demokratycznych²⁰.

Podobne do łotewskiego stanowisko w sprawie zaangażowania w projekt Białorusi ma Litwa. Vygaudas Ušackas zwrócił uwagę na to, że dalsze zbliżenie między Białorusią a Unią może nastąpić właśnie dzięki inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. Podobnie rzecz się ma z rozwijaniem dwustronnych stosunków Białorusi z państwami unijnymi, w tym z najbliższymi sąsiadami – Litwą, Łotwą i Polską. Ušackas uważa, że dobre stosunki bilateralne mogą mieć pozytywny wpływ na rozwój otwartego społeczeństwa, poszanowania zasad demokratycznych przez władze w Mińsku, budowanie państwa prawa oraz efektywną działalność biznesową i pozarządową. Prezydent Litwy podkreślał również, że po ostatnim kryzysie gazowym zaczął wzrastać potencjał Białorusi jako kraju tranzytowego. Szef białoruskiego MSZ Siarhiej Martynau wyraził w Brukseli duże zainteresowanie rozszerzeniem współpracy energetycznej z Unią w sprawie importu rosyjskiego gazu. Zaś Benita Ferrero-Waldner przyznała, że „Białorusini mają wiele do zaoferowania”.

Mimo korzyści, jakie może przynieść włączenie Białorusi do Partnerstwa Wschodniego, UE nie zapominała, że kraj ten nie spełnia wymogów demokratycznych. Parlament Europejski wyraził więc nadzieję, że zapoczątkowane w 2008 r. dążenie do demokratyzacji i reform gospodarczych zostanie w 2009 r. zachowane i wzmocnione. Świadectwem takiego wzmocnienia, według europosłów, będą zmiany w białoruskim kodeksie karnym, poszerzenie zakresu swobody mediów i tworzenia organizacji pozarządowych, stowarzyszeń oraz organizowania manifestacji, jak również kontynuowanie współpracy z OBWE w celu reformy prawa wyborczego. Władze białoruskie wezwano także do ścisłego przestrzegania międzynarodowych standardów bezpieczeństwa ekologicznego przy rozbudowie sektora energetyki ja-

¹⁷ PAP, *Tusk w Estonii rozmawiał o Partnerstwie Wschodnim*, 17.04.2009.

¹⁸ *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 24.

¹⁹ Zob.: Ł. Kobszenko, *Prezydent Łotwy: Białoruś nie może pozostać samotną wyspą*, [on-line] <http://www.psz.pl/tekst-19362/Prezydent-Lotwy-Bialorus-nie-moze-pozostac-samotna-wyspa>.

²⁰ V. Zatlers dla: „Echo Moskwy”, 18.04.2009 r.

drowej i do ratyfikacji wielostronnego protokołu gwarancji bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA)²¹.

Te ważne sprawy mogą w przyszłości zakłócić dobre funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego. Ale pozostaje nadzieja, że wejście Białorusi na drogę współpracy i kooperacji z krajami UE przyczyni się do zmian w tym państwie.

3. Stosunki państw bałtyckich z Rosją wobec Partnerstwa Wschodniego

Teoretycznie Partnerstwo Wschodnie nie powinno budzić niepokoju Rosji, gdyż strategicznym jego celem jest niedopuszczenie do wejścia państw objętych Partnerstwem do NATO. Jednak stopniowa integracja partnerów Partnerstwa Wschodniego z UE, a w przyszłości może nawet członkostwo, podważy pozycję FR w tym regionie²². Dlatego bardzo ważne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy poparcie państw bałtyckich dla Partnerstwa Wschodniego nie zaogni konfliktu z Rosją. Rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow powiedział w Luksemburgu, że Rosja jest zaniepokojona wysiłkami UE zmierzającymi do zacieśniania relacji z byłymi republikami radzieckimi w ramach Partnerstwa Wschodniego²³. „Muszę powiedzieć, że martwią nas niektóre pochodzące z UE wypowiedzi na temat tej inicjatywy” – oświadczył Ławrow²⁴. Choć Unia Europejska wielokrotnie wyjaśniała, że nie dąży do utworzenia nowych stref wpływów w bezpośrednim sąsiedztwie Rosji, to posunięcia UE w tej kwestii nie budzą zaufania Moskwy.

Minister spraw zagranicznych przewodniczących UE Czech Karel Schwarzenberg uważał obawy Ławrowa za absurdalne. Potwierdził to również szef unijnej dyplomacji Javier Solana, który uznał je za nieuzasadnione. Również państwa bałtyckie wypowiedziały się w tej kwestii. Interesujące wydaje się stanowisko Łotwy uważającej, że po pierwsze Rosja jest jej wielkim partnerem i że współpraca powinna być obustronna. Valdis Zatlers podkreślił, że nie należy tworzyć stref buforowych, w których Rosja i UE walczyłyby o wpływy. „To strata czasu. Trzeba myśleć w kategoriach XXI w.”²⁵.

Trzeba zauważyć, że Zatlers porusza bardzo ważną kwestię wejścia w obszar oddziaływania Federacji Rosyjskiej oraz zmniejszenia jej strefy wpływów. W związku z takim przebiegiem sytuacji należy liczyć się z odzewem Rosji, która pod wpływem utraty kontroli nad swoimi byłymi republikami może poczuć się zagrożona. Tym samym istnieje tu wyraźne ryzyko i zagrożenie dla jej najbliższych sąsiadów oraz partnerów handlowych (w tym także dla sześciu uczestników Partnerstwa Wschodniego), wobec których może ona jak uprzednio zastosować szantaż

²¹ [b.a.], *Białoruś chce być bliżej Unii – Litwa chce w tym jej pomagać, zaś Unia domaga się od Białorusi większych swobód obywatelskich*, [on-line] <http://www.infopol.lt/pl/> [28.01.2009].

²² Ławrow oświadczył: „martwią nas niektóre pochodzące z UE wypowiedzi na temat tej inicjatywy”, zob.: [b.a.], *Rosja zaniepokojona Partnerstwem Wschodnim*, „Kurier Wileński” 2009, 28.04.

²³ PAP, *Rosja zaniepokojona Partnerstwem Wschodnim*, [on-line] http://finanse.wnp.pl/rosja-zaniepokojona-partnerstwem-wschodnim,79122_1_0_0.html [28.04.2009].

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ L. Kobeszko, *Prezydent Łotwy: Białoruś nie może pozostać samotną wyspą*, 18.04.2009, [on-line] <http://www.wschod24.pl>.

energetyczny. Głos strony lotewskiej w sprawie strefy wpływów pokazuje poprawę stosunków z Federacją Rosyjską, ale jest to jednocześnie wypowiedź świadcząca o pewnej obawie przed reakcją strony rosyjskiej.

Nie dziwi więc stanowisko ministra spraw zagranicznych Francji Bernarda Kouchnera, który po zakończeniu spotkania szefów resortów polityki zagranicznej krajów unijnych w Brukseli zaproponował UE wejście Rosji do programu Partnerstwa Wschodniego jako obserwatora. Miałoby to polegać na tym, że w zależności od konkretnego przypadku i od rozpatrywanych tematów negocjacji w ramach Partnerstwa Wschodniego możliwe byłoby zaangażowanie w omawianie tych spraw Rosji, a także Turcji²⁶.

Jeśli przypomnimy wydarzenia z sierpnia minionego roku, kiedy wielu członków Unii Europejskiej zajęło stanowiska jawnie antyrosyjskie wobec konfliktu z Gruzją, a negocjacje w sprawie zawarcia porozumienia strategicznego na kilka miesięcy zostały zamrożone, to zaproszenie do udziału w Partnerstwie Wschodnim rzeczywiście wygląda na gest polityczny. Podkreślił to w wywiadzie dla radia „Głos Rosji” ekspert od spraw problemów europejskich Dmitrij Daniłow:

„Dziwne byłoby, gdyby Unia Europejska usiłowała nie zaprosić Rosji. Wyglądałoby to jak alternatywa polityczna dla jej prób utworzenia własnej strefy integracyjnej na przestrzeni postradzieckiej. Wobec tego Unia Europejska proponuje Rosji dołączenie się do tego. Jednak inna sprawa, w jakiej mierze będzie jej odpowiadać to, co zostanie zaproponowane. Przecież ona prowadzi obecnie z Unią Europejską rozmowy na temat partnerstwa strategicznego, czyli o tym, że jest to ruch dwukierunkowy oraz o tym, że Rosja pod względem swych parametrów znacznie różni się od innych państw jako partner Unii Europejskiej”.

Wnioski

1. Szczyt inaugurujący Partnerstwo Wschodnie odbył się w Pradze 7 maja 2009 r. Jest to dopiero początek drogi do zrealizowania planów UE. Trudno dziś przewidzieć, jak rozwinie się ta inicjatywa. Jednak powyższa analiza skłania do wniosku, że może ono przynieść wiele korzyści dla państw bałtyckich. Rozwój współpracy i handlu z podmiotami Partnerstwa Wschodniego (szczególnie Azerbejdżanem, gdzie występują duże pokłady gazu) przyczyni się do zdywersyfikowania źródeł dostaw w tych państwach. Obecnie jest to jedyna alternatywa dla państw bałtyckich, chcących zapewnić sobie bezpieczeństwo energetyczne.

2. W ramach Partnerstwa Wschodniego otwierają się też nowe możliwości nawiązania współpracy z byłymi republikami radzieckimi (w tym także z Białorusią i Ukrainą), które chcą uczestniczyć w polskim projekcie. Jest to naturalny proces scalania Europy Środkowo-Wschodniej. To również szansa dla państw bałtyckich na kontakty handlowe i szerszą współpracę z sąsiednimi państwami.

²⁶ A. Watutin, *Partnerstwo Wschodnie: gest grzeczności UE wobec Rosji*, [on-line] <http://www.ruvr.ru/main.php> [24.02.2009].

3. Inicjatywę Partnerstwa Wschodniego wylansowała Polska, a poparły ją państwa bałtyckie – kraje znane ze swego specyficznego stosunku do Rosji. Państwa te na arenie UE często posądza się, że „jeszcze cierpią na rusofobię”. Moskwa ze swej strony gotowa jest do rozwijania współpracy z UE, o czym świadczy choćby porozumienie między nią a Paryżem i Berlinem w sprawie budowy gazociągu północnego. Lecz państwa bałtyckie nie mają już tak dobrych kontaktów z FR. W związku z tym należy brać pod uwagę sytuację, w której Rosja będzie starała się izolować Litwę, Łotwę i Estonię.

Jurij Makar, Serhij Feduniak

UKRAINA WOBEC POLITYKI PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Istota Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej

Po rozszerzeniu w roku 2004 Unia Europejska potrzebowała czasu w celu stworzenia nowego ładu instytucjonalnego, wymagały tego zarówno stopień integracji państw członkowskich, jak i konieczność ich sprawnego działania w warunkach poszerzonej Unii, nowych niebezpieczeństw oraz wyzwań globalnych. Kwestia referendum w sprawie Konstytucji UE oraz Traktatu lizbońskiego ujawniła trudności integracyjne wewnątrz Unii na poziomie elit oraz społeczeństw państw członkowskich. Jednocześnie logika procesów integracji europejskiej przewiduje przyłączenie do Unii kolejnych państw, ponieważ w warunkach zglobalizowanego świata rośnie wzajemny wpływ i wzajemna zależność na poziomie subregionalnym.

Dlatego Unia Europejska musi jeszcze w trakcie negocjacji podejmować decyzje czasem prowizoryczne, ale biorące pod uwagę realia. Decyzje te z jednej strony ukazują brak gotowości, przede wszystkim „starej” Europy, do dalszego rozszerzenia, z drugiej – pogłębiają integrację w dziedzinach mających bezpośredni wpływ na życie krajów członkowskich, angażując przy tym państwa spoza UE. Pierwszym krokiem w tym kierunku stało się wprowadzenie w roku 2004 Europejskiej Polityki Sąsiedztwa mające na celu szersze zaangażowanie we współpracę w poszczególnych dziedzinach państw byłego ZSRR, Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej. Wynikało to zarówno z interesów strategicznych samej Unii, jak również braku możliwości uzyskania przez te państwa pełnoprawnego członkostwa w jej strukturach¹.

¹ Zob.: *Komisja europejskich співтовариств. Коміюніке комісії. Європейська політика сусідства. Стратегія*, Sec(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570; *Komisja europejskich співтовариств. Повідомлення Європейської комісії для Ради ЄС та Європейського парламенту про посилення Європейської політики сусідства*, Брюссель, 4.12.2006 р., COM(2006) 726 final; *Повідомлення Європейської Комісії для Ради та*

Wspomniana polityka dała Ukrainie możliwość zbliżenia do UE, a jednocześnie świadczyła o braku gotowości obu stron do przejścia na wyższy poziom integracji w perspektywie krótko- i średnioterminowej². Przyczynę tego, obok problemów Unii z restrukturyzacją i adaptacją instytucyjną, stanowiły negatywne procesy wewnątrzpolityczne na Ukrainie, które nie pozwalają elitom „starej” Europy odbierać Ukrainy jako części cywilizacji europejskiej. Z kolei część kół politycznych oraz ekspertów naszego państwa uznaje program sąsiedztwa za formę grzecznej odmowy pełnoprawnego członkostwa, a nie instrument służący wzajemnemu zbliżeniu³.

Jednak kilka państw Unii Europejskiej dostrzegło potrzebę wyjścia poza granice polityki sąsiedztwa i zaproponowania nowej formuły współpracy ze wschodnimi sąsiadami, która w razie powodzenia może dać perspektywę członkostwa niektórym z nich. 26 maja 2008 r. na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE w Brukseli, Polska oraz Szwecja zgłosiły pomysł Partnerstwa Wschodniego, przewidujący działalność międzynarodowego forum między UE 27 a Ukrainą, Mołdową, Armenią oraz Azerbejdżanem⁴. Celem tego forum będzie stopniowe rozpatrywanie umów dotyczących bezwizowego wjazdu, stworzenia stref wolnego handlu dla usług i produkcji rolnej, porozumienia partnerstwa strategicznego z powyższymi państwami etc. Uwzględniając autorytarny charakter politycznego reżimu, Białoruś może przyłączyć się do programu tylko na poziomie technicznym i eksperckim. Rosja również zostanie zaproszona do współpracy w inicjatywach lokalnych, na przykład w obwodzie kaliningradzkim⁵. Szwecja i Polska zgadzają się na tym etapie odłożyć dość kontrowersyjną kwestię perspektyw członkostwa w UE na bok, jednocześnie Warszawa opowiada się za ponownym rozpatrzeniem tej sprawy w przyszłości w odniesieniu do Ukrainy.

Wydarzenia na Kaukazie Południowym w sierpniu 2008 r. przyspieszyły przyjęcie propozycji polsko-szwedzkiej na poziomie podstawowych instytucji UE. 1 września Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej z prośbą o przedstawienie propozycji wcześniej, niż początkowo zakładano. Na początku grudnia

Європейського парламенту. Ширша Європа – сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами. м. Брюссель: 11.03.2003. [w:] Європейський Союз та Україна: Стратегія відносин в контексті розширення, Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна", Київ 2003, s. 85-109; Камісія європейських співтовариств. Робочий документ європейської комісії. Додаток Повідомлення Європейської Комісії для Ради Європейського Союзу та Європейського парламенту "Здійснення Європейської політики сусідства у 2007 році" Заїні про хід здійснення Європейської політики сусідства по закінченні 3 квітня 2008 року, Брюссель 2008, s. 54.

² Г. Друженко, *Європейська політика сусідства: підсумки та перспективи для нового українського уряду*, Українська школа політичних студій. Доповіді, [on-line] [http://usps.org.ua/uploads/docs/Ycrevan%20\(Druzenko\)%20ukr.doc](http://usps.org.ua/uploads/docs/Ycrevan%20(Druzenko)%20ukr.doc).

³ Zob.: *Цілі та засоби нової регіональної політики України*, „Український монітор” 2005, nr 4, [on-line] <http://foreignpolicy.org.ua/ua/papers/index.shtml?=-4529>; О. Дергачов, *Політика України щодо європейської політики сусідства (ЄПС) та перспектив співпраці з ЄС*, Фонд імені Фрідріха Берта, International Policy Analysis, Київ, грудень 2007, s. 3.

⁴ Niektórzy badacze uważają, że pomysł sąsiedztwa był wynikiem procesów regionalizacji i konkurencji wewnątrz UE, mianowicie, pojawił się on jako odpowiedź na stworzenie z inicjatywy Francji Sojuszu Śródziemnomorskiego; zob.: *Польща та Швеція пропонують ідею Східного партнерства*, „Євроатлантична Україна” 2008, 22.05.2008; Workshop Eastern Partnership – Strengthening the Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy?, [on-line] http://www.kas.de/proj/home/events/9/1/year-2008/month-9/veranstaltung_id-32293/index.html.

⁵ *Польща та Швеція пропонують ідею...*

Komisja Europejska oficjalnie zaproponowała sześciu państwom byłego ZSRR, mianowicie: Azerbejdżanowi, Armenii, Gruzji, Mołdowie, Ukrainie i, pod pewnym warunkiem, Białorusi, uczestnictwo w Partnerstwie Wschodnim (wiosną 2009 r. na Specjalnym Szczycie Wschodniego Partnerstwa).

Przewidywane jest utworzenie czterech wielostronnych platform politycznych w dziedzinach: demokracji, należytej administracji i stabilności; integracji gospodarczej oraz zbliżenia do polityki UE; bezpieczeństwa energetycznego; kontaktów między obywatelami dla dalszego poparcia poszczególnych reform państw partnerskich.

UE planuje podpisanie z tymi państwami nowej umowy dotyczącej stowarzyszeń, zawierającej głębokie i kompleksowe porozumienia z zakresu wolnego handlu dla tych państw, które pragną i są gotowe brać na siebie odpowiednie, daleko idące zobowiązania wobec UE. Zaproponowana polityka partnerstwa to również programy kompleksowe mające na celu polepszenie potencjału administracyjnego państw partnerów, stopniową integrację z gospodarką UE (z zachowaniem asymetrii, niezbędnej dla gospodarek państw partnerów); zachęcenie państw partnerów do rozwoju między nimi sieci wolnego handlu, która może później zostać przyłączona do Wspólnoty Gospodarczej Sąsiedztwa.

W zakresie bezpieczeństwa UE proponuje podpisanie umów mobilności i bezpieczeństwa sprzyjających prostszemu legalnemu przekraczaniu granic UE, kładąc przy tym nacisk na przedsięwzięcia skierowane na walkę z korupcją, przestępczością zorganizowaną oraz nielegalną migracją. Te umowy będą również przewidywały dostosowanie systemu obozów dla cudzoziemców do standardów UE i stworzenie zintegrowanych struktur zarządzania granicami. Ostatecznym celem będzie wprowadzenie bezwizowego reżimu dla wszystkich państw włączonych do tej współpracy. Komisja Europejska zbada możliwości rozwoju mobilności pracowników z perspektywą większej otwartości rynków pracy UE.

Szczególną uwagę poświęca się współpracy w dziedzinie energetyki. Unia wspiera rozwój regionalnych źródeł energii elektrycznej, wydajności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, dba o rozwój Południowego Korytarza Energetycznego etc. Ważne miejsce zajmuje współpraca w celu zapobiegania klęskom żywiołowym oraz awariom spowodowanym przez człowieka, gotowości do reagowania na nie⁶.

Polityka Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej a władza ukraińska

Plany integracji z UE cieszą się poparciem większości społeczeństwa ukraińskiego, lecz nie jest to jeszcze główny kierunek działalności elit. Dopiero stopniowo rośnie wzajemne zrozumienie powiązań między powodzeniem transformacji wewnętrznych a integracją europejską. Ze względu na cechy procesów transformacyjnych państwa oraz niewystarczającą dojrzałość kół rządzących ukształtował się specyficzny stosunek do Europy, polegający na konsumpcyjnym podejściu do współpracy

⁶ *Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідями*, 4.12.2008, [online] <http://www.delukr.ec.europa.eu/page40306.html>.

z UE. Na odbiór przez Ukrainę impulsów ze strony Unii Europejskiej ma wpływ kilka czynników. Z jednej strony to przyzwyczajenie do wykorzystywania partnera jako źródła tanich np. surowców, jak czasami postrzegano Rosję w latach 90. Uwidacznia się również brak sprecyzowanych interesów narodowych oraz zastąpienie ich interesami biznesowymi elit regionalnych. Do tego można dodać już dość trwałą niestabilność systemu politycznego. Wreszcie koła rządzące państw członków Unii Europejskiej nie postrzegają Ukrainy jako państwa europejskiego.

Ukraina zawsze brała aktywny udział we wszystkich zaproponowanych projektach. Dotyczy to mianowicie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w której ramach wykonywany jest plan działań Ukraina – UE⁷. W ciągu ostatnich lat udało się sporo osiągnąć w drodze do zbliżenia nie tylko w dziedzinie współpracy gospodarczej. Jednak ramy Sąsiedztwa stały się już zbyt ciasne dla współpracy dwustronnej, ponieważ nie odzwierciedlają celu strategicznego naszego państwa, czyli uzyskania pełnoprawnego członkostwa⁸.

Europejska Polityka Partnerstwa w przypadku jej konsekwentnego i całościowego wykonania daje nowy impuls rozwojowi dwustronnych stosunków oraz prowadzi bezpośrednio do kwestii przystąpienia do Unii Europejskiej. Znaczenie Ukrainy w kontekście zaproponowanego programu może jeszcze wzrastać, ponieważ jako największe państwo uczestniczące ma możliwość wywierania wpływu na integrację europejską i na innych partnerów. Pod koniec marca 2009 r. odbyła się konferencja międzynarodowa inwestorów dotycząca modernizacji ukraińskiego systemu transportu gazu, w maju – szczyt poświęcony Partnerstwu Wschodniemu oraz dialog na temat rolnictwa. W celu pogłębienia instytucyjnej podstawy współpracy w lipcu 2008 r. powołano Biuro Koordynacyjne przy Gabinetie Ministrów Ukrainy mające koordynować uzgodnienia działań integracyjnych z UE i na poziomie władzy wykonawczej⁹.

Stanowisko władz ukraińskich wobec programu Partnerstwa Wschodniego przedstawiło Ministerstwo Spraw Zagranicznych, z zadowoleniem przyjmując wspólną inicjatywę Polski i Szwecji skierowaną na powołanie zaradnego wschodnioeuropejskiego wymiaru polityki zagranicznej Unii Europejskiej¹⁰. 3 grudnia 2008 r., po ogłoszeniu przez Komisję Europejską propozycji w sprawie PW, ukraińskie MSZ w swoim komentarzu z satysfakcją konstatowało, że „stopień ambicji ram Partnerstwa Wschodniego dla każdego państwa partnera będzie zależeć od dążeń,

⁷ Zob.: *План дій Україна-Європейський Союз. Європейська політика сусідства*, Міністерство закордонних справ України, 2004, [on-line] http://www.mfa.gov.ua/integration/ua-eu/doc/plan_ua_eu.doc; *Канцелярія європейських співтовариств. Робочий сайт персоналу канцелярії. Європейська політика сусідства. Країновий звіт. Україна*, Брюссель, 12.05.2004, Sec(2004) 566.

⁸ W komentarzu Ministerstwa Spraw Zagranicznych Ukrainy polityka Sąsiedztwa została określona jako koncepcyjnie niedoskonała; zob.: *Коментар МЗС України щодо Комунікації Європейської Комісії "Східне партнерство" від 3 грудня 2008 року*, [on-line] <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/22841.html>.

⁹ Więcej na ten temat zob.: С. Воронаєв, Г. Немир, *Для успіху євроінтеграції потрібен чіткий розрахунок і координація*, УНІАН, 11.12.2008, [on-line] <http://eunews.unian.net/ukr/detail/189531>; Д. Шкурко, *Декларація Празького саміту Східного партнерства не містить чітких формулювань щодо можливості членства в ЄС для країн-партнерів*, Брюссель, 8.05.2009, UKRINFORM, [on-line] <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=805566>.

¹⁰ *Коментар МЗС України щодо Комунікації Європейської Комісії "Східне партнерство" від 3 грудня 2008 року*, 4.12.2008, [on-line] <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/22841.html>.

celów oraz zdolności każdego z nich"¹¹. W dokumencie podano, że zaproponowana inicjatywa odpowiada ukraińskiemu podejściu do integracji europejskiej polegającemu na efektywnej współpracy politycznej i integracji gospodarczej między UE a państwami partnerami. Strona ukraińska wysoko ocenia prężność instrumentów partnerstwa, pomagającą uznawać specyfikę każdego państwa partnerskiego. Jednocześnie Ukraina gotowa jest do uczestniczenia w programie Partnerstwa, tylko jeśli „nowa polityka UE nie będzie określana jako alternatywa dla perspektywicznego członkostwa w UE, a wprost przeciwnie – przybliży Ukrainę do tego celu”¹².

Stanowisko ukraińskiego MSZ poparli inni urzędnicy, a różnica w podejściach, zgodnie z określeniem wicepremiera Hryhorija Nemyrii, leży w „szczegółach kultury analizy strategicznej oraz stylu dyplomacji”¹³. W wywiadzie udzielonym korespondentowi UNIAN urzędnik przywitał inicjatywę UE z nadzieją i jednocześnie ostrożnie wypowiedział się na temat możliwości sprawowania przez Ukrainę misji regionalnego lidera w ramach partnerstwa, tj. większego zaangażowania Białorusi w procesy europejskie jako gwarancję przyspieszonej integracji, zaznaczając pierwszeństwo przeprowadzenia reform wewnętrznych w tym procesie. Jego zdaniem powodzenie zaproponowanego przez UE programu będzie zależało nie tylko od stabilności wewnętrznej na Ukrainie, lecz również od konsolidacji oraz ustalenia pozycji wewnątrz samej Unii. Hryhorij Nemyria uznał za pozytywne zjawisko brak antyrosyjskiego ukierunkowania inicjatywy UE oraz jej powiązania z panującymi stosunkami z Federacją Rosyjską¹⁴.

Do projektu PW ustosunkowały się pozytywnie pierwsze osoby Ukrainy. Premier Julia Tymoszenko¹⁵ stwierdziła, że dla Ukrainy stwarza on dodatkową możliwość na drodze ku integracji europejskiej¹⁶. Prezydent Wiktor Juszczenko uznał projekt PW za „znakomity”¹⁷ i z satysfakcją odnotował, że Partnerstwo uznaje europejską tożsamość wschodnich sąsiadów UE. Wyrażał przy tym nadzieję, że zostanie stworzona strefa wolnego handlu, a system wizowy będzie liberalizowany¹⁸.

Ukraiński parlament – Werchowna Rada – odgrywa szczególną rolę we wprowadzeniu polityki Partnerstwa. Po pierwsze, zapewnia ustawodawczą gwarancję tego procesu z ukraińskiej strony, a także kontrolę nad działalnością rządu w zakresie integracji europejskiej. Ważnym mechanizmem w tym kontekście jest specjalne powołanie Komitetu ds. integracji europejskiej oraz sporządzenie parlamentarnych sprawozdań z realizacji przez Ukrainę Polityki Integracji Europejskiej¹⁹. Po drugie,

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ С. Вороната, Г. Немир, *op. cit.*

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Zob.: *Глави уряду України та Польщі домовилися про пришвидшення реалізації двосторонньої Угоди щодо малого прикордонного руху*, 14.07.2008, [on-line] <http://www.kmu.gov.ua>.

¹⁶ Depesza UNIAN z 14.07.2008 r. Tymoszenko również ma nadzieję, że Partnerstwo Wschodnie będzie sprzyjało uznaniu przez UE perspektywy członkostwa Ukrainy w UE, zob. depesza UNIAN z 21.11.2008 r.

¹⁷ *Заява Президента України та Королів Швеції за підсумками зустрічі*, 30.09.2008, [on-line] <http://www.president.gov.ua>; *Президент України та Королів Швеції з дружинами відвідали Національний заповідник "Софія Київська"*, 30.09.2008, [on-line] <http://www.president.gov.ua>.

¹⁸ Zob.: ukraińska wersja wywiadu W. Juszczenki dla dziennika „Lietuvos žinios” z 9.12.2008 r., *Більше ніж стратегічний партнер*, [on-line] <http://www.president.gov.ua>.

¹⁹ Zob.: *Комітет Верховної Ради з питань європейської інтеграції. Парламентський євбір європейської інтеграції*, Київ 2005, s. 57-58.

Werchowna Rada posiada mechanizmy międzyparlamentarne koordynacji różnorodnych aspektów polityki Partnerstwa ze swoimi kolegami z państw członków Unii Europejskiej oraz uczestników programu z Europy Wschodniej. Po trzecie, parlament jest miejscem uzgadniania pozycji różnych sił politycznych w zależności od cech, charakteru oraz tempa integracji europejskiej Ukrainy. Doświadczenia ostatniego czasu wskazują, że właśnie to decyduje o skutecznej działalności Werchownej Rady w tej dziedzinie.

Analiza głosowań, a także pozycji różnych ugrupowań parlamentarnych, świadczy o tym, że w parlamencie ukraińskim przeważają zwolennicy integracji europejskiej. Na razie Werchowna Rada nie wypowiedziała się na temat zaproponowanej polityki Partnerstwa, lecz można prognozować, że na stosunek deputowanych będzie miało wpływ kilka czynników. Przede wszystkim poziom podmiotowości Ukrainy w procesie wprowadzania polityki, czyli zapewnienie równowagi interesów stron. Nasze państwo nie może brać na siebie więcej zobowiązań aniżeli Unia Europejska bądź inni uczestnicy programu. Trzeba będzie pewnie również odejść od praktyki jednostronnych gestów i zdawania się na dobrą wolę partnera, jak to było w przypadku zniesienia wiz dla państw UE. Jeszcze jednym czynnikiem będzie przewidywany zysk gospodarczy, zarówno na poziomie państwa, jak, przede wszystkim, grup finansowo-przemysłowych, których interesy lobbują partie w parlamencie, dlatego aspekt gospodarczy Partnerstwa zyska istotne znaczenie dla jego pozytywnego odbioru. Niemalą rolę podczas wypracowania przez parlament stanowiska wobec polityki Partnerstwa Wschodniego odegra jej wpływ na stosunki z Rosją. I, wreszcie, poparcie inicjatywy europejskiej będzie zależało od koniunktury, tzn. konfiguracji sił politycznych w odpowiednim momencie oraz możliwości zarobienia przy tym politycznych punktów w trakcie kampanii przedwyborczych.

Po marcowym szczycie Rady Europejskiej ukraińska dyplomacja z zalem konstatawała, że obietnica Komisji Europejskiej dotycząca zniesienia w dłuższej perspektywie systemu wizowego została zastąpiona przez *liberalizację*, a całość PW stała się generalnie mniej ambitna²⁰. Zastępca kierownika Sekretariatu Prezydenta Ukrainy Andrij Honczaruk, przedstawiając stanowisko Juszczenki, pozytywnie ocenił wiele elementów PW, m.in. zapowiedź stworzenia programu podwyższającego jakość administracji, zarządzania granicami czy współpracę energetyczną. Wyrzucił jednak niezadowolnienie, że zamiast integracji gospodarczej oraz stowarzyszenia politycznego, co proponował dokument Komisji, Rada postanowiła jedynie „stworzyć ku temu warunki”, a zamiast znieść system wizowy – ograniczyła się do zapowiedzi jego liberalizacji²¹.

²⁰ *Commentary by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the European Council Decision concerning the Eastern partnership of 19-20 March 2009*, [on-line] <http://www.mfa.gov.ua>.

²¹ A. Honczaruk, *Україна підтримує "Східне партнерство" як інструменти досягнення членства в ЄС*, 23.03.2009, [on-line] <http://www.president.gov.ua>; *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, s. 67.

Środowisko ekspertów a polityka Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Ukraińscy eksperci zawsze interesowali się procesem integracji europejskiej, zwłaszcza mechanizmami jej wprowadzenia. Najbardziej wyczerpujące ogólne omówienia stanowiska wobec Partnerstwa Wschodniego UE zostały opublikowane 24 października 2008 r.²² Ich autorami byli członkowie Społecznej Rady Ekspertów w ukraińskiej części Komitetu ds. współpracy między Ukrainą a UE oraz kilku czołowych krajowych ekspertów reprezentujących główne centra badawcze.

Zdaniem autorów dokumentu, celem Partnerstwa Wschodniego winna stać się „postępowa integracja każdego z państw – Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia oraz Białoruś – z UE oraz poparcie regionalnej współpracy między nimi, a także między nimi a UE na podstawie standardów europejskich”²³. Wschodnie Partnerstwo powinno składać się z porozumień dwustronnych, których podstawą ma być zasada zróżnicowania, oraz porozumień wielostronnych. Lepsze doświadczenia UE poparcia reform w państwach kandydujących oraz potencjalnie kandydujących do członkostwa w UE winny zostać zastosowane również wobec państw biorących udział w Partnerstwie Wschodnim. Propozycje te przewidują, że Partnerstwo Wschodnie ma mieć dodatnią wartość w porównaniu z obecnymi instrumentami poparcia reform i współpracy.

Dokument szczegółowo analizuje dwustronne i wielostronne mechanizmy implementacji polityki Partnerstwa. Przede wszystkim to pogłębione plany działań dla państw członkowskich zawierające działania i wskaźniki, czasowe ramy oraz wskazanie konkretnych źródeł finansowania ze strony UE. Ważne jest, że coroczne monitorowane sprawozdania Komisji Europejskiej winny skupiać się na postępie w osiągnięciu wytyczonych celów (zyskaniu standardów europejskich), a nie na zmianach w porównaniu z wcześniejszą sytuacją w państwie członkowskim. Wyniki monitorowania organizacji społecznych muszą być brane pod uwagę podczas przygotowywania sprawozdań. Komisja Europejska powinna pomagać we wprowadzaniu reform tak, jak w przypadku państw kandydujących oraz potencjalnie kandydujących do przystąpienia do UE, z całym spektrum pomocniczych instrumentów (screening ustawodawstwa, twinning oraz inne środki wzmocnienia potencjału administracyjnego)²⁴. Nieodłączną częścią partnerstwa mają się stać: bezwizowy reżim oraz pogłębiona strefa wolnego handlu.

W trakcie współpracy ze wschodnimi partnerami Unia Europejska powinna stosować już zaaprobowany model stosunków z państwami kandydującymi do akcesji. Powinno to również odnosić się do dziedziny humanitarnej, czyli współpracy na poziomie społeczeństwa obywatelskiego, polityki regionalnej itp.

Wieloaspektowa część składowa powinna zawierać mechanizm regulowanych wzajemnych działań na różnych poziomach władzy wykonawczej, a także organizacji społecznych. Proponuje się również założenie Rady przywódców państw

²² *Пропозиції українського громадянського суспільства (Громадської експертної ради при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС) до розробки проекту Східного партнерства ЄС, Україна, Київ, 24 жовтня 2008 року*, [on-line] <http://eu.prostir.ua/t=2&q=31791>.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

Partnerstwa Wschodniego, Międzyparlamentarnego Zgromadzenia Partnerstwa Wschodniego, Społecznego Forum Partnerstwa Wschodniego itd.

Unia Europejska na różnych poziomach powinna stać się równoprawnym uczestnikiem regulacji konfliktów regionalnych poprzez przedsięwzięcia z zakresu zaufania, demilitaryzacji oraz rehabilitacji stref konfliktów, formowanie misji monitorowania oraz misji pokojowych UE, udziału w rozmowach i in.

Ważne miejsce w dokumencie zajmują zapisy o stworzeniu wspólnej infrastruktury energetycznej i transportowej UE oraz państw PW poprzez poszerzenie transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych (TEN-T, TEN-E i e-TEN) na członków PW. Zaznacza się potrzebę nasilenia współpracy w sprawach ochrony środowiska otaczającego, integracji polityki ekologicznej oraz stałego rozwoju, czyli adaptacji ustawodawstwa państw członków do *acquis communautaire*²⁵.

Analiza propozycji przedstawicieli Społecznej Rady Ekspertów świadczy o ambicjach podejść, ponieważ przewiduje się, że status członków PW w istocie niczym nie różni się od statusu przyszłych członków Unii Europejskiej. Zdaniem autorów, takie podejście środowiska ekspertów ma sens, ponieważ w perspektywie średnio- i długofalowej program partnerstwa w przypadku pewnych państw będzie mógł stopniowo przejść w przygotowanie do członkostwa poprzez stopniowy wzrost uprawnień instytucjonalnych zainteresowanych stron. Dlatego Ukraina od samego początku powinna domagać się od UE intensywnego zaangażowania w odniesieniu do realizacji partnerstwa. Sporo będzie zależało od zdolności konsolidacji oraz politycznej woli elity ukraińskiej.

Nie zważając na to, że minęło dopiero kilka miesięcy od momentu publikacji inicjatywy polsko-szwedzkiej, ukraińscy eksperci mieli możliwość podejmowania dyskusji publicznych na temat współpracy w ramach PW, z kolei przedstawiciele władz ukraińskich preferowali konsultacje na forach zamkniętych. Przyszłość Europejskiej Polityki Sąsiedztwa omawiano w stolicy Szwecji 12-13 listopada 2008 r., a w forum wzięli udział wysocy rangą urzędnicy: minister spraw zagranicznych oraz przedstawiciele parlamentu Szwecji, zastępca premiera Czech, przedstawiciele MSZ Francji oraz MSZ Słowacji, doradcy Javiera Solany oraz kicrownicy biura Benity Ferrero-Waldner, inni politycy oraz przedstawiciele znanych europejskich centrów analitycznych. Podsumowując wrażenia, uczestnik dyskusji, kierownik Rady Nadzorczej Fundacji „Współczesność” Oleh Rybaczuk zaznaczył, że ze względu na „wewnętrzną i zewnętrzną sytuację polityczną [...] projekt może okazać się perspektywiczną płaszczyzną dla rzeczywistej oraz konkurencyjnej integracji Ukrainy ze strukturami europejskimi”²⁶.

Warto byłoby tu nawiązać do wypowiedzi polskiego dziennikarza Michała Kacwicza, który w swoim reportażu *Krok na Wschód* zauważył, że „propozycja Partnerstwa Wschodniego najbardziej uraziła Ukraińców. Spodziewali się czegoś więcej – konkluduje reporter. – Postawiono ich w jednym rzędzie z Białorusią i Azerbejdżanem”. I jakby w imieniu Ukraińców pyta: „To po to walczyliśmy pod unijnymi

²⁵ Ibidem.

²⁶ O. Rybaczuk, „Східне партнерство” може стати реальною платформи для інтеграції України до європейських структур, „Європейський простір”, [on-line] <http://eu.prostir.ua/view/39324.html>.

flagami w czasie pomarańczowej rewolucji?"²⁷. Nie sposób zaprzeczyć stwierdzeniu Kacewicza, „że Ukraińcy nie reformują kraju, a z trudem wywalczoną wolność zamieniła się w parodię demokracji”²⁸. O słabości ukraińskich instytucji obywatelskich i proeuropejskich świadczy fakt, że po pomarańczowej rewolucji nie powstał żaden większy program edukacyjny na temat UE i NATO.

Mychajło Honczar z ukraińskiego ośrodka Nomos mówi o tym, że współpraca w ramach Partnerstwa zaowocuje na Ukrainie mnóstwem afer korupcyjnych i kolejnymi wojnami między politykami o to, kto jest bardziej europejski. Jego zdaniem propozycja PW „jest spóźniona o kilka lat”, a Ukraina znalazłaby się „w innym miejscu, gdyby zaraz po pomarańczowej rewolucji Europa przysłała nam ekspertów i uruchomiła taki program jak Partnerstwo”. Ale „lepiej później niż wcale” – kończy wypowiedź Honczar²⁹.

Na razie pojawiły się pierwsze oceny deklaracji praskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, która nie zapowiada konkretnego kalendarza działań, jest w pewnym sensie kompromisem między państwami członkowskimi UE i zaproszonymi państwami partnerami. Deklaracja nie zawiera jednoznacznych sformułowań na temat możliwości członkostwa w UE krajów partnerów, ale i nie zaprzecza takiej możliwości. Dokument oficjalnie deklaruje komplementarność Partnerstwa Wschodniego wobec istniejących form współpracy dwu- i wielostronnej krajów partnerskich z Unią Europejską oraz wytycza kierunki ich zbliżenia do UE drogą reform gospodarczych, politycznych i socjalnych³⁰.

Wnioski

Europejska Polityka Partnerstwa UE odzwierciedla sprzeczność między cechami i, przede wszystkim, problemami procesu integracji w ramach Unii a potrzebą reagowania na zagrożenia globalne i subregionalne oraz wyzwania, przed którymi staje zjednoczona Europa. Przewiduje ona wyjście poza ramy sąsiedztwa i doprowadzenie w pewnych aspektach do wysokiego poziomu integracji państw Unii Europejskiej oraz partnerów z Europy Wschodniej. Dla Ukrainy w przypadku pomyślnego jej wprowadzenia wspomniana polityka jest szansą na znaczne zbliżenie się do pełnoprawnego członkostwa w UE. Stosunek władz oraz środowiska ekspertów do udziału w polityce Partnerstwa odzwierciedla z jednej strony złożoność procesów transformacyjnych na Ukrainie, a z drugiej – pragnienie skorzystania z możliwości zbliżenia się do cywilizowanego świata.

²⁷ M. Kacewicz, *Krok na Wschód*, „Newsweek Polska” 2009, nr 19, s. 38.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, s. 39.

³⁰ Д. Ілківко, *op. cit.*

Daniel Göler, Kristina Kurze

DIE EUROPÄISCHE ENERGIEGEMEINSCHAFT: EIN MODELL ZUR AUSGESTALTUNG DER ÖSTLICHEN PARTNERSCHAFT?

Von der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ zur „Östlichen Partnerschaft“

Ursprüngliches Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) war der Versuch einer Neuausrichtung der europäischen Außenpolitik nach der Osterweiterung. Denn die Erweiterungspolitik umfasste, zumindest seit den Beitrittsanträgen Spaniens, Portugals und Griechenlands, nicht nur den Aspekt der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsverbundes, sondern war immer auch ein – wenn nicht gar das erfolgreichste – Instrument europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Sowohl bei den Süderweiterungen der 1980er Jahre als auch bei der Osterweiterung 2004/2007 war die Begleitung und Unterstützung der Transformationsprozesse in den ehemaligen autoritären bzw. kommunistischen Regimen zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in den an die Europäische Union angrenzenden Regionen eines der bestimmenden Motive. In der Tat lässt sich rückblickend sagen, dass die Beitrittsperspektive die Reformkräfte in den betreffenden Ländern deutlich gestärkt und zur Überwindung von bestehenden Problemen beigetragen hat. Insbesondere wenn man sich mögliche Konflikte im Baltikum (hinsichtlich der russischen Minderheiten) oder aber die Situation in der Slowakei während der Jahre der Meciar-Regierung näher betrachtet,¹ lässt sich konstatieren, dass die Europäische Union durch die Inaussichtstellung eines EU-Beitritts, bzw. der „Drohung“ einer Verwirkung desselben, ein wirkungsvolles außenpolitisches Instrument besaß. Auch der Balkan-Stabilitätspakt verdankt sein Potenzial primär der EU-Beitrittsperspektive für die betreffenden Länder,² was sich vor allem während des Mazedonienkonflikts

¹ Vgl.: M. Kneuer, *Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*, Wiesbaden 2007, S. 311ff.

² Vgl.: M.-J. Calic, *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?*, SWP-Studie, Berlin 2003.

zeigte.³ Hier gelang es der Europäischen Union, die ethnischen Spannungen, die durchaus ein Konfliktpotenzial wie im Kosovo oder Bosnien besaßen, friedlich zu lösen, indem der mazedonischen Zentralregierung mit Nachdruck signalisiert wurde, dass ohne eine Verfassungsreform mit weitreichenden Minderheitenrechten für die albanische Bevölkerung ein EU-Beitritt in weite Ferne rücken würde.

Die Erfolgsgeschichte der Erweiterungspolitik stellt aber für die Europäische Union zugleich ein Problem dar; denn dieses außenpolitische Instrument ist aufgrund begrenzter Aufnahmekapazitäten der EU nicht unbegrenzt fortsetzbar. Oder anders ausgedrückt: da eine Erweiterung „ad infinitum“ nicht möglich ist, wird die EU irgendwann an den Punkt kommen, Nachbarländern, an deren Stabilisierung sie ein essenzielles Interesse hat, keine Beitrittsperspektive mehr in Aussicht stellen zu können.

Genau hier setzte die ENP an, deren Ziel es ist, die Beziehungen zu den Nachbarstaaten der EU neu auszurichten und ein Instrument zu entwickeln, um Stabilität und Sicherheit in den an Europa angrenzenden Regionen zu fördern, ohne den betreffenden Ländern eine Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen. So formuliert die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom März 2003, welche die Grundlage für die 2004 verabschiedete Nachbarschaftspolitik darstellt, dass die ENP darauf abzielt, eine Antwort auf die Frage zu finden „wie der Rahmen für die Beziehungen der Union zu den Nachbarstaaten erweitert werden kann, die derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU haben.“⁴ In dem eigentlichen Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vom Mai 2004 wird entsprechend klargestellt, dass die ENP darauf abzielt „die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt wird,“⁵ sich zugleich aber von den Optionen „nach Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union [dem Beitrittsverfahren] unterscheidet.“⁶ Damit steht die ENP im Kontext der Zielsetzungen der europäischen Sicherheitsstrategie, dass „östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen [die EU] enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen“⁷ pflegt.

Als „Nachbarn“ versteht die ENP Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, das palästinensische Autonomiegebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine. Diese sehr weit gefasste Zielregion stellt aber zugleich eines der zentralen Strukturprobleme der ENP dar. Denn auch wenn die Nachbarschaftspolitik nur einen Rahmen darstellt, der durch länderspezifische Aktionspläne ausgefüllt werden muss, versucht sie dennoch dem Grundsatz nach, die Beziehungen zu den Ländern mit ganz unterschiedlichen

³ Vgl.: B. Opfer-Klinger, *Zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise. Mazedonien im Sommer 2008*, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2008, Nr. 32, S. 25-33.

⁴ Europäische Kommission, *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*, Brüssel, 2003, KOM(2003) 104 endgültig, S. 4.

⁵ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, Brüssel, 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S.18.

⁶ Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, S.18.

⁷ Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 2003, S. 8.

Voraussetzungen unter einem gemeinsamen Dach zu strukturieren. Dabei umfasst die ENP Länder mit funktionierenden Demokratien wie Israel, aber auch autoritär regierte Staaten wie Libyen; fernem sind in ihr im Transformationsprozess befindliche ehemalige kommunistische Länder (und Wirtschaftssysteme) ebenso vertreten wie funktionierende Marktwirtschaften und zentrale Verwaltungswirtschaften. Darüber hinaus versucht die ENP die Beziehungen von Ländern zur EU unter einem Rahmenwerk zu regeln, deren Ambitionen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft völlig auseinander laufen. Während etwa Ägypten durchaus Interesse an einem auch dauerhaft „nur lockeren“ Beziehungsgeflecht zur EU hat, streben Länder wie Moldau oder die Ukraine eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union an. Dementsprechend wird die ENP vor allem in Osteuropa sehr unterschiedlich bewertet: Während einige sie als Vorstufe zu einer späteren Vollmitgliedschaft betrachten, sehen andere in ihr die Gefahr eines dauerhaften Ausschlusses aus dem europäischen Integrationsprozess. Vor allem die Tatsache, dass man in der ENP mit den Staaten des nördlichen Afrika „auf eine Stufe gestellt“ werde, fördert die Perzeption der ENP als „Club derer, die draußen bleiben müssen.“⁸ Die unterschiedlichen länderspezifischen Aktionspläne, die den verschiedenen Ausgangslagen der ENP-Länder gerecht werden sollten, konnten diese tiefer liegenden Befürchtungen bisher nicht zerstreuen. Zudem wirft der Ansatz, die ENP als eher lockeren Rahmen zu konzipieren, der dann mit konkreten bilateralen Aktionsplänen ausgefüllt werden muss, Kohärenzprobleme auf. Denn die derzeit starke Bilateralisierung kann zwar den Einzelbedürfnissen der sehr unterschiedlichen Länder in Ansätzen gerecht werden, führt jedoch auch dazu, dass die ENP eher für ein „Sammelsurium“ von Einzelabkommen steht als für eine kohärente Gesamtstrategie.

Neben der geographischen Überdehnung (vom Atlantik bis zum Kaspischen Meer) und den hieraus resultierenden Akzeptanzproblemen sowie der durch die „Bilateralisierung“ bedingten Inkohärenz gibt es jedoch noch ein drittes zentrales Strukturproblem der ENP: diese wurde, wie bereits ausgeführt, vor allem dazu entwickelt, um eine Kernfrage der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu beantworten: Wie kann die EU ohne Einsatz der „golden membership carrot“⁹ eine gestaltende Rolle bei der Transformation, Demokratisierung und Stabilisierung ihrer Nachbarländer spielen? Und genau diese Frage lässt die ENP trotz der Fülle der in ihr genannten Maßnahmen und Ansätze unbeantwortet. Die Tatsache, dass einige der ENP-Staaten weiterhin auf einen EU-Beitritt spekulieren, verschärft dieses Problem zusätzlich.

⁸ Vgl.: O. Shumylo, *Draußen vor der Tür Die ENP aus Sicht der Ukraine*, „Osteuropa“ 2007, Nr. 2-3, S. 173-184.

⁹ A. Missiroli, *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership, in: Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Hrsg. Judy Batt, Dov Lynch u.a., EU-ISS Chaillot Paper Nr. 64, Paris 2003, S. 12.

Östliche Partnerschaft: Regionalisierung der ENP

Angesichts dieser Defizite der ENP hat die Europäische Kommission 2006 einen neuen Kurs in der Nachbarschaftspolitik angeregt,¹⁰ der sich in zwei Punkten von dem ursprünglichen Ansatz der ersten Jahre unterscheidet: Erstens soll den „fortschrittlichsten“ Partnern eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit (d.h. z.B. neue Assoziierungsabkommen) angeboten werden, um insbesondere dem genannten Anreiz-Problem zu begegnen; zweitens soll eine stärkere „thematische“ multilaterale Zusammenarbeit in bestimmten Schlüsselbereichen (darunter z.B. Energie, Umwelt, Migration) etabliert werden. Hierzu heißt es im Strategiepapier „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ der Kommission aus dem Jahr 2006, dass auf eine Differenzierung zwischen den einzelnen Ländern zwar auch in der Zukunft nicht zu verzichten sei.

Dennoch gibt es eine Reihe themenübergreifender Bereiche, in denen die EU und ihre südlichen wie auch östlichen ENP-Partner gemeinsame Interessen und Belange verfolgen und die konstruktiv in einem multilateralen Kontext angegangen werden könnten.¹¹

Während die im Juli 2008 gegründete Mittelmeerunion auf die Wiederbelebung des im Barcelona-Prozess bereits initiierten multilateralen Ansatzes für die südlichen Nachbarn setzt, gibt es für die östlichen Partnerländer bisher noch keinen umfassenden multilateralen Kooperationsrahmen, der die bilateral ausgehandelten ENP-Aktionspläne ergänzen würde.¹² Demnach fehlt also in dieser Region ein ganz entscheidender Mechanismus, um grenzüberschreitende Themen- und Problemkomplexe, wie sie insbesondere in den Bereichen Energie, Umwelt und Migration vorherrschen, auch gemeinsam zu diskutieren und zu bearbeiten. Die am 7. Mai 2009 in Prag gegründete Östliche Partnerschaft zwischen der EU, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau soll diese Defizite beheben. Auch wenn in den Medien wieder viel von einem reinen Interessenausgleich zwischen den südlichen und östlichen EU-Mitgliedstaaten gesprochen wurde,¹³ so zeigen die Gründungsdokumente der Östlichen Partnerschaft,¹⁴ dass auch grundsätzliche Überlegungen zur Überwindung der strukturellen Probleme der ENP, d.h. der geographischen Überdehnung und der daraus resultierenden Akzeptanzprobleme (vor allem in den Ländern, die eine Vollmitgliedschaft anstreben), der mangelnden

¹⁰ Vgl.: Europäische Kommission, *Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Brüssel, 2006, KOM(2006) 726 endgültig.

¹¹ *Ebenda*, S. 10.

¹² Vgl.: Europäische Kommission, *Non-Paper, Expanding on the Proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on "Strengthening the ENP"*, Brüssel, 2006, COM(2006) 726 endgültig, S. 8.

¹³ Vgl. u.a.: H. Bacia, *Schönheitsoperation für östliche Partner*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2009, 8.05., S. 1.

¹⁴ Vgl.: Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Östliche Partnerschaft*, Brüssel, 2008, KOM(2008) 823 endgültig; Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 19./20.03.2009, Anlage 2; Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, Prag, 7.05.2009, 8435/09 (Presse 78), Brüssel.

Anreizstruktur sowie der Fokussierung auf bilaterale Verträge, eine zentrale Rolle gespielt haben.

Am offensichtlichsten begegnet die Östliche Partnerschaft dem Problem der geographischen Überdehnung, indem von Beginn an nur eine bestimmte regional eingegrenzte Gruppe von Ländern in den neuen Kooperationsrahmen als feste Partner aufgenommen wurde. Dennoch umfasst die östliche Partnerschaft auch weiterhin Länder mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen über ihr Verhältnis zur Europäischen Union. Während etwa Moldau und die Ukraine eine EU-Vollmitgliedschaft anstreben, sieht sich Aserbaidschan auch langfristig eher als strategischer Partner denn als Mitglied der EU. Dies spiegelt sich auch im Gründungsdokument der östlichen Partnerschaft wider, in dem es explizit heißt, dass die östliche Partnerschaft „unbeschadet der Ziele der einzelnen Partnerländer hinsichtlich ihrer künftigen Beziehungen zur Europäischen Union entwickelt“¹⁵ wird.

Neben dieser Regionalisierung versucht die Östliche Partnerschaft auch inhaltlich konkretere Anreize zu schaffen. Allerdings gehen die in Aussicht gestellten Angebote, wie die langfristige Schaffung einer umfassenden Freihandelszone und die Abschaffung der Visapflicht, der Sache nach nicht maßgeblich über die bereits bestehenden Zielsetzungen der ENP hinaus. Der eigentliche Mehrwert der Östlichen Partnerschaft kann daher in der verstärkten „Ausrichtung auf multilaterale Zusammenarbeit“¹⁶ gesehen werden. So sollen auf allen Ebenen fest institutionalisierte Treffen stattfinden, angefangen von den Staats- und Regierungschefs über die Außenminister bis hin zu Treffen von hochrangigen Beamten und spezialisierten Arbeitsgruppen. Ausgehend von den vier Hauptbereichen der Zusammenarbeit – 1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; 2) wirtschaftliche Integration und Annäherung an die sektorspezifischen Politiken der EU; 3) Energieversorgungssicherheit; 4) direkte Kontakte zwischen den Menschen – werden zudem so genannte „thematische Plattformen“ organisiert, die politikfeldspezifische und zielorientierte Sitzungen ermöglichen sollen.¹⁷

Im Kontext dieser Zusammenarbeit wird die Energieversorgungssicherheit als eines der zentralen Themen der Östlichen Partnerschaft genannt, wobei zwar gemeinsame Interessen in diesem strategischen Politikfeld aufgezeigt werden, Möglichkeiten einer Ausgestaltung der neuen Energiebeziehungen zwischen der EU und den östlichen Partnern aber nur vage formuliert bleiben. So heißt es zum Beispiel in der Gemeinsamen Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Gründung der Östlichen Partnerschaft: „In die neuen Assoziierungsabkommen oder andere bilaterale Vereinbarungen könnten Bestimmungen zur wechselseitigen Abhängigkeit im Energiebereich aufgenommen werden.“¹⁸ Im Zuge der verstärkten multilateralen Zusammenarbeit soll mittelfristig „zwischen der EU und den Partnern ein ‚vernetzter‘ und diversifizierter Energiemarkt geschaffen werden.“¹⁹

¹⁵ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, S. 5.

¹⁶ *Ebenda*, S. 8.

¹⁷ Vgl.: *Ebenda*.

¹⁸ *Ebenda*.

¹⁹ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Östliche Partnerschaft*, S. 15.

Eine Möglichkeit diese doch sehr vage und breit formulierten Zielsetzungen zu konkretisieren, wie es u.a. auch in den Dokumenten der Kommission zur Östlichen Partnerschaft erwähnt wird, ist die Ausweitung des Geltungsbereichs des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft insbesondere auf die östlichen Partnerländer Ukraine und Moldau.²⁰ Die Energiegemeinschaft, die sich durch ihre hoch-institutionalisierte Form der multilateralen Zusammenarbeit von vielen anderen Kooperationsprojekten der EU unterscheidet, dürfte nicht zuletzt aufgrund der strategischen Bedeutung des Energiesektors für die genannten Länder sowie weitere Staaten der Östlichen Partnerschaft (z.B. Georgien) attraktiv sein. Die besonderen Merkmale der Energiegemeinschaft, insbesondere ihre institutionelle Struktur und Entscheidungsverfahren sowie die Potenziale einer Übernahme dieses Kooperationsmodells für die Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Die Europäische Energiegemeinschaft als Modell vertiefter Kooperation

Bei dem „Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft“ handelt es sich derzeit um ein völkerrechtliches Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien sowie der Übergangsverwaltung für das Kosovo; bis zu ihrem EU-Beitritt gehörten ihr auch noch Rumänien und Bulgarien als selbständige Vertragsparteien an. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der Energiegemeinschaft so lassen sich im Wesentlichen zwei „Ziele“ identifizieren. Zum einen hatten die Staaten Südosteuropas aufgrund der durch Krieg und Misswirtschaft teilweise desolaten Energieinfrastruktur ein essenzielles Interesse an westlichen Investitionen²¹ und zum anderen sahen sowohl die südosteuropäischen Vertragspartner als auch die Europäische Union in einem integrierten Elektrizitäts- und Erdgasmarkt ein Mittel zur Verbesserung ihrer Energiesicherheit.²² Allerdings sieht der Vertrag über die Energiegemeinschaft auch die Option vor, über Erdgas und Elektrizität hinaus in Zukunft auch weitere Energieerzeugnisse und Energieträger wie Flüssiggas, Erdöl oder Wasserstoff einzubeziehen,²³ um so die Versorgungssicherheit Europas in einem umfassenden Sinne zu gewährleisten. Auf dieser Basis erfolgte im Dezember 2008 die Ausweitung der Energiegemeinschaft auf den Ölsektor. Dass für die Energiegemeinschaft der Aspekt der Energiesicherheit konstitutiv ist, zeigt sich daran, dass als Ausgangspunkt der Kooperation „Solidarität und gemeinsame[s] Interesse“²⁴ und der „Zugang zu einer sicheren und kontinuierlichen Gas- und Stromversorgung“²⁵ genannt werden. Außerdem wird explizit unterstrichen, dass die Energiegemeinschaft „zur Verbesserung der Versorgungssicherheit des einheitlichen Regulierungsraumes durch

²⁰ Vgl.: *Ebenda*, S. 9.

²¹ Zur Energiesituation auf dem westlichen Balkan vgl. F. Müller, *Energy in Yugoslavia*, in: *Energy and the Transformation Process in Southeast Europe*, Hrsg. F.-L. Altmann, J. Lampe, Gütersloh 2000, S. 147-161.

²² Vgl.: F.-L. Altmann, *Südosteuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU*, SWP-Studie, Berlin 2007.

²³ Vgl.: *Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft*, Präambel.

²⁴ *Ebenda*.

²⁵ *Ebenda*.

die Erstellung des in der Region notwendigen stabilen Regelungsrahmens²⁶ genutzt werden soll.

Das besondere Interesse der Europäischen Union an einer intensiven Kooperation mit den betreffenden Staaten kann vor allem darin gesehen werden, dass Südosteuropa eine strategisch wichtige Rolle hinsichtlich der Transitwege einnimmt. Denn hier kreuzen sich mögliche Transitrouten für Öl- und Gas sowohl aus dem kaspischen Raum und Zentralasien, als auch aus dem Nahen Osten und Nordafrika.²⁷ Dementsprechend betont auch der Vertrag über die Energiegemeinschaft deren Bedeutung für die „Anbindung an den kaspischen Raum, Nordafrika und den Nahen Osten.“²⁸

Organe und Entscheidungsverfahren innerhalb der Energiegemeinschaft

An Organen besitzt die Energiegemeinschaft einen Ministerrat, eine ständige hochrangige Gruppe, einen Regulierungsausschuss, ein Sekretariat sowie zwei Foren für den Elektrizitäts- und Gassektor;²⁹ mit der Ausweitung der Energiegemeinschaft auf den Ölsektor wurde im Dezember 2008 die Einrichtung eines dritten Forums auch für diesen Bereich beschlossen.³⁰ Wichtigstes Organ der Energiegemeinschaft ist der Ministerrat, der die allgemeinen Leitlinien festlegt, konkrete Maßnahmen trifft und Verfahrensakte verabschiedet, mit denen die anderen Organe der Energiegemeinschaft zur Durchführung bestimmter Politiken verpflichtet werden können. Zusammengesetzt ist der Ministerrat aus zwei Vertretern der Europäischen Gemeinschaft und je einem Vertreter Albaniens, Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens, des Kosovos, Mazedoniens, Montenegros und Serbiens, die im halbjährlichen Wechsel den Vorsitz wahrnehmen;³¹ ferner können alle EU-Mitgliedstaaten einen Vertreter ohne Stimmrecht entsenden. Vorbereitet wird die Arbeit des Ministerrats durch eine ständige hochrangige Gruppe, die sich analog zum Ministerrat zusammensetzt. Daneben ist die ständige hochrangige Gruppe für technische Unterstützungsmaßnahmen verantwortlich, evaluiert die Fortschritte bei der Verwirklichung der Energiegemeinschaft und trifft Maßnahmen, die ihr vom Ministerrat übertragen wurden.³²

Der Regulierungsausschuss,³³ der dauerhaft in Athen tagt, hat die Aufgabe bei Streitfällen zwischen nationalen Regulierungsbehörden Empfehlungen abzugeben. Ferner berät er den Ministerrat und die ständige hochrangige Gruppe in gesetzlichen, technischen und regulatorischen Fragen, nimmt Verfahrensakte an und trifft Maßnahmen, zu denen er vom Ministerrat befugt wurde. In letzter Konsequenz kann

²⁶ *Ebenda*.

²⁷ Für einen Überblick der energiepolitischen Überlegungen in der Nachbarschaftspolitik siehe G. Lepesant, *Energiernetze und die Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: *Parmer oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand*, Hrsg. M. Koopmann, Ch. Lequesne, Baden-Baden 2006, S. 161-179.

²⁸ *Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Präambel*.

²⁹ *Vgl.: Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Titel V*.

³⁰ *Vgl.: Ministerial Council of the Energy Community, Decision NO. 2008/03/MC-EnC, Tirana, 2008*.

³¹ *Vgl.: Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Artikel 47-51*.

³² *Vgl.: Ebenda, Artikel 53*.

³³ *Vgl.: Ebenda, Titel V, Kapitel III*.

der Regulierungsausschuss den Ministerrat ersuchen, die Verletzung von Vertragspflichten durch eine Partei festzustellen, was bis zur Außerkraftsetzung bestimmter Rechte dieser Vertragspartei führen kann.³⁴ Im Regulierungsausschuss sind je ein Vertreter der nationalen Regulierungsstellen im Energiebereich der südosteuropäischen Vertragsparteien sowie die Europäische Kommission vertreten, die von einem Regulator jedes Mitglieds und einem Vertreter der „Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas“ unterstützt werden. Der Vorsitz des Regulierungsausschusses wird für eine von ihm festgelegte Zeit gewählt. Neben Ministerrat, hochrangiger Gruppe und Regulierungsausschuss verfügt die Energiegemeinschaft noch über zwei (nach Ausweitung auf den Ölsektor drei) beratende Foren, die sich aus Vertretern der Industrie, Regulierungsbehörden und Verbrauchern zusammensetzen.³⁵ Das in Wien angesiedelte Sekretariat der Energiegemeinschaft leistet schließlich allen anderen Organen administrative Unterstützung und prüft die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen.³⁶

Diese komplexe institutionelle Struktur veranschaulicht, dass es sich bei der Energiegemeinschaft nicht bloß um einen internationalen Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einzelnen Nachbarländern zu Energiefragen handelt, sondern um die Gründung einer internationalen Organisation mit festen Strukturen und Verfahrensabläufen, die darauf abzielt, einen auf Dauer angelegten Regulierungsrahmen zu schaffen. Die langfristige Perspektive der Energiegemeinschaft wird auch nicht grundsätzlich dadurch relativiert, dass diese zunächst nur auf zehn Jahre angelegt ist.³⁷ Denn diese Vertragslaufzeit kann durch einen Beschluss des Ministerrats verlängert werden, wobei diejenigen Staaten, die gegen eine Verlängerung stimmen, automatisch ausscheiden; sollten mehr als ein Drittel gegen eine Verlängerung votieren, würde der Vertrag auslaufen. Aufgrund der zu erwartenden zunehmenden Vernetzung der Energiemärkte wären die Ausstiegskosten aber so hoch, dass diesen Regelungen, ebenso wie dem Austrittsrecht der Mitgliedstaaten,³⁸ keine Relevanz zukommen dürfte.

Das hohe Maß an Institutionalisierung der Energiegemeinschaft zeigt sich auch bei den komplexen Beschlussfassungsregeln. So kennt die Energiegemeinschaft Beschlüsse, die in allen Teilen für diejenigen, an die sich der Beschluss richtet, verbindlich sind, und Empfehlungen, um deren Umsetzung sich die Parteien bemühen müssen.³⁹ Bei allen Abstimmungen im Ministerrat, der ständigen hochrangigen Gruppe und des Regulierungsausschusses verfügt jede Partei über eine Stimme,⁴⁰ wobei die besondere Integrationstiefe der Energiegemeinschaft darin zum Ausdruck kommt, dass Entscheidungen in bestimmten Bereichen auch mit Mehrheit getroffen werden können. Die konkreten Quoren hängen hierbei von den Sachmaterien ab: Maßnahmen im Bereich des gemeinsamen Besitzstandes werden mit einfacher Mehrheit getroffen; allerdings besitzt hier die Europäische Kommission ein

³⁴ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 91-92.

³⁵ Vgl.: *Ebenda*, Titel V, Kapitel IV.

³⁶ Vgl.: *Ebenda*, Titel V, Kapitel V.

³⁷ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 97.

³⁸ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 98.

³⁹ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 76.

⁴⁰ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 77.

Initiativmonopol und kann ihre Vorschläge auch jederzeit wieder zurückziehen, was ihr ein faktisches Vetorecht einräumt. Maßnahmen bezüglich der Mechanismen für den Netzennergiebinnenmarkt können in Ministerrat, ständiger hochrangiger Gruppe und Regulierungsausschuss mit Zweidrittelmehrheit entschieden werden; darunter muss sich die Zustimmung der Europäischen Gemeinschaft befinden. Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen Energiemarktes können hingegen nur einstimmig getroffen werden. Damit ergibt sich insgesamt eine Situation, in der Entscheidungen zwar auch mit Mehrheit beschlossen werden können, in der die Europäische Gemeinschaft aber in allen Bereichen prinzipiell ein Vetorecht besitzt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich die neu entstandene internationale Organisation nicht eigendynamisch in eine von der EU unintendierte Richtung entwickelt.

Themenfelder der Energiegemeinschaft

Auch wenn der Ausgangspunkt für die Europäische Energiegemeinschaft der Aspekt der Energiesicherheit war, umfasst sie in ihrer konkreten Ausgestaltung mit Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit bzw. des Umweltschutzes alle drei in der gegenwärtigen europapolitischen Energiedebatte diskutierten Themenfelder.⁴¹ So nennt Artikel 3 des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft insgesamt drei Tätigkeitsfelder der Energiegemeinschaft:

„a) die Verwirklichung des [...] gemeinschaftlichen Besitzstandes in den Bereichen Energie, Umwelt, Wettbewerb und erneuerbare Energiequellen [...] b) die Errichtung eines speziellen Regelungsrahmens, der das effiziente Funktionieren der Netzennergiemärkte auf dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien und einem Teil des Hoheitsgebiets der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht, einschließlich der Schaffung eines einheitlichen Mechanismus für die grenzüberschreitende Übertragung und/oder Beförderung von Netzennergie und die Beaufsichtigung einseitiger Schutzmaßnahmen [...]; c) die Schaffung eines binnengrenzenfreien Netzennergiemarktes für die Parteien mit Koordinierung der gegenseitigen Unterstützung im Falle ernsthafter Beeinträchtigungen der Energienetze oder externer Störungen, was die Verwirklichung einer gemeinsamen Außenhandelspolitik im Energiesektor“⁴² einschließen kann.

Ungachtet der inhaltlichen Bewertung der Richtlinien, Verordnungen und einzelnen EG-Vertragsartikel, zu deren Übernahme sich die Vertragsparteien mit dem Beitritt zur Energiegemeinschaft verpflichtet haben, lässt sich festhalten, dass hier eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und den Staaten ihrer unmittelbaren Nachbarschaft entstanden ist. Denn indem eine neue internationale Organisation mit eigenen Strukturen geschaffen wurde, die Teile des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Union gewissermaßen geographisch in einem bestimmten Politikfeld ausdehnt, wurde ein Schritt in Richtung einer „abgestuften

⁴¹ Vgl.: D. Göler, K. Kurze, *Energiepolitik*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, Hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2008, S. 135-140; K. Kurze, *Europas fragile Energiesicherheit*, Münster 2009.

⁴² Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Titel II bis IV.

Mitgliedschaft“ in Form einer „Assoziation mit EG/EU-Politiken“⁴³ gegangen, was grundsätzlich neue Optionen für die Regelung der Beziehungen der Europäischen Union zu ihren Nachbarländern ermöglicht.

Ausblick

Die Energiegemeinschaft könnte damit als Beispiel dafür angesehen werden, wie es auch ohne „the golden membership carrot“⁴⁴ möglich ist, eine vertiefte Kooperation auf der Basis gegenseitiger Abhängigkeit und gemeinsamer Interessen voranzubringen, die langfristig in einem „Assoziierungsabkommen neuen Typs“⁴⁵ münden und somit der EU erlauben könnte, in ihrer Nachbarschaft eine gestaltende Rolle bei den internen Transformationsprozessen einzunehmen. Wie in der Energiegemeinschaft vorgesehen, würde dies nicht nur „policy-shaping“ sondern auch gemeinsames „decision-making“⁴⁶ beinhalten, was eine wirkliche qualitative Aufwertung der bisherigen Kooperationsformate bedeutet. Auf diese Weise könnte die starre Dichotomie zwischen „Beitrittskandidat“ und „Nachbar“ zumindest in bestimmten Politikbereichen überwunden und eine positive Kooperationsdynamik ausgelöst werden. Der Netzwerkcharakter der heute dominierenden Energieversorgungssysteme kann als verstärkender Faktor für diese Dynamik gewertet werden, da die Notwendigkeit der Kooperation offensichtlicher erkennbar wird als in vielen anderen Bereichen. Die sektorale Zusammenarbeit im Energiebereich bietet daher eine gute Ausgangsbasis, kooperatives Verhalten auch in stark von Konflikten geprägten Regionen zumindest anzustoßen. Zudem kann „eine verstärkte Energiezusammenarbeit auf beiden Seiten Geschäftsmöglichkeiten eröffnen und somit auch zur sozioökonomischen Entwicklung und Verbesserung der Umwelt beitragen.“⁴⁷

Die Energiegemeinschaft könnte somit in dreifacher Hinsicht einen gewissen Modellcharakter für die weitere Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft haben: zum Ersten ist sie ein Beispiel dafür, wie man zur vertieften Zusammenarbeit in einem bestimmten Politikfeld einen institutionalisierten multilateralen Rahmen schaffen kann. Hierdurch ließe sich das zuvor beschriebene Problem der „Bilateralisierung“ in der bisherigen ENP zumindest teilweise abmildern. Zweitens könnte es mit der Energiegemeinschaft – nach einer erfolgten Aufnahme von Moldau und der Ukraine – gelingen, eine Form der Kooperation zu schaffen, welche Länder mit Beitrittsperspektive und Länder, zu deren Beitrittswunsch die EU sich noch nicht abschließend positioniert hat, in einem Vertragsrahmen zusammenzufassen. Dies würde bei den Zielländern der Östlichen Partnerschaft die Befürchtungen zerstreuen helfen, ENP und Östliche Partnerschaft seien nur „Trostpflaster“ für diejenigen, denen ein EU-Beitritt verwehrt wird. Und zum Dritten kann die Energiegemeinschaft

⁴³ Vgl.: B. Lippert, *Assoziation plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, „Integration“ 2006, Nr. 2, S. 149–157, hier: S. 153 und 154.

⁴⁴ A. Missiroli, *op. cit.*, S. 12.

⁴⁵ Vgl.: B. Lippert, *op. cit.*

⁴⁶ Hierbei sind jedoch die ungleichen Entscheidungsbefugnisse in der Energiegemeinschaft zu berücksichtigen.

⁴⁷ Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, S. 18.

als Modell dafür angesehen werden, wie man Ländern auch jenseits der Beitrittsperspektive konkrete und attraktive Angebote machen kann. Denn für Länder wie Moldau oder Georgien könnte eine Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt und eine damit einhergehende Verringerung der energiepolitischen Abhängigkeit von Russland durchaus einen Mehrwert an sich darstellen, der wenn nicht als „golden carrot“ zumindest doch als „silver carrot“ anzusehen wäre.

Allerdings besitzt eine Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt nur für einen Teil der Länder der Östlichen Partnerschaft eine hohe Attraktivität. Die entscheidende Frage wird daher sein, ob es gelingen kann, ähnliche institutionelle Arrangements für andere Politikfelder zu entwickeln. Möglich wäre hier zum Beispiel der Aufbau neuer institutionalisierter multilateraler Governance-Strukturen in der Innen- und Justizpolitik sowie der Umweltpolitik. Konsequenz zu Ende gedacht würde dieser Weg in einem System unterschiedlichster politikfeldspezifischer Verflechtungsnetzwerke führen, welche die EU, die Beitrittskandidaten und die Länder ohne konkrete Beitrittsperspektive – die sich zur Zeit in der ENP wiederfinden – miteinander verbindet. Die politische Landkarte Europas würde demnach durch verschiedene, sich überlappende Zonen unterschiedlicher Integrationstiefe und nicht durch einen harten Schnitt zwischen Europäischer Union und Nichtmitgliedern bestimmt werden.

In einem solchen Szenario hätte dann auch die Östliche Partnerschaft eine andere Bedeutung. Sie würde nicht mehr als Gemeinschaft derer perzipiert werden, die „draußen vor der Tür“⁴⁸ stehen – und dies nach Möglichkeit auch bleiben sollen – sondern als ein Baustein unterschiedlicher integrationspolitischer „Verdichtungsräume.“ Gerade diese Wahrnehmungsfrage wird für den Erfolg und die Akzeptanz der Östlichen Partnerschaft essenziell sein. Denn nur wenn die Zielländer den Eindruck haben, nicht dauerhaft als Partner zweiter Klasse angesehen zu werden, werden auch sie die Östliche Partnerschaft annehmen, aktiv mit ausgestalten und damit zu einem erfolgreichen Neuansatz in der Nachbarschaftspolitik machen.

⁴⁸ Vgl.: O. Shumylo, *op. cit.*, S. 173-184.

Beata Molo

ISTOTA I ZNACZENIE ENERGETYCZNEGO WYMIARU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Istotny komponent Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest rozwój relacji między UE a krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, stanowi wymiar energetyczny. Dla państw Unii Europejskiej, w których wzrasta zapotrzebowanie na nośniki energii, jest on szansą na zacieśnienie współpracy energetycznej ze wschodnimi partnerami i ograniczenie uzależnienia od rosyjskich surowców energetycznych.

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie istoty i roli energetycznego wymiaru Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej, z uwzględnieniem podstawowych danych bilansu energetycznego UE, wielkości eksportu surowców energetycznych na rynek unijny, znaczenia Partnerstwa Wschodniego dla bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE oraz implikacji zaangażowania Rosji w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim dla ich współpracy energetycznej z UE.

1. Ogólne uwarunkowania zaopatrzenia Unii Europejskiej w surowce energetyczne

Według danych Eurostatu blisko 80% energii zużywanej w Unii Europejskiej pochodzi z paliw kopalnych, tj. ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla. W ogólnym zużyciu energii pierwotnej udział energii jądrowej wynosi 14%, zaś źródeł odnawialnych – ok. 7%.

Ok. 40% zapotrzebowania na gaz ziemny Unia Europejska pokrywa z własnych zasobów. Według danych *BP Statistical Review of World Energy* największe potwierdzone rezerwy gazu spośród państw członkowskich UE mają: Holandia – 1,25 bln m³, Rumunia – 0,63 bln m³, Wielka Brytania – 0,41 bln m³, Niemcy – 0,14 bln m³, Dania – 0,12 bln m³, Polska – 0,11 bln m³, Włochy – 0,09 bln m³. W 2007 r. kraje UE wyprodukowały 191,9 mld m³ gazu ziemnego¹.

Do największych konsumentów błękitnego paliwa należą: Wielka Brytania – 91 mld m³, Niemcy – 82,7 mld m³, Włochy – 77,8 mld m³, Francja – 41,9 mld m³ i Hiszpania – 35,1 mld m³.

Trzy państwa, Rosja, Norwegia i Algieria, dostarczają 48% importowanego przez UE gazu ziemnego (zob. tabela 1).

Tabela 1. Struktura geograficzna pochodzenia konsumowanego w UE gazu ziemnego (2005)

Kierunek pochodzenia	Udział w %
UE 27	43
Rosja	24
Norwegia	13
Algieria	11
Nigeria	2
WNP (bez Rosji)	2
Katar	1
Libia	1
Inne	3

Źródło: IEA Energy Policies Review. The European Union, 2008, s. 62.

Najważniejszym dostawcą błękitnego paliwa na rynek unijny jest Rosja, która dostarcza rurociągami 24% ogółu importu tego surowca. W 2006 r. najwięcej nabyły go od Gazpromu²: Niemcy – 34,4 mld m³, Włochy – 22,1 mld m³, Francja – 10 mld m³ i Węgry – 8,8 mld m³.

Analizując dane o wielkości dostaw błękitnego paliwa z Rosji do państw członkowskich UE, należy ogólnie stwierdzić, że stopień uzależnienia nowych państw należących do UE od dostaw rosyjskiego gazu jest kilkakrotnie większy niż krajów tzw. Piętnastki. Przeciętnie sprowadzają one z Rosji 73% swojej rocznej konsumpcji gazu, przy czym takie kraje, jak Estonia i Bułgaria, są całkowicie uzależnione od dostaw tego surowca (por. tabela 2).

Unia Europejska jedynie 14% zapotrzebowania na ropę naftową pokrywa z własnych źródeł. Według danych *BP Statistical Review of World Energy* spośród państw członkowskich znaczącymi zasobami własnymi ropy dysponują: Wielka Brytania (3,6 mld baryłek), Dania (1,1 mld baryłek), Włochy (0,8 mld baryłek) i Ru-

¹ *BP Statistical Review of World Energy*, Juni 2008, s. 22.

² *Ibidem*, s. 27.

³ Dane zamieszczone na stronie internetowej koncernu Gazprom, <http://www.gazprom.com>.

munia (0,5 mld baryłek)⁴. W 2007 r. produkcja ropy naftowej w państwach UE wyniosła 2,4 mln baryłek dziennie.

Tabela 2. Udział rosyjskiego gazu w ogólnym imporcie surowca przez wybrane państwa UE

Odbiorca	Udział w %
Niemcy	41
Czechy	69
Polska	69
Rumunia	70
Austria	77
Słowacja	80
Węgry	85
Litwa	94
Łotwa	94
Bulgaria	100
Estonia	100
Finlandia	100

Źródło: A. Heinrich, *Gazprom – ein verlässlicher Partner für die europäische Energieversorgung?*, „Russlandanalysen” 2006, nr 97, s. 6, [on-line] <http://www.russlandanalysen.de/content/media/Russlandanalysen97.pdf>.

Największymi konsumentami ropy naftowej w UE są: Niemcy – 112,5 mln ton, Francja – 91,3 mln ton, Wielka Brytania – 78,2 mln ton, Włochy – 83,3 mln ton i Hiszpania – 78,7 mln ton⁵.

W strukturze geograficznej importu ropy naftowej przez UE kluczowe znaczenie mają następujące kierunki: Rosja, Norwegia, Arabia Saudyjska oraz Afryka Północna (Algieria i Libia). Dwa kraje, Rosja i Norwegia, dostarczają 44% ogółu importowanego przez UE surowca (zob. tabela 3). Ich pozycja jako znaczących importerów wynika z bliskości geograficznej, a w przypadku Rosji dodatkowo związana jest z istniejącym systemem sieci przesyłowej do krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec.

Podkreśla się, że zależność importowa UE w sektorze energetycznym wzrośnie w ciągu najbliższych lat. Do podstawowych tego przyczyn zalicza się m.in. rosnące zapotrzebowania na energię oraz wyczerpywanie rodzimych zasobów paliw kopalnych, głównie ropy naftowej i gazu ziemnego na dnie Morza Północnego. Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej z 2007 r. poziom uzależnienia od importu energii wzrośnie z 50% do 65% w 2030 r. – w przypadku ropy z 82% do 93%, natomiast gazu z 57% do 84% (do 2030 r. popyt na ropę i gaz ma rosnąć w tempie odpowiednio 0,7% i 0,9% rocznie)⁶.

⁴ BP Statistical..., s. 8.

⁵ Ibidem, s. 12.

⁶ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Europejska polityka energetyczna. Bruksela, 10.01.2007, KOM(2007) 1 wersja ostateczna; por.: F. Umbach, *Europas nächster Kalter Krieg. Die EU braucht endlich ein Konzept zur Versorgungssicherheit*, „Internationale Politik” Februar 2006, s. 9-10.

Tabela 3. Struktura geograficzna pochodzenia konsumowanej w UE ropy naftowej (2005)

Kierunek pochodzenia	Udział w %	Kierunek pochodzenia	Udział w %
UE 27	14	Irak	2
Rosja	29	Meksyk	2
Norwegia	15	Syria	1
Arabia Saudyjska	9	Kuwejt	1
Libia	8	Azerbejdżan	1
Iran	5	Angola	1
Kazachstan	4	Wenezuela	1
Algieria	3	Inne	2
Nigeria	3		

Źródło: IEA *Energy Policies Review. The European Union*, 2008, s. 64.

UE jako największy na świecie importer surowców energetycznych musi uwzględniać także rosnący światowy popyt na te surowce, co w głównej mierze ma swoje źródło we wzroście gospodarczym krajów azjatyckich, przede wszystkim Chin i Indii. Szacuje się, że państwa te są odpowiedzialne za globalny wzrost zapotrzebowania na nośniki energii o 55%⁷.

2. Znaczenie wymiaru energetycznego Partnerstwa Wschodniego dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państw Unii Europejskiej nabiera coraz większego znaczenia wskutek zmniejszających się zasobów własnych i rosnącego uzależnienia od importu nośników energii, głównie z Rosji.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego UE powinna zdywersyfikować źródła i szlaki dostaw energii, a także zmodernizować większość tras przesyłu surowców energetycznych, zintegrować rynek odbiorców paliw kopalnych z ich producentami oraz przeciwdziałać wykorzystywaniu przez Rosję surowców energetycznych jako instrumentu nacisku politycznego i gospodarczego. Istotne jest podjęcie działań zmniejszających zależność od rosyjskich surowców nie tylko państw członkowskich UE, ale także krajów tranzytowych – Ukrainy, Białorusi i Mołdowy, oraz ograniczenie dominacji koncernów rosyjskich.

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) Unia Europejska współpracuje nie tylko z państwami tranzytowymi surowców energetycznych przesyłanych z Rosji na rynek unijny, Ukrainą i Mołdową, ale także z Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Unia oferuje pomoc finansową i techniczną w osiągnięciu celów wyznaczonych w Planach Działania, które są zawierane z poszczególnymi państwami objętymi EPS⁸. Plany Działania zawierają nie tylko ogólne zapisy dotyczące konieczności wzmocnienia współpracy w zakresie energetyki, ale także – jak w przypadku

⁷ A. Nötzold, *Die europäische Strategie zur Energieversorgungssicherheit*, Konrad Adenauer Stiftung, [online] http://www.kas.de/proj/home/pub/9/1/ycar-2005/dokument_id-6696/.

⁸ Białoruś nie ma podpisanego Planu Działania.

Ukrainy – zapisy szczegółowe. Dotyczą one dostosowania przepisów ukraińskich do standardów unijnych w dziedzinie energetyki, gotowości UE do udziału w modernizacji istniejącej sieci przesyłowej i zmniejszaniu jej energochłonności oraz w budowie nowych rurociągów⁹. W przypadku Ukrainy i Mołdowy Plany Działania zakładają także ich członkostwo we Wspólnocie Energetycznej, w której mają status obserwatora.

Oceniając dotychczasowe działania UE w zakresie współpracy energetycznej z wyżej wymienionymi państwami, należy ogólnie stwierdzić, że nie przyniosły one znaczących rezultatów. Wynika to przede wszystkim z niewystarczającego zaangażowania w rozwój tej współpracy krajów objętych EPS, jak również braku woli politycznej części państw członkowskich UE.

W związku z powyższym szczególnego znaczenia nabiera wprowadzenie Partnerstwa Wschodniego (PW) w ramach EPS Unii Europejskiej. Oczekuje się bowiem, że pogłębi ono współpracę w dziedzinie energetyki pomiędzy Unią i państwami PW: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią (warunkowo na poziomie eksperckim), Gruzją, Mołdową oraz Ukrainą.

Nie wnikając w szereg kwestii szczegółowych związanych z genezą oraz istotą Partnerstwa Wschodniego, należy ogólnie stwierdzić, że od początku jego integralnym elementem było akcentowanie konieczności rozwijania współpracy również w zakresie energetyki.

W Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z dnia 3 grudnia 2008 r. czytamy, że w zakresie energetyki celem Partnerstwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE i partnerów, poprzez długookresowe zapewnienie dostaw nośników energii oraz bezpiecznych szlaków ich transportu¹⁰.

Według Benity Ferrero-Waldner, komisarz ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie ma zapewnić „poprawę bezpieczeństwa energetycznego państw, wielostronną współpracę zmierzającą do poprawienia systemu wczesnego ostrzegania i gotowości na wypadek kryzysu oraz wsparcie procesu dywersyfikacji unijnych źródeł dostaw oraz tranzytu energii”¹¹.

O wadze rozwoju współpracy w zakresie energetyki państw członkowskich UE z państwami partnerskimi świadczy zapis ze Wspólnej deklaracji szczytu PW z 7 maja 2009 r.¹²: „Partnerstwo Wschodnie ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez współpracę w zakresie długoterminowych, stabilnych i bezpiecznych dostaw i przesyłu energii, między innymi poprzez poprawę jakości prawa, efektywności energetycznej oraz większe wykorzystanie źródeł energii odnawialnej. W nowych umowach stowarzyszeniowych lub innych ustaleniach dwustronnych między UE a państwami partnerskimi należy uwzględnić postanowienia dotyczące współzależności energetycznej. Współpraca energetyczna powin-

⁹ ENP-Aktionsplan EU-Ukraine, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Östliche Partnerschaft, Brüssel, 3.12.2009, KOM(2008) 823 endgültig.

¹¹ B. Ferrero-Waldner, *Pa co nam Partnerstwo Wschodnie*, „Gazeta Wyborcza” 2009, 21-22.02., s. 8.

¹² Wspólna deklaracja praskiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Praga, 7.05.2009, [on-line] http://www.kprm.gov.pl/templates/admin/userfiles/files/8780_Wspolna%20deklaracja.doc.

na uwzględniać ustalenia drugiego strategicznego przeglądu sytuacji energetycznej UE oraz politykę energetyczną poszczególnych państw partnerskich”.

Zważywszy na aktualność i złożoność problematyki, należy stwierdzić, że rozwój współpracy energetycznej w ramach Partnerstwa Wschodniego będzie zależał w dużym stopniu od wschodnioeuropejskich partnerów, od ich woli politycznej wzmacniania więzi z UE, częstokroć kosztem poprawnych bądź dobrych relacji z Rosją. Istotne znaczenie zyska także zaangażowanie się poszczególnych członków UE w pogłębianie współpracy energetycznej z państwami partnerskimi.

Eksperci wielokrotnie podkreślali, że na przyjęcie Partnerstwa miał wpływ konflikt gruzińsko-rosyjski z sierpnia 2008 r., a w szczególności rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy ze stycznia 2009 r., w który niemal od początku Rosja usiłowała wciągnąć UE. Celem Rosji było wykorzystanie strony unijnej do narzucania Ukrainie rosyjskich warunków współpracy w sektorze gazowym, zwłaszcza że UE wykazywała zainteresowanie jak najszybszym zakończeniem konfliktu. Ponadto przedstawianie Ukrainy jako niewiarygodnego państwa tranzytowego miało przekonać członków UE do udzielenia wsparcia promowanym przez Rosję gazociągom Nord Stream i South Stream¹³.

Należy podkreślić, że umieszczenie Ukrainy na liście państw objętych Partnerstwem Wschodnim wynika m.in. z następujących powodów:

- położenie geograficzne tego państwa sprawia, że stanowi ono idealny korytarz do tranzytu surowców energetycznych z Rosji i regionu kaspijskiego na rynki europejskie,
- przez terytorium Ukrainy przesyłane jest ok. 80% eksportowanych na rynek europejski surowców energetycznych z Rosji.

Komisja Europejska wielokrotnie podkreślała, że celem współpracy energetycznej z Ukrainą jest podwyższenie bezpieczeństwa tranzytu gazu na rynek europejski. Krokiem służącym osiągnięciu tych zamierzeń jest deklaracja podpisana 23 marca 2009 r. w Brukseli przez premier Ukrainy Julię Tymoszenko, komisarza ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa Benitę Ferrero-Waldner, komisarza ds. polityki energetycznej UE Andrisa Piebalga oraz przedstawicieli międzynarodowych instytucji finansowych (BS, EBOR, EBI). Zawiera ona zobowiązania Ukrainy do przeprowadzenia reformy sektora gazowego zgodnie z normami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

W opinii ekspertów realizacja zapisów zawartych w deklaracji przybliżyłaby Ukrainę do włączenia się do Wspólnoty Energetycznej i wspólnej infrastruktury przesyłowej, zwiększyłaby przejrzystość rynku gazu i zmniejszyłaby szanse na przejęcie przez Rosję kontroli nad ukraińskimi gazociągami oraz sektorem gazowym¹⁴.

Z uwagi na położenie na szlaku eksportu rosyjskiego gazu ziemnego w kierunku Bałkanów państwem partnerskim pozostaje także Mołdowa. Rozwijanie współpracy energetycznej UE z tym krajem wiąże się z wpływem na bezpieczeństwo przesyłu surowca dla europejskich odbiorców, przy uwzględnieniu jednak faktu, że nie jest to główny szlak transportowy. W dłuższej perspektywie czasowej przez

¹³ „Tydzień na Wschodzie” 2009, 14.01., s. 2-5.

¹⁴ „Tydzień na Wschodzie” 2009, 25.03., s. 4-6.

Moldowę mogą prowadzić alternatywne szlaki transportu nośników energii z Azji Centralnej.

Dla bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE istotna wydaje się dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej. Realizacji tego celu może służyć rozwijanie w ramach Partnerstwa Wschodniego współpracy energetycznej z Azerbejdżanem, państwem będącym ważnym eksporterem nośników energii w regionie kaspijskim. Azerskie surowce energetyczne przesyłane są niezależnymi od Rosji szlakami: Baku–Tbilisi–Ceyhan (ropa naftowa z pokładów Azeri–Chirag–Güneshli) i Baku–Tbilisi–Erzurum (gaz ziemny ze złoża Szah Deniz).

Kolejne państwo objęte Partnerstwem Wschodnim, Armenia, pozostaje krajem najbardziej uzależnionym od dostaw energii z Rosji, a tym samym znacznie ograniczonym w swoich działaniach. Rosja podejmuje inicjatywy mające na celu utrzymanie monopolu na dostawy gazu do Armenii oraz sprawowanie kontroli nad infrastrukturą transportową, która mogłaby służyć jako szlak tranzytowy do Gruzji, a teoretycznie nawet na Ukrainę i do Unii Europejskiej¹⁵.

Natomiast Gruzja, podobnie jak UE, dąży do dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego, którą umożliwia dostęp do azerskiego złoża Szah Deniz oraz do surowców z Iranu. Celem Rosji jest natomiast przejęcie gazociągu dostarczającego azerski gaz do Turcji i Europy.

Reasumując, dla bezpieczeństwa energetycznego państw Unii Europejskiej istotne znaczenie mają: ograniczanie dominacji Gazpromu na rynkach tranzytowych oraz dywersyfikacja źródeł dostaw surowców i szlaków transportowych. W tym celu projektuje się m.in. budowę gazociągu Nabucco, który stanowiłby alternatywę dla rosyjskich dostaw gazu do Europy Środkowej i na Bałkany. Projekt Nabucco jest przygotowywany od wielu lat, przy czym ponowny wzrost zainteresowania nim spowodowany został wspomnianym już rosyjsko-ukraińskim kryzysem gazowym.

W skład konsorcjum Nabucco wchodzi: austriacki OMV, węgierski MOL, turecki Botas, rumuński Transgas, bułgarski Bulgargaz i niemiecki RWE. Projektowany gazociąg ma liczyć ponad 3,3 tys. km i transportować błękitne paliwo do Baumgarten w Austrii, przez Węgry, Rumunię, Bułgarię i Turcję. Gazociąg ma dostarczać do UE rocznie 31 mld m³ surowca.

W ramach drugiego Strategicznego Przeglądu Sektora Energetycznego UE projekt Nabucco został uznany za jeden z pięciu priorytetowych projektów energetycznych UE (jako element szerszego projektu Południowego Korytarza Gazowego). Podczas szczytu UE 19-20 marca 2009 r. postanowiono udzielić mu 200 mln euro dofinansowania w ramach pakietu 5 mld euro na projekty mające przeciwdziałać skutkom kryzysu gospodarczego i zwiększać bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej. Za przyznaniem dofinansowania opowiadały się kraje Europy Środkowej i Bałkanów, najbardziej uzależnione od rosyjskiego surowca i postrzegające Nabucco jako możliwość zwiększenia swojego bezpieczeństwa energetycznego¹⁶.

¹⁵ E. Wyciszewicz, *Rosyjska polityka energetyczna w basenie Morza Kaspijskiego*, [w:] *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między państwami na obszarze postsowietycznym*, red. E. Wyciszewicz, Warszawa 2008, s. 178.

¹⁶ „BEST” 2009, 25.03., s. 2-3.

Jednakże realizacja projektu gazociągu Nabucco w dalszym ciągu nie jest przesądzona z następujących przyczyn:

- brak zagwarantowanych dostaw koniecznych do zapełnienia rurociągu: wśród potencjalnych dostawców wymienia się m.in. Azerbejdżan, Turkmenistan i Kazachstan, eksperci podkreślają jednak, że Azerbejdżan nie może być uważany za główne, a w szczególności za jedyne źródło dostaw surowca na rynek unijny ze względu na zbyt małe ilości błękitnego paliwa; ponadto nie należy zapominać, że Rosja zawarła wieloletnie umowy z Kazachstanem, Turkmenistanem i Uzbekistanem na dostawy gazu, które mają ograniczyć ilość gazu dostępną dla niezależnego od Moskwy eksportu,
- wątpliwości dotyczące rzeczywistego zapotrzebowania krajów południowo- i środkowoeuropejskich na gaz przesyłany Nabucco wobec nasycenia rynku surowcem pochodzącym z Rosji¹⁷,
- decyzja Węgier o przyłączeniu się do forsowanego przez Rosję projektu South Stream, konkurencyjnego wobec Nabucco.

Inny projekt, którego strategiczne znaczenie wiąże się z dywersyfikacją dostaw i zmniejszeniem uzależnienia od dostaw rosyjskiej ropy na rynku europejskim, stanowi budowa ropociągu Brody–Płock, z możliwością przedłużenia do Gdańska lub w kierunku zachodnim. O potrzebie realizacji tego projektu dyskutuje się od dłuższego czasu, ponieważ wybudowany odcinek stanowiłby część Euroazjatyckiego Korytarza Transportu Ropy Naftowej, który umożliwiłby dostawy ropy pochodzącej z regionu Morza Kaspijskiego do Polski, Niemiec i państw bałtyckich¹⁸. Powodzenie projektu uzależnione jest od gwarancji dostaw surowca dla tego ropociągu i niezbędnej infrastruktury, w krajach tranzytowych, szczególnie w Gruzji, która pozwoliłaby ominąć Federację Rosyjską. Rozwiązanie problemu pochodzenia ropy wymaga współpracy z Ukrainą, Gruzją, Azerbejdżanem i Kazachstanem.

Eksperti oceniają, że priorytetem dla Azerbejdżanu pozostaje dostawa ropy do rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan. Azerskie rezerwy ropy naftowej szacowane są na 7 mld barylek, a zatem uwzględniając interesy Azerbejdżanu, nie należy oczekiwać, że skieruje on znacząco część przyrostu wydobycia, aby zapewnić pełną moc przepustową planowanego rurociągu Brody–Płock¹⁹.

Sukces projektu mogłyby zapewnić dostawy z Kazachstanu, państwa będącego największym producentem i eksporterem ropy naftowej w regionie kaspijskim oraz posiadającego największy potencjał wzrostu zarówno produkcji, jak i eksportu. W 2007 r. wydobycie wyniosło ok. 67 mln ton, z czego wyeksportowano 55 mln ton. Do roku 2015 władze prognozują podwojenie wydobycia i eksportu.

Zgodnie z realizowaną od kilku lat strategią dywersyfikacji dróg eksportu surowca Kazachstan zainteresowany jest rozwojem szlaków eksportowych w kierunku zachodnim z opcjami transportu ropy przez Rosję i Kaukaz Południowy²⁰. Od cza-

¹⁷ A. Łoskot-Strachota, *Bałkański kocioł gazociągowy – Nabucco contra South Stream*, „Komentarze OSW” 2008, 19.03.

¹⁸ M. Kaliski, D. Staśko, *Bezpieczeństwo energetyczne w gospodarce paliwowej Polski*, Kraków 2006, s. 56-57.

¹⁹ M. Gerlicki, „Kaspijska ropa” a bezpieczeństwo energetyczne, „Rurociągi” 2008, nr 4, s. 29.

²⁰ A. Jarosiewicz, *Transport ropy przez Kaukaz jako priorytet w kazachskiej polityce eksportu ropy*, „Komentarze OSW” 2008, 22.06.

su konfliktu gruzińsko-rosyjskiego Kazachstan zintensyfikował działania na rzecz realizacji strategicznych celów polityki energetycznej, tj. dywersyfikacji szlaków eksportu surowców energetycznych poprzez uruchomienie w październiku 2008 r. dostaw ze złoża Tengiz do rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan.

Reasumując, Partnerstwo Wschodnie może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE poprzez przełamanie monopolu Rosji na rynku surowców energetycznych. Aby tak się stało, nieodzowne jest konsekwentne podejmowanie działań przez UE w celu tworzenia alternatywnych szlaków transportu. Osiągnięcie zaś tego celu zależy od skuteczności polityki UE wobec państw objętych Partnerstwem Wschodnim, głównie Ukrainy i państw Kaukazu Południowego.

3. Implikacje zaangażowania Rosji w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim dla ich współpracy energetycznej z UE

Relacje Unii Europejskiej z Rosją w zakresie energetyki mają charakter współzależności, ponieważ kraj ten pozostaje największym dostawcą surowców energetycznych do państw członkowskich Unii Europejskiej, zaś UE stanowi główny rynek zbytu dla rosyjskich surowców energetycznych.

W celu utrzymania obecności i zwiększenia udziału rosyjskich surowców energetycznych na rynku europejskim Rosja podjęła w ostatnich latach szereg działań, które zmierzają m.in. do:

- realizacji nowych projektów eksportowych, które umożliwiłyby dywersyfikację szlaków dostaw rosyjskich surowców do dotychczasowych odbiorców i wejście na nowe rynki zbytu oraz zmniejszyły zależność Rosji od niepewnych krajów tranzytowych, w tym Ukrainy,
- silniejszego wejścia w segment *downstream* (handlu detalicznego i dystrybucji) unijnego rynku ropy i gazu,
- zachowanie kontroli nad najważniejszymi dla rosyjskiego eksportu trasami tranzytowymi w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej – głównie rurociągami w Słowacji, Bułgarii i Rumunii oraz utrzymanie na rynkach tych państw pozycji największego lub wyłącznego dostawcy surowców energetycznych²¹.

Od kilku lat obserwujemy brak postępów w rozwijaniu dialogu energetycznego Rosji i UE. Wynika to przede wszystkim z pogłębiających się różnic w konceptualnym podejściu obydwu stron do współpracy w dziedzinie energetycznej. Należy również zauważyć, że różnice w stanowiskach Rosji i UE bezpośrednio związane są z ich interesami, które często wydają się sprzeczne.

UE i Rosja mają odmienne interesy energetyczne w Europie Wschodniej. Rosja postrzega państwa tranzytowe, Białoruś, Ukrainę i Mołdowę, jako obszar swoich wpływów i dąży do przejęcia kontroli nad istniejącymi w nich sieciami prze-

²¹ M. Menkiszak, przy współpracy P. Bukalskiej, M. Buciana, E. Paszyc, *Rosja aktywizuje politykę wobec państw Europy Środkowej*, „Komentarze OSW” 2006, 9.03. Szerzej: A. Loskot-Strachota, K. Pełczyńska-Nałęcz, *Ekspancja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja*, OSW, 2008.

syłowymi. Z kolei z perspektywy unijnej ściślejsza współpraca z tymi państwami, a w szczególności z Ukrainą, stwarza możliwość ograniczenia uzależnienia energetycznego państw członkowskich UE od Rosji.

Aktywizację Rosji widać także w regionie kaspijskim, jej celem jest niedopuszczenie do uzyskania przez Unię Europejską dostaw surowców energetycznych dla projektowanych rurociągów. Rosja dąży do zapewnienia sobie dominującej roli w transporcie kaspijskiej ropy poprzez: kontrolę nad infrastrukturą przesyłową surowca z Kazachstanu i Turkmenistanu do Europy, rozbudowę i dywersyfikację swoich szlaków eksportowych przez ominięcie cieśnin tureckich korytarzem Burgas–Aleksandroupolis oraz oddziałując politycznie, militarnie i gospodarczo na Gruzję²².

Należy podkreślić, że Gazprom realizuje strategię, która ma na celu zabezpieczenie dostaw gazu z Azji Centralnej (na podstawie wieloletnich umów z Turkmenistanem, Uzbekistanem i Kazachstanem) na rynek rosyjski. Import gazu z tych krajów ma zapewnić długofalowe zaopatrzenie Rosji w ten surowiec oraz reeksport na rynek europejski. Ponadto celem pozostaje uniemożliwienie takim krajom, jak Turkmenistan i Kazachstan, wejścia na rynki zachodnie jako konkurencyjnych dostawców błękitnego paliwa.

Ostatnim eksporterem błękitnego paliwa w przestrzeni postradzieckiej, z którym Rosja nie podpisała stosownej umowy na zakup surowca, jest Azerbejdżan. Należy zauważyć, że w sytuacji, gdy UE nie podejmie szybkich i wymiernych działań na rzecz realizacji projektów łączących ten kraj ze Wspólnotą, może się to zmienić, ponieważ 27 marca 2009 r. Gazprom i SOCAR podpisały memorandum, które przewiduje rozpoczęcie formalnych rozmów na temat zasad sprzedaży azerskiego gazu do Rosji, począwszy od 2010 r. Ekspertci podkreślają, że powyższy dokument nie przesądza o realizacji zapisu, ma jednak wzmocnić pozycję przetargową Azerbejdżanu wobec Unii Europejskiej poprzez zademonstrowanie, że kraj ten posiada konkurencyjnych odbiorców dla swojego surowca. Wśród przyczyn podpisania memorandum wymienia się m.in. wewnętrzne nieporozumienia dotyczące Nabucco, zmniejszające szanse na uruchomienie eksportu azerskiego surowca na rynek europejski, odbudowywanie wpływów przez Rosję na Kaukazie Południowym i spadek cen ropy naftowej, zmuszający Azerbejdżan do szukania dodatkowych źródeł dochodów poprzez zwiększenie sprzedaży błękitnego paliwa²³.

Realizację projektów transportu kazachskiej ropy na rynek unijny z pominięciem terytorium rosyjskiego może utrudnić próba przekonania przez Rosję Kazachstanu do przesyłania rocznie 10 mln ton ropy naftowej do drugiej części Bałtyckiego Systemu Rurociągowego BTS-2. Pierwotny wariant zakładał budowę ropociągu o przepustowości do 75 mln ton ropy rocznie z Uneczy do Primorska, po modyfikacji rozpoczynałby się on w Uneczy przy granicy z Białorusią i kończył w porcie Ust-Luga w obwodzie kaliningradzkim z odgałęzieniem do rafinerii w Kirszi²⁴. Realizacja powyższego projektu wiązałaby się także z zamknięciem ropociągu Drużba.

²² T. Leszczyński, *Dywersyfikacja dostaw ropy naftowej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn URE” 2008, nr 6, s. 28.

²³ „Tydzień na Wschodzie” 2009, 1.04., s. 4-5.

²⁴ „Tydzień na Wschodzie” 2008, 8.10., s. 2-4.

Reasumując, efektywność współpracy energetycznej państw członkowskich UE z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego mogą ograniczyć działania Rosji mające na celu zwiększenie kontroli nad dostawami surowców energetycznych na rynek europejski oraz zabiegi o rozbudowanie i dywersyfikację infrastruktury przesyłowej, a w efekcie – włączenie surowców energetycznych z Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu (w perspektywie także z Azerbejdżanu) do kontrolowanego przez Rosję systemu ich tranzytu i dystrybucji.

Wnioski końcowe

Z przeprowadzonej powyżej analizy można wyciągnąć następujące wnioski:

1) Zmniejszające się zasoby własne państw członkowskich i rosnące uzależnienie od importu nośników energii, głównie z Rosji, zmuszają Unię Europejską do podejmowania projektów mających zapewnić jej bezpieczeństwo energetyczne.

2) Istotne jest podjęcie działań zmniejszających zależność od rosyjskich surowców energetycznych nie tylko państw członkowskich UE, ale także Ukrainy, Białorusi i Mołdowy jako ważnych krajów tranzytowych.

3) Dotychczasowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami tranzytowymi, w szczególności z Ukrainą, okazała się mało efektywna i nie służyła umacnianiu bezpieczeństwa energetycznego ani UE, ani Ukrainy.

4) Partnerstwo Wschodnie UE może pogłębić współpracę w dziedzinie energetyki pomiędzy UE i państwami partnerskimi: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią (warunkowo na poziomie eksperckim), Gruzją, Mołdową i Ukrainą, a w efekcie ograniczyć monopol Rosji na rynkach gazu ziemnego i ropy naftowej oraz wykorzystywanie ich przez Rosję jako instrumentu nacisku politycznego i gospodarczego. Osiągnięcie zamierzonych celów wymagać będzie ścisłej współpracy na wyższym poziomie pomiędzy UE i państwami objętymi PW. Istotne znaczenie w tym względzie będą miały kontakty dwustronne i indywidualne zaangażowanie poszczególnych państw.

Kazimierz Kraj

PARTNERSTWO WSCHODNIE WYZWANIEM CZY ZAGROŻENIEM DLA ROSJI?

Wstęp

Partnerstwo Wschodnie jest jedną z inicjatyw podejmowanych przez UE, mającą na celu zabezpieczenie interesów jej członków w stosunkach z najbliższymi sąsiadami. Program współpracy zaproponowany przez Polskę i Szwecję ma objąć sześć państw już współdziałających z UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Celem artykułu jest przedstawienie krótkiej charakterystyki polityki wschodniej UE, z uwzględnieniem czynnika polskiego, ukazanie rosyjskiej strategii w stosunku do Unii oraz scharakteryzowanie podejścia Rosji do Partnerstwa Wschodniego.

Założeniem artykułu jest wykazanie, że Federacja Rosyjska traktuje Partnerstwo Wschodnie pragmatycznie, a jego krytyka przez polityków i publicystów ma wymiar werbalny, nie mający poważniejszego przełożenia na praktykę stosunków Rosja – UE.

Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie

Polityka wschodnia w polskim wydaniu obrosła w mity i uproszczenia. Przemyslenia Jerzego Giedroycia oraz Juliusza Mieroszewskiego z lat 80. ubiegłego stulecia były podstawą polskiej współczesnej refleksji nad stosunkami z narodami Europy Wschodniej. Wcześniejsze polskie działanie i myślenie o polityce wschodniej wiązało się z budowaniem sojuszy przeciwko centrum imperium rosyjskiego. Przymierza były budowane w granicach imperialnej Rosji i poza nią. Przez lata Polacy podejmowali różne działania mające na celu rozbięcie imperialnej Rosji. Począwszy od idei współdziałania z ruchami rewolucyjnymi, w tym z partią bolszewicką, poprzez

zawarcie pod polskim przewodem sojuszu narodów imperium dla walki przeciw caratowi. Prowadziliśmy także działania na rzecz rozbicia jedności narodu rosyjskiego i władzy radzieckiej.

Antyimperialna idea Mieroszewskiego i Giedroycia miała pogodzić Polaków i Rosjan, zakończyć wielowiekowe spory o panowanie nad Europą Środkowo-Wschodnią. Polacy i Rosjanie mieli uznać niepodległość Ukrainy, Białorusi i Litwy. Sukces koncepcji polityki wschodniej reprezentowany przez te idee polegał głównie na tym, że w III Rzeczypospolitej żadne poważne siły polityczne po rozpadzie ZSRR nie wzywały do rewizji wschodnich granic Polski.

Polska polityka wschodnia jest w rzeczywistości zbiorem polityk wobec wschodnioeuropejskich partnerów Polski, działaniami niemającymi praktycznie wspólnego mianownika. Dodatkowo członkostwo w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim wyposażało naszą politykę zagraniczną w nowe instrumenty. Sukces polskich działań wobec Ukrainy i rozwiązanie kryzysu politycznego z jesieni 2004 r. doprowadziły, zdaniem Adama Rotfelda, do przekonania, że Ukraina i cała Europa Wschodnia ponownie znalazły się na porządku dziennym spraw ważnych, którymi zajmują się instytucje europejskie i euroatlantyckie.

Polska, będąc członkiem Unii, stała się uczestnikiem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której jednym z zadań było uporządkowanie relacji ze starymi i nowymi sąsiadami¹. Koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pojawiła się w początkach 2002 r., gdy rządy Wielkiej Brytanii i Szwecji zaproponowały przyjęcie nowej polityki wobec państw wykluczonych z członkostwa w UE, takich jak: Białoruś, Mołdowa, Rosja czy Ukraina. W grudniu 2002 r. ta idea została zaakceptowana przez Radę Europejską, która dołączyła do tej inicjatywy państwa basenu Morza Śródziemnego².

Wymiar wschodni stał się nowym kierunkiem polityki zagranicznej UE. Jego realizacja jest takim samym działaniem jak poczynania UE związane z polityką śródziemnomorską, wymiarem północnym czy polityką transatlantycką. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa potwierdza polityczną podmiotowość UE na obszarach postradzieckich. Wschodni wymiar polityki stanowi element szerszej polityki bliskiego sąsiedztwa Unii Europejskiej. Jest on realizowany na dwóch płaszczyznach: poziomie regionalnym i poziomie poszczególnych państw. Działania regionalne związane są z zasadniczymi, zdefiniowanymi celami, które UE pragnie zrealizować w regionie. To mechanizmy, zasady i dziedziny priorytetowe. Poziom indywidualny wymiaru wschodniego to uwzględnienie indywidualnych stosunków poszczególnych państw, które nie odnoszą się do innych państw sąsiadujących³.

Propozycja Partnerstwa Wschodniego została przyjęta przez Radę Europejską podczas obrad w dniach 19-20 czerwca 2008 r. Polska i Szwecja zostały inicjatorkami projektu mającego na celu pomoc we wdrażaniu europejskich norm politycznych, gospodarczych i kulturowych. Plan przewiduje podniesienie poziomu zaangażowania politycznego, daleko idącą integrację z gospodarką państw UE, uproszczenia w podróży po krajach UE, zwiększoną pomoc finansową, uzgodnienia mające na

¹ Rozszerzona Unia ma być otoczona kręgiem przyjaciół – *ring of friends*.

² Zob. więcej: B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 112-117.

³ *Ibidem*, s. 117.

celu poprawę bezpieczeństwa energetycznego czy np. nowe układy o stowarzyszeniu. Celem Partnerstwa jest stworzenie stałej formuły współpracy wielostronnej, komplementarnej wobec istniejącej współpracy regionalnej. Pogłębiona ma zostać współpraca dwustronna obejmująca poszerzone strefy wolnego handlu, wsparcie UE dla reform sektorowych zgodnie ze standardami europejskimi, zintensyfikowane kontakty międzyludzkie (wymiany studenckie i akademickie, platformy społeczeństwa obywatelskiego, wymiana pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi). W myśl programu partnerom na Wschodzie mają być zaproponowane umowy wykraczające poza obecnie obowiązujące (o partnerstwie i współpracy – PCA). Umowy będą oferowane we właściwym czasie i w zależności od postępu w przedsięwziętych reformach. Fundusze pomocowe UE i ich dystrybucja powinny odzwierciedlać postęp w realizacji uzgodnionych celów oraz możliwości ich przyswajania⁴.

Współpracą objętych zostało sześć państw wschodnich oraz wszyscy członkowie Unii. Państwa współpracujące z UE w ramach Partnerstwa Wschodniego to: Azerbejdżan, Armenia, Białoruś (warunkowo), Gruzja, Mołdowa i Ukraina.

Współpraca ma koncentrować się na takich obszarach tematycznych, jak: a) polityczny i bezpieczeństwa – demokracja, rządy prawa, współpraca w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, służba cywilna i administracja samorządowa, b) granice i ruch osobowy – migracja, uelastycznienie reżimu wizowego, infrastruktura graniczna, c) ekonomiczny i finansowy – wdrażanie reform gospodarczych, integracja ekonomiczna wschodnich sąsiadów, usuwanie barier handlowych z UE, rozwój sieci transportowych i teleinformatycznych, energia, turystyka, d) środowisko – przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, rozwijanie świadomości ekologicznej w społeczeństwie, e) społeczeństwo – współpraca transgraniczna, kontakty międzyludzkie, programy edukacyjne, wspólne badania naukowe.

Strategia rozwoju stosunków Rosji z Unią Europejską

Rosja określiła swoją politykę wobec Unii Europejskiej w dokumencie *Strategia rozwoju stosunków FR z UE w perspektywie średnioterminowej (2000-2010)*. Został on przedstawiony podczas szczytu UE – Rosja w Helsinkach w 1999 r. Podstawowym celem współpracy Rosji z Unią Europejską pozostaje „zabezpieczenie interesów narodowych, wzmocnienie roli i autorytetu Rosji w świecie”⁵. Osiągnięcie tych celów będzie możliwe jedynie poprzez rozwinięcie stosunków w takich dziedzinach, jak współpraca polityczna zmierzająca do stworzenia europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego oraz kooperacja gospodarcza mająca doprowadzić do zbudowania w FR społecznej gospodarki rynkowej. Współdziałanie z UE ma służyć także wsparciu procesu budowy struktur demokratycznego państwa prawa w Rosji⁶.

⁴ Zob.: http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html; D. Jankowski, *Marchewka bez kija*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 2, s. 44-49.

⁵ B. Łomski, *Rosja i Unia Europejska w zmieniającej się Europie*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2004, s. 73-74.

⁶ Więcej o polityce Rosji wobec UE zob.: K. Kraj, *Europejski kierunek polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Zeszyty Naukowe Toruńskiej Szkoły Wyższej” 2007, nr 2, s. 105-120; M. Raś, *Europejska polityka Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Rosji*, red. nauk. St. Bieleń, M. Raś, Warszawa 2008, s. 108-120.

Rosja stawia na stosunki dwustronne z poszczególnymi państwami europejskimi. Wynika to z założenia, że wtedy może występować jako podmiot równorzędny lub, czasem, dominujący. Współpraca i negocjacje z Unią Europejską jako całością takich gwarancji Rosji nie dają. Rosjanie doskonale zdają sobie sprawę z tego, że dla państw takich jak Niemcy, Wielka Brytania czy Francja najważniejszym partnerem na wschodzie Europy pozostaje ich kraj. Polityka dużych państw zachodnioeuropejskich (ale nie tylko) nie musi w pełni brać pod uwagę interesów państw średnich i małych, szczególnie tych zainteresowanych kierunkiem wschodnim. Do tych krajów zalicza się m.in. Polska. Przykładem takiego podejścia jest dialog energetyczny Unii Europejskiej i Rosji, który warunkują interesy wielkich zachodnioeuropejskich koncernów paliwowo-energetycznych. Rozmowy te wpływają na całokształt stosunków UE – FR⁷. Moskwa umie wykorzystywać grę interesów wewnątrz Unii Europejskiej, uzyskując korzyści w relacjach z UE dzięki właściwemu układaniu stosunków z unijnymi potęgami.

Partnerstwo Wschodnie stanowi sztandarowy projekt polityki wschodniej Polski. Rzeczpospolita dopieła swego, zyskując poparcie UE dla tej inicjatywy. Był to także sygnał dla Federacji, że Unii może nie być obojętne, co dzieje się na jej wschodnim skrzydle. Pytanie, czy program Partnerstwo Wschodnie zostanie zrealizowany, pozostaje otwarte. Musimy pamiętać, że początkowo tę nową inicjatywę poparła Francja, przewodnicząca UE w drugiej połowie 2008 r. Niemcy i Wielka Brytania zrazu nie określiły wyraźnie swojego stosunku do inicjatywy polsko-szwedzkiej.

Ideę nowej polityki wschodniej przedstawia Polska, która próbuje konkurować z Niemcami na poziomie strategicznym, stwierdził niemiecki politolog Aleksander Rar, oceniając, że inicjatywa upadnie⁸.

Rosyjskie oceny Partnerstwa Wschodniego

W opinii Denisa Żukowa powstanie Partnerstwa Wschodniego ma pomóc wyprowadzić Unię Europejską, członków GUAM i Armenię spod politycznych wpływów Rosji i zapewnić Unii status „lepszego przyjaciela”⁹. Rosyjski politolog Dmitrij Jewstafiew sądzi, że jest to pierwszy krok na drodze do nieprzyjęcia tych państw do Unii Europejskiej. Jego zdaniem Unia Europejska nie może oficjalnie poinformować o przerwaniu procesu rozszerzania bez utraty twarzy. Kto realnie jest gotowy przyjąć te państwa do UE – pyta Jewstafiew i odpowiadając sobie, mówi – dlaczego Unia Europejska nie może stworzyć przedpokoj¹⁰ UE z minimalnym finansowaniem, gdzie będą dyskutowane bez zobowiązań podstawowe problemy współpracy.

Aleksiej Timofiejew pisze w artykule *ЕС наступает России на советский хвост*¹¹, że niektórzy obserwatorzy uważają, iż program Partnerstwo Wschodnie zo-

⁷ M. Raś, *op. cit.*, s. 118.

⁸ Zob. wypowiedź A. Rara dla „РБК daily” (ежедневная деловая газета в сотрудничестве с „Handelsblat”) z 26.05.2008 r., [on-line] <http://www.rbcdaily.ru/printShtml?2008/05/26/focus/346126>.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*. W oryginale dosł. предбанник – czyli pomieszczenie, w którym się rozbierają kąpiący się w tradycyjnej rosyjskiej bani.

¹¹ <http://www.rosbalt.ru/2008/12/05/600464.html>.

stał stworzony w związku ze strachem wywołanym imperialną polityką Rosji, której przykładem była pięciodniowa wojna z Gruzją.

Program Partnerstwa Wschodniego spowodował pojawienie się w rosyjskich środkach masowego przekazu publikacji, w których ta inicjatywa UE była rozpatrywana jako poważne wyzwanie dla Federacji. Według Timofiejewa alarm nie był uzasadniony. 600 mln euro przeznaczone dla sześciu państw w okresie pięciu lat (2009-2013) nie jest kwotą oszałamiającą¹². Kolejne 1,5 mld na lata 2014-2020 również nie wstrząsa wyobrażeniem o możliwościach programu. Także program zaproponowany uczestnikom wcale nie musi być dla nich taki dobry. Np. strefy wolnego handlu mogą wprowadzić nierówność między producentami stron Partnerstwa Wschodniego – subsydiowani producenci z UE kontra wytwórcy z państw partnerskich. Sytuacja ta może spowodować fatalne skutki w ekonomice dla tych słabszych.

Zniesienie wiz jest równie daleką perspektywą. Unia Europejska dokładnie chroni swoje granice. Charakterystyczny był komentarz przedstawiciela Komisji Europejskiej na Ukrainie, który wyraził nadzieję, że Partnerstwo Wschodnie pomoże zatrzymać potok nielegalnych imigrantów z tego państwa. Powiązanie problematyki Partnerstwa Wschodniego z nielegalną imigracją wyraźnie ukazuje, jakimi interesami kieruje się UE, proponując nową inicjatywę. Ma ona pomóc w ewentualnym podniesieniu poziomu życia na Ukrainie w celu ograniczenia fali imigracji do państw Unii.

Ponadto trzeba pamiętać – jak pisze Aleksiej Timofiejew – że Partnerstwo Wschodnie jest alternatywą dla członkostwa w UE. A to nie będzie, w dłuższej perspektywie, odpowiadać wschodnim partnerom programu. Partnerstwo Wschodnie to według niego niewiele zmieniona wersja niejasnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Oceniając perspektywy nowego projektu UE, należy wziąć pod uwagę polityczno-ekonomiczną sytuację w państwach, do których skierowany jest program. Włączeniu ich w orbitę UE przeszkadzać będą brak politycznej stabilizacji i przedłużający się kryzys ekonomiczny.

Dla Modesta Kolerowa¹³ Partnerstwo jest jak „doktryna Breżniewa”, lepsze od kolonializmu energetycznego UE. Dla europejskich biurokratów to jasny i rzeczowy dokument. Chociaż zdaniem Kolerowa odnosi się wrażenie, że program został napisany i zatwierdzony nie do, lecz po gazowym kryzysie między Rosją i Ukrainą. Wynikać ma to z faktu, że spora część programu poświęcona jest „bezpieczeństwu energetycznemu”. Co jest faktycznym celem Partnerstwa Wschodniego? – pyta Kolerow. W mitologicznej radzieckiej doktrynie Breżniewa państwa bloku radzieckiego miały oddać część suwerenności za wojskową i socjalno-ekonomiczną pomoc ZSRR. Partnerstwo Wschodnie to nie „Breżniew dzisiaj” (suwerenność za pieniądze), lecz w najlepszym wypadku „Breżniew jutro” – maksymalna nagroda

¹² 600 mln po podziale na 5 daje 120 mln euro rocznie dla sześciu krajów. Czyli średnio na każde państwo rocznie przypada 20 mln euro. Nie jest to znacząca kwota dla żadnego z uczestników programu. Niezależnie od tego, czy jest to Mołdowa, czy Ukraina.

¹³ Modest Kolerow, ur. w 1963 r., działacz państwowy i społeczny, pisarz, doktor nauk historycznych. W latach 2005-2007 naczelnik zarządu w Administracji Prezydenta FR zajmującego się stosunkami międzyregionalnymi i kulturalnymi z innymi państwami. Zwolniony za brak koordynacji pracy innych resortów w tej sferze oraz podobno radykalizm. Obecnie szef organizacji Wolna Rosja.

dla uczestników, którzy oddali swoją suwerenność nie za pieniądze, a za wątpliwą przyjemność blagania UE o pieniądze i specjalny status, czym według Kolerowa zajęli się wodzowie państw uczestników Partnerstwa Wschodniego.

Program PW jasno daje do zrozumienia jego uczestnikom, że ich status w stosunkach z UE jest nie drugiego, a nawet trzeciego sortu, lecz stanowi dyktat dla wiecznie uczących się, wiecznie nie mających pełnych praw krajów. Status państw obiektów programu jest w UE niższy niż status Albanii czy Kosowa – stwierdza Modest Kolerow. W sferze ekonomicznej to jazda w farwaterze UE bez jakiegokolwiek nadzici na pełną współpracę polityczną.

Realizacja Partnerstwa ma skupić się na: bezpieczeństwie energetycznym, ograniczeniu nierówności rozwoju socjalno-ekonomicznego państw uczestników oraz przymuszeniu ich do reform. Modest Kolerow uważa, że szczegółowo rozpisana część programu Partnerstwa Wschodniego – poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich sąsiadów – ma na celu ustanowienie kontroli UE nad sferą energetyczną oraz infrastrukturą przesyłową państw uczestników Partnerstwa Wschodniego. Jest to nowa formuła kolonializmu – kolonializmu energetycznego, związana nie z produkcją, lecz z tranzytem surowców energetycznych. Największą wartością i cywilizacyjną powinnością państw Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu jest dobrowolne przekazanie Unii kluczy od energetycznych drzwi Rosji i Azji¹⁴.

Z poglądami Modesta Kolerowa współgra ocena Ricka Rozoffa, który twierdzi, że realnym celem stworzenia Partnerstwa Wschodniego jest zakończenie rozkładu Wspólnoty Niepodległych Państw i Euroazjatyckiej Wspólnoty Ekonomicznej oraz Organizacji Traktatu o Zbiorowym Bezpieczeństwie. Ich członkami są Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Rosja, Tadżykistan i Uzbekistan. Ponadto realizacja PW ma nie dopuścić do formalizacji sojuszniczych stosunków Rosji i Białorusi. Zadaniem programu wydaje się izolowanie Rosji od sześciu – z dwunastu – państw członków WNP. Unia Europejska zamierza w ten sposób doprowadzić do przerwania współpracy (handlowej, politycznej, w dziedzinie bezpieczeństwa) poradzieckich republik z Rosją i dokonać ich integracji z euroatlantyckimi strukturami, poczynawszy od UE do NATO. Jak twierdzi Rozoff, w rezultacie zeszłorocznego szczytu NATO w Rumunii zacieśniła się współpraca polityczna i wojskowa UE i Paktu Północnoatlantyckiego. Nastąpił podział pracy pomiędzy obydwie organizacje. Unii Europejskiej przypadło posługiwanie się *soft power* (мягкая сила), a NATO *hard power* (жесткая сила). Partnerstwo Wschodnie ma zademonstrować możliwości *soft power*, tym bardziej że decyzja o jego zatwierdzeniu została podjęta pod wpływem konfliktu w sierpniu 2008 r. w Gruzji¹⁵.

W wywiadzie dla gazety „Kommiersant”¹⁶ prezydent Mołdowy Vladimir Voronin stwierdził, że Partnerstwo Wschodnie przypomina WNP-2, tylko pod kontrolą Unii Europejskiej. Wskazuje pierścień wokół Rosji. To perspektywa europejska, nie obrażając Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu, które są od niej dalekie, mówi Voronin.

¹⁴ Więcej zob.: <http://www.tiras.ru/jeksperty/7221-modest-kolero-vostocnoe-partniorstvo.html>.

¹⁵ Zob. szerzej: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=12299>.

¹⁶ „Коммерсантъ” 2009, 27.02., № 35 (4090).

José Manuel Barroso określił PW jako reakcję na wojnę sierpniową: „Rozwój i stabilność w XXI w. przyniosą ekonomika i dialog, a nie rakietę i demonstracja siły”. Podkreślił przy tym, że UE jest ekonomicznym gigantem, który staje się politycznym graczem przyjmującym na siebie właściwe obowiązki. Partnerstwo stanowi przykład tego, co nazywamy miękkim oddziaływaniem, zdolnością UE do przyciągania do siebie innych państw i wywoływania zmian w ich społeczeństwach.

Z drugiej strony zaprzeczając sam sobie, stwierdził, że UE nie dąży do tworzenia stref wpływów poprzez tworzenie rozgraniczających linii w Europie. Ostrej retoryce Barroso towarzyszyły zmiany w komunikacie Komisji Europejskiej o PW, w którym początkowo znalazło się stwierdzenie, iż jest ono dopełnieniem stosunków Rosja – UE. Już w wariantcie podsumowującym komunikatu podkreślono, że Partnerstwo Wschodnie będzie realizowane równolegle ze strategicznym partnerstwem Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską.

Stanowisko Rosji wobec programu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Urzędowy stosunek Rosji do programu Partnerstwa Wschodniego UE oddaje wystąpienie oficjalnego przedstawiciela Ministerstwa Spraw Zagranicznych FR Andrieja Niestierienko¹⁷, dyrektora Departamentu Informacji i Prasy, z 26 marca 2009 r. Partnerstwo Wschodnie zdaniem Niestierienki jest wewnętrzną inicjatywą Unii Europejskiej. Rosja obserwuje jego rozwój, ponieważ jest ono skierowane do najbliższych sąsiadów Federacji. W Rosji zadaje się pytanie o dodatkowe wartości Partnerstwa w porównaniu z Europejską Polityką Sąsiedztwa, której podmiotami są te same państwa: Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Azerbejdżan, Armenia i Białoruś.

Zwracamy uwagę na „integracyjne” propozycje Partnerstwa dotyczące porozumień o stowarzyszeniu, powstania stref swobodnego handlu, postępującej integracji z ekonomiką UE, paktów ruchliwości i bezpieczeństwa, energetycznej zależności i tym podobnych. Taka architektura współpracy Unii Europejskiej z sąsiadami Federacji – zdaniem przedstawiciela Rosji – nie powinna być sprzeczna z obowiązkami integracyjnymi tych państw w ramach WNP i Organizacji Traktatu o Kolektywnym Bezpieczeństwie, co zostało odnotowane w Karcie drogowej ogólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego Rosja – UE.

Rosja dostrzega, że przed potencjalnymi uczestnikami Partnerstwa Wschodniego stawia się sztuczny wybór: albo z UE, albo z Rosją. Widać to zwłaszcza w przypadku udziału Białorusi w programie. W Moskwie, zdaniem Niestierienki, nie przejdą niezauważone próby nacisku na Mińsk w związku ze stosunkiem do wybranego kierunku zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Unia Europejska często mówi o konieczności współpracy w strefie rosyjskiego sąsiedztwa. Rosja nie wyklucza, że Partnerstwo Wschodnie mogłoby stać się jedną z płaszczyzn współdziałania. Stosunek Federacji do tej regionalnej inicjatywy Unii Europejskiej jest, jego zdaniem, wyjątkowo praktyczny. Wyraźnie widać, że projekty, którymi ma

¹⁷ Об отношении России к программе «Восточное партнерство» (из брифинга официального представителя МИД России А.А. Нестеренко 26.03.2009 г.).

być wypełniony program Partnerstwa Wschodniego, mogą okazać się interesujące dla Rosji. Ponadto większość z nich będzie miała ograniczony efekt bez pełnego uczestnictwa Federacji Rosyjskiej.

Podczas szczytu Unii Europejskiej w Pradze 7 maja 2009 r. Partnerstwo Wschodnie zostało zainaugurowane. Jednakże na spotkaniu w stolicy Czech zabrakło głównych graczy Europy: prezydenta Francji, premierów Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii, była co prawda Angela Merkel, kanclerz Niemiec będących kluczem do skutecznej realizacji programu Partnerstwa. Berlin realizuje politykę wschodnią, będącą jednym z priorytetów polityki zagranicznej Niemiec, według własnych koncepcji. Aby Niemcy włączyły się aktywnie w realizację programu, Partnerstwo nie może być wykorzystywane jako instrument politycznego nacisku na Rosję, co w opinii piszącego te słowa pozostaje raczej niemożliwe do zrealizowania.

Wyodrębnienie państw wschodnioeuropejskich¹⁸ spośród krajów objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, co stanowi istotę Partnerstwa, było pomysłem na poły genialnym. Gdyby ten plan został w pełni zrealizowany, państwa poradzieckie zbliżyłyby się politycznie i gospodarczo do Unii Europejskiej. Taki ewentualny rozwój wypadków musiał wzbudzać zaniepokojenie Rosji. Ponieważ inicjatorami tego programu zostały Polska i Szwecja, tradycyjnie krytycznie nastawione do Rosji, Partnerstwo było uważnie śledzonym i analizowanym przez rosyjskich decydentów projektem Unii Europejskiej.

Zanim program zaczęto wprowadzać w życie, wybuchł kryzys gospodarczy, nie sprzyjający szczodrości w rozdzielaniu pieniędzy. Państwa Unii niezainteresowane bezpośrednio specjalnymi stosunkami z państwami Europy Wschodniej nie zbyt spieszą się z finansowaniem projektu¹⁹. Kolejne ustalone na lata 2014-2020 środki finansowe też nie są wielkimi sumami, a ze względu na walkę z kryzysem nie zanoszą się na ich zwiększenie. Należy sądzić, że te skromne środki mogą ulec ograniczeniu. Państwa Unii Europejskiej będą bardziej zainteresowane wspieraniem i odbudowywaniem swoich gospodarek niż wydatkowaniem pieniędzy na Wschodzie. Drugą przeszkodą są możliwości wykorzystania przez państwa PW nawet tych skromnych środków finansowych zgodnie z surowymi wymaganiami procedur Unii Europejskiej. Kraje te, trawione korupcją, nie będą w stanie spełnić tych wymagań. Dotyczy to także ulubieńców polskich polityków – Ukrainy i Gruzji. Ponadto program nie zapewnia otwarcia dla jego uczestników drzwi do Unii, a wręcz je przymyka. Poza prezydentem Mołdowy Władimirem Voroninem wszyscy przywódcy przyjęli tę gorzką prawdę w milczeniu²⁰.

Deklaracja szczytu w Pradze nie zawiera konkretnych obietnic zniesienia wiz dla mieszkańców państw uczestniczących w programie. Strony mają jedynie pracować nad rozluźnieniem przepisów, co i tak już się odbywało. Takie podejście spowodowało stanowisko Niemiec, Francji i Austrii, które nie chcą być zalane moł-

¹⁸ Oraz azjatyckich aspirujących do europejskości: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia.

¹⁹ Przyznane na lata 2009-2013 600 mln euro należy podzielić na faktycznie dodane 350 mln i 250 mln wyjętych z kwot przyznanych w ramach EPS.

²⁰ Dla Białorusi pod rządami Aleksandra Łukaszenki jest to perspektywa tak odległa, że nie odgrywa roli w jej stosunku do Partnerstwa Wschodniego i wykorzystania go do gry zarówno z Rosją, jak i Unią Europejską.

dawskimi i ukraińskimi emigrantami. Skromny skład unijnych delegacji podczas praskiego szczytu pokazał zarówno nam, jak i Rosji, że PW nie stało się ważną inicjatywą unijną. Niemcy, bez których znaczącego wsparcia i udziału projekt Partnerstwa Wschodniego nie osiągnie zamierzonych celów, wydają się bardziej zainteresowane innym projektem UE – Synergia Czarnomorska²¹. Można więc stwierdzić, że przebieg szczytu to porażka zainteresowania Unii jako całości polityką wschodnią. Jak pokazuje praktyka, wschodni członkowie Unii interesują się swoimi wschodnimi sąsiadami, a południowi – Morzem Śródziemnym.

Polsko-szwedzka inicjatywa może, choć jest to bardzo wątpliwe, okazać się jedynie próbą wyciągnięcia coraz silniej trapiącej kryzysem²² Białorusi z rosyjskiej strefy wpływów. Unia Europejska, obiecując Łukaszence kredyty i inwestycje, może mieć nadzieję na rozluźnienie reżimu politycznego. Świadczą o tym wypowiedzi pierwszego wicepremiera Białorusi Władimira Siemaszko, szefa delegacji na szczyt UE w Pradze. Mówi on jasno: „Powinniśmy stać na dwóch nogach, mieć doskonałe stosunki z Rosją. Nikt nam ich nigdy nie zmieni. Z drugiej strony powinniśmy współpracować z Europą”²³ [tłum. K.K.]. Rosyjskie wpływy na Białorusi mają wielowiekową tradycję i trudno realistycznie wyobrazić sobie, że zostaną one zmienione w ciągu kilku lat.

Podczas konferencji prasowej ministrów Siergieja Ławrowa i Radosława Sikorskiego ten pierwszy na pytania: „Jaki jest stosunek Rosji do uruchamianego programu UE Partnerstwo Wschodnie? Czy odbywające się dzisiaj rozmowy doprowadziły do wyjaśnienia stanowisk?” odpowiedział:

„Szczерze i otwarcie podzieliliśmy się z polskimi kolegami naszymi ocenami niektórych oświadczeń rozbrzmiewających z Brukseli w związku z przygotowaniem szczytu Partnerstwa Wschodniego. Wyraziliśmy zaniepokojenie tym, że sądząc po niektórych z tych oświadczeń, niektórzy chętnie postawią zaproszone do uczestnictwa w Partnerstwie Wschodnim państwa przed wyborem albo z Rosją, albo z Unią Europejską. Oceniliśmy wyjaśnienia, które dał nam dzisiaj Radosław Sikorski, wierząc, że to nie wchodzi w plany Polski jako inicjatora programu Partnerstwa Wschodniego. Według niego, Polska jest zainteresowana w tym, aby ten program rozwijał się w pełnej zgodności z porozumieniami osiągniętymi w swoim czasie pomiędzy Rosją i Unią Europejską o niedopuszczeniu do zderzania się procesów integracyjnych, które rozwijają się pod egidą UE i w przestrzeni poradzieckiej. Przyjęliśmy te wyjaśnienia z zadowoleniem. Liczymy na to, że właśnie tak będzie rozwijać się Partnerstwo Wschodnie i że nie pójdzie po takiej drodze, którą wykorzystwała Komisja Europejska w trakcie przygotowywania niedawnej konferencji w sprawie systemu transportu gazu na Ukrainie, kiedy to problemy dotyczące wprost Federacji Rosyjskiej usiłowano rozwiązywać bez naszego uczestnictwa” [tłum. K.K.]²⁴.

²¹ Współpraca z państwami basenu Morza Czarnego w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, kolejny element współpracy regionalnej w ramach EPS.

²² Przewidywany spadek PKB w 2009 r. – 4,3%. Władze Białorusi dokonały korekty budżetu, obniżając wydatki o 20%.

²³ Zob.: <http://www.regum.ru/news/11614.html>.

²⁴ Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел Польши Р. Сикорским и пятого заседания Комитета по вопросам стратегии российско-польского сотрудничества, Москва, 6.05.2009 года.

Rosja i Partnerstwo Wschodnie – wyzwanie czy zagrożenie

Oczywiście oświadczenie to nie oznacza, że Rosja nie będzie reagować na próby demonstrowania przez Unię Europejską *soft power*. Rosyjskie władze nadal mają czas na realizowanie własnych projektów integracyjnych w przestrzeni poradzieckiej. Najważniejsze jest, by były one dobrze przemyślane i obliczone.

Na postawione w tytule pytanie: *Partnerstwo Wschodnie wyzwaniem czy zagrożeniem dla Rosji?* nie można odpowiedzieć jednoznacznie. Na odpowiedź ma wpływ wiele czynników, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć do końca. Początkowo Rosja była wobec Partnerstwa Wschodniego krytyczna. Obecnie swój stosunek do programu uzależnia od tego, na ile będzie on uwzględniał interesy rosyjskie na obszarach objętych Partnerstwem. Tak wynika z wypowiedzi Siergieja Ławrowa podczas konferencji prasowej z ministrem Radosławem Sikorskim. Lecz to było przed szczytem w Pradze, który tylko bezkrytyczni apologetci Partnerstwa Wschodniego mogą uznać za znaczący sukces polsko-szwedzkiej inicjatywy. Rosja, uważnie obserwująca przebieg praskiego spotkania, może z satysfakcją stwierdzić, że kolejny program mogący zagrozić politycznym interesom Rosji w najbliższym sąsiedztwie został – używając terminologii kawaleryjskiej – mocno ochwacony. Kryzys gospodarczy jest obiektywną przyczyną, dla której cele Partnerstwa, jakkolwiek rozumiane, w przewidywanej przyszłości nie zostaną prawdopodobnie zrealizowane. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można moim zdaniem stwierdzić, że Partnerstwo Wschodnie nie stanie się realnym zagrożeniem dla Rosji. Uważam, że tak również rozumują kremlowscy decydenci.

Jest natomiast wyzwaniem, które trzeba będzie podjąć w perspektywie długoterminowej, po roku 2013 lub zakończeniu kryzysu ekonomicznego. Wtedy to Unia Europejska może odrzucić projekt Partnerstwa Wschodniego i zacząć wdrażać jego program, oczywiście dostosowując go do politycznych realiów.

Jak na perspektywę takiego wyzwania może odpowiedzieć Rosja, mająca kłopoty gospodarcze, próbująca zarazem wykorzystać ekonomiczną zadyszkę Unii? Odpowiedź wydaje się stosunkowo prosta. Zwiększając swoje wpływy polityczne i gospodarcze w Mołdowie, Armenii i Azerbejdżanie, wykorzystując do tego celu np. konflikt o Górny Karabach i Naddniestrze. Ułatwieniem w przypadku Mołdowy jest fakt, że kraj ten pozostaje częściowo sztucznym tworem, powstałym w części z rumuńskiej Besarabii przyłączonej do ZSRR po II wojnie światowej, oraz najsłabiej rozwiniętym gospodarczo uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego. Rosja zapewne będzie się starała silniej związać ze sobą Białoruś, rozszerzając współpracę w ramach ZBiR oraz nie dopuszczając do uzyskania pomocy finansowej od państw Unii lub związanych z nią ośrodków finansowych.

Co do Ukrainy i Gruzji, to wykorzystując różnorodne środki nacisku politycznego, w tym tajne operacje i popieranie separatyzmów (np. Krym) oraz przyjaznych jej ruchów politycznych, Rosja zapewne będzie się starała doprowadzić do pełnej destabilizacji tych państw. To wydaje się jak na razie najprostsze do realizacji, gdy obserwuje się scenę polityczną w obu krajach. Wyłuskanie tych państw z programu Partnerstwa zniszczy całą koncepcję oraz cele, które być może przyświecały jego powstaniu. Zarówno obecnie, jak i w przyszłości.

Konkluzja

Partnerstwo Wschodnie jedynie propagandowo, zwłaszcza w trakcie początkowej fazy jego tworzenia, mogło niepokoić Rosję, stanowiąc dla jej wpływów realne zagrożenie. Praktyka, zawirowania na scenie politycznej i gospodarczej doprowadziły do tego, że program jawi się Rosji jako bezzębny tygrys. Jedynie pamięć o programie, który zostanie złożony na ołtarzu polityki, stanowić będzie wyzwanie dla Rosji, która aby w przyszłości nie podejmowano prób wejścia w jej domenę polityczną, powinna wypełnić ją treściami ważnymi i interesującymi dla sąsiadujących z nią państw.

Lukasz Wojcieszak

**MOŻLIWE PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA WŁĄCZENIA OBWODU
KALININGRADZKIEGO DO PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII
EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Niniejsza praca ma na celu odpowiedzenie na pytanie, czy obwód kaliningradzki może zostać włączony do programu Partnerstwa Wschodniego lub też korzystać z tej inicjatywy w bardziej ograniczony sposób. Kwestia ta pojawiła się w trakcie rozmów polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z szefem rosyjskiej dyplomacji Siergiejem Ławrowem, lecz już wcześniej była przedmiotem licznych rozważań i nieformalnych spekulacji. W tym kontekście należy postawić pytanie o możliwe skutki tego procesu i ich wpływ zarówno na obwód, jak i zainteresowane podmioty. W maju 2009 r. na szczycie w Pradze kilka państw, byłych republik ZSRR, przystąpiło do polsko-szwedzkiej inicjatywy. Obwód kaliningradzki, choć nie zgłosił akcesu do programu, wciąż może być uważany za potencjalnego partnera tego nowego porozumienia. Należy zatem przedstawić przede wszystkim szanse obwodu na partycypację w PW, dotychczasowe poczynania Kremla oraz, co również ważne, jego stosunek do swojej eksklawy, mogące stworzyć obraz aktualnego stanu rzeczy i ewentualnej wizji przyszłości.

Partnerstwo Wschodnie, ambitna polsko-szwedzka inicjatywa, wiążąc z Unią Europejską państwa Europy Środkowo-Wschodniej, pomija przy tym pewien bardzo istotny obszar, sąsiadujący z dwoma krajami UE, Polską i Litwą, jakim jest obwód kaliningradzki. Ta rosyjska eksklawa, najbardziej wysunięta na zachód część FR, otoczona jest przez dwa państwa, które należą nie tylko do Unii Europejskiej, lecz również do NATO, co ma szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że obwód pozostaje jednym z najbardziej zmilitaryzowanych obszarów w tej części świata. Postrzeganie tego niewielkiego, ale strategicznie położonego terytorium przede wszystkim przez

pryzmat jego znaczenia militarnego odchodzi już powoli do przeszłości (takie jednostronne postrzeganie obwodu w okresie istnienia ZSRR wpływało na jego głęboką izolację).

Stopniowo, lecz coraz wyraźniej zaznacza się rola eksklawy jako miejsca zagranicznych inwestycji i swoistego „okna Rosji na Zachód”. Otwarcie się tej części terytorium Rosji, choć oczywiście ograniczone, nasuwa pewne podobieństwo do przemian w byłych republikach związkowych ZSRR, a obecnie niepodległych państwach. Projekt Partnerstwa Wschodniego, obejmując swym zasięgiem obwód, zacieśniłby jego związki z bogatymi państwami regionu i zapewnił mu szybszy rozwój.

W ramach II filaru UE, obejmującego Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, powstają inicjatywy mające na celu podtrzymywanie kontaktów, ich wielopłaszczyznowe wspieranie oraz oddziaływanie na wschodnich partnerów Unii, wśród których znaczące miejsce zajmuje Federacja Rosyjska. Jej kaliningradzka eksklawa już od szeregu lat sąsiaduje z szybko rozwijającymi się państwami, które od 2004 r. są członkami Unii Europejskiej. Postawione wyżej pytanie o skutki przystąpienia obwodu do nowej formy współpracy, jaką jest Partnerstwo Wschodnie, nabiera szczególnego znaczenia, jeśli zwrócimy uwagę zarówno na cele polsko-szwedzkiej inicjatywy, jak i specyfikę położenia rosyjskiej eksklawy. Wyjątkową rolę w relacjach między obwodem a zagranicznymi partnerami odgrywają ponadto stosunki handlowe oraz inne formy kooperacji, które w znacznej mierze są możliwe dzięki współpracy transgranicznej, a to właśnie ułatwienia łączące się z przekraczaniem granicy stanowią jedną z największych korzyści, jakie mogą łączyć się z partycypacją w Partnerstwie Wschodnim. Należy przy tym zaznaczyć, że o ile pozostali uczestnicy porozumienia są suwerennymi organizmami państwowymi, o tyle obwód kaliningradzki pozostaje częścią terytorium Rosji, a więc to od woli Moskwy zależą jego dalsze losy, w tym przyłączenie się do polsko-szwedzkiej inicjatywy.

1. Znaczenie obwodu kaliningradzkiego dla państw regionu

Obwód kaliningradzki, rosyjska eksklawa otoczona przez terytoria państw partycypujących zarówno w NATO, jak i w Unii Europejskiej, w ostatnich latach był obszarem stosunkowo szybko się rozwijającym. Zawdzięcza to nie tylko swojemu położeniu, ale także sprawnemu administrowaniu przez Georgija Boosa, który w 2005 r. został jego gubernatorem. Obwód kaliningradzki ściśle wiąże się z Rosją, co ma swoje źródło m.in. w jego statucie¹. Wielokrotnie zaznaczono tam, że obwód pozostaje w administracyjnej, silnej zależności od władz w Moskwie. Obszar ten, o stosunkowo niewielkiej powierzchni (15,1 km²), stanowi najbardziej wysunięte

¹ Zob.: Ł. Wojcieszak, *Obwód Kaliningradzki w relacjach Unia Europejska – Rosja (1992–2005)*, Bielsko-Biała 2008, s. 23–24 oraz na temat Partnerstwa Wschodniego: A. Dubas [et al.], *Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa*, „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 18 (52); *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009. Cenne informacje zawierają również liczne artykuły publicystyczne, zarówno rosyjskojęzyczne (np. ze strony www.kaliningrad.ru), jak i te z polskich publikatorów (np. ze strony www.psz.pl czy z „Gazety Wyborczej”).

na zachód rosyjskie terytorium, stanowiące swoisty spadek po II wojnie światowej, a przez to mające również szczególne, bo symboliczne znaczenie. Od reszty terytorium Federacji Rosyjskiej oddzielają go obszary dwóch państw: Litwy i Łotwy, przy czym szczególne znaczenia ma Republika Litewska – to przez jej terytorium odbywa się tranzyt do i z obwodu. Położenie czyni go niezwykle ważnym przyczółkiem rosyjskich wpływów w tej części Europy, co może stać się zarówno źródłem zagrożeń, jak i bodźcem do pogłębionej, wielowymiarowej współpracy w regionie.

Jak wyżej zaznaczono, nie ulega wątpliwości, że przyszłość obwodu kaliningradzkiego i jego ekonomiczny rozwój zależą przede wszystkim od polityki Moskwy². Jednakże przez długie lata Kreml nie miał klarownej wizji przyszłości swojej eksklawy. Politycy rosyjscy wielokrotnie za to sprzeciwiali się dyskusji o oderwaniu tego terytorium od Rosji; z naciskiem podkreślał to m.in. były prezydent Władimir Putin. Podobnych wypowiedzi można zresztą przytoczyć więcej³. Rosja docenia znaczenie swojej wojennej zdobyczy, części dawnych Prus Wschodnich, i stara się (zwłaszcza w ostatnich latach) maksymalnie zdyskontować posiadany atut. Na czołowe miejsce, obok względów militarno-strategicznych⁴, wysuwają się kwestie ekonomiczne.

Jak wspomniano powyżej, obwód kaliningradzki przez kilka lat rządów gubernatora Boosa znacznie rozwinął się gospodarczo. Dotychczasowe próby zapewnienia rosyjskiej eksklawie korzystnych warunków rozwoju nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Duże znaczenie miało jednak uchwalenie ustawy „O specjalnej strefie ekonomicznej w obwodzie kaliningradzkim i wniesieniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych FR”, która weszła w życie 1 kwietnia 2006 r. Ten akt prawny przedłużył obowiązujące dotychczas uregulowania podatkowe o 10 lat, ale wniósł również szereg nowych regulacji. Okres rządów gubernatora Boosa to czas ekonomicznej prosperity, jak stwierdził korespondent „The Times”, Anthony Helpin: „Jeszcze 10 lat temu (...) Kaliningrad był ziemią zapomnianą przez czas – izolowaną od Europy, z gospodarką, która ucierpiała na skutek krachu Związku Radzieckiego. Dzisiaj (...) przeżywa bezprecedensowy bum – Kreml próbuje przekształcić Kaliningrad w witrynę współpracy z UE”⁵.

Dowodem szczególnego znaczenia oraz rozwoju obwodu jest projekt stworzenia tam swego rodzaju centrum hazardu. Przedstawione przemiany nastąpiły jednak dlatego, że taka była wola Moskwy, traktującej obwód jako swego rodzaju obszar

² Na ten temat np.: С. Артоболевский, *Политика федерального Центра в отношении Калининградской области*, [w:] *Калининград в Европе*, pod red. Б. Цихонько, Rada Europy, 2003, s. 28.

³ Przewodniczący Rady Federacji Siergiej Mironow stwierdził: „Kaliningrad nie może być ani odrębnym państwem, ani republiką w składzie FR, jak by tego komuś się chciało (...). Obwód kaliningradzki jest nieodłączną częścią Federacji Rosyjskiej i taką pozostanie, ale utrzymanie dla niego preferencji ekonomicznych, uwzględniając jego specyficzne położenie geograficzne, rozwijanie Specjalnej Strefy Ekonomicznej w tym regionie – to rzeczywiście jest konieczne”, *Kaliningrad nie może być ani państwem odrębnym, ani republiką w składzie Federacji Rosyjskiej*, [on-line] <http://www.rosbalt.ru> [4.09.2002]; www.strana.ru [6 i 7.09.2002]; www.lenta-kaliningrad.ru [6 i 9.09.2002], za: „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii” 2002, nr 8 (96), s. 11.

⁴ Ta rola obwodu, w czasach ZSRR niewątpliwie najważniejsza, obecnie straciła na znaczeniu, choć Kreml, o czym będzie jeszcze mowa, do dziś chętnie korzysta z tego argumentu.

⁵ *Kaliningrad będzie putinowskim Hongkongiem. Kiedyś zacołany region kwitnie przy wsparciu państwowym*, [on-line] <http://www.inopressa.ru>, [20.12.2007], za: „Regiony i pogranicza. Kaliningrad. Fakty. Wydarzenia. Opinie” 2007, nr 12, s. 38-39.

doświadczalny, pewien eksperyment. Były polski konsul w Kaliningradzie, Andrzej Zbucki, już kilka lat temu stwierdził, że obwód może przekształcić się w poligon do wprowadzenia zachodnich technologii, w oparciu o które mogłyby tu powstać w krótkim czasie nowoczesne przedsiębiorstwa, a ich produkcja znalazłaby zbyt w Rosji⁶. Fakt, że obwód w ostatnich latach znacząco się rozwinął, jest również wynikiem wsparcia ze strony Unii Europejskiej. Trudno jednak dziś stwierdzić, jak dalece jego gospodarce może zaszkodzić kryzys ekonomiczny. Jak dotąd eksklawa pozostawała jednym z ekonomicznych liderów⁷. Kryzys jednak najmocniej może uderzyć w Rosję, a wtedy jego skutki będą bardzo niekorzystne również dla obwodu.

Przedstawione powyżej przemiany są m.in. efektem współpracy transgranicznej pomiędzy obwodem i jego sąsiadami. Ten aspekt kooperacji już przyczynił się do znalezienia pewnej płaszczyzny porozumienia z Moskwą, a w przyszłości może doprowadzić do włączenia eksklawy do partycypacji w Partnerstwie Wschodnim. Zostanie on przedstawiony w dalszej części niniejszej pracy. Innym dowodem roli Kaliningradu jest zawarcie przed kilku laty porozumienia pomiędzy Deutsche Bahn a rosyjską koleją RZD o uruchomieniu stałego połączenia kolejowo-promowego pomiędzy portem Sassnitz na Rugii a Bałtijskiem w obwodzie kaliningradzkim, łączącego Niemcy i Rosję z pominięciem dotychczasowego polskiego przewoźnika – PKP⁸. Obwód stał się też miejscem obchodów jubileuszu 750-lecia miasta Kaliningrad (dawnego Königsbergu), dających okazję do kolejnego spotkania polityków, w szczególności Niemiec i Rosji⁹. Należy jednak zaznaczyć, że inne korzyści wynikające z położenia eksklawy obejmują m.in. aspekt społeczny i kulturalny, łącząc się z zaistnieniem żywszych międzyludzkich kontaktów. Korzysta na tym zwłaszcza obwód, którego ludność jest pod tym względem w dużo lepszej sytuacji niż mieszkańcy wielu innych części Federacji Rosyjskiej. Z tych i wielu innych form zbliżenia korzysta Moskwa, wzmacniając swoją pozycję w regionie dzięki posiadaniu kaliningradzkiego przyczółka.

Dowiodło tego spotkanie szefa polskiej dyplomacji z jego rosyjskim odpowiednikiem; podczas swojej wizyty w Moskwie minister Sikorski zaznaczył, że Rosja, jeśli chce, może należeć do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której częścią stanowi Partnerstwo Wschodnie. Jak stwierdził: „Zapraszamy też Rosję do niektórych programów Partnerstwa Wschodniego, przynajmniej jeśli chodzi o obwód kaliningradzki”¹⁰. Może to oznaczać przyszłą częściową partycypację obwodu w tej inicjatywie, przy czym należy się spodziewać, że obecność eksklawy ograniczałaby się do najważniejszych dla niej sfer współpracy, a do takiej z pewnością należy plan

⁶ Zob.: T. Teluk, *Europejski eksperyment Putina. Kaliningrad – poligon doświadczalny współpracy Rosji z UE*, „Tygodnik Powszechny”, [on-line] <http://www.tygodnik.com.pl/numeri/274406/teluk.html> [30.03.2009].

⁷ Zob. *Калининград сохраняет экономический потенциал, а предприятия темнее прибыль*, 07.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k818003.html> [19.05.2009].

⁸ A. Rybińska, P. Jendroszczyk, A. Pisalnik, *Pociągi z Niemiec do Rosji popłyną przez Bałtyk*, [on-line] <http://www.polishamericancongressnj.org/PociagiOminaPolske.htm> [19.05.2009].

⁹ Jest tak i obecnie, a to z uwagi na niemiecką przeszłość tego obszaru i pewien niemal sentymentalny wymiar podróży niemieckich polityków do rosyjskiej eksklawy, zob.: *Калининград посетит экс-канцлер Германии*, 08.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k819066.html> [19.05.2009].

¹⁰ PAP, mton/mlas, *Na Partnerstwie Wschodnim skorzysta Rosja*, 06.05.2009, [on-line] www.tvn24.pl/12691,1598903,0,1-na-partnerstwie-wschodnim-skorzysta-rosja,wiadomosc.html [08.05.2009].

objęcia mieszkańców obwodu kaliningradzkiego małym ruchem granicznym, co zaproponował polski minister¹¹. Stanowiłoby to pierwszy, ale ważny krok na drodze do zacieśniania współpracy pomiędzy obwodem a uczestnikami polsko-szwedzkiej inicjatywy.

2. Obwód kaliningradzki: pomiędzy Polską i Litwą

Obwód kaliningradzki oddzielają od rosyjskiej macierzy państwa należące, jak zaznaczono we wstępie, do Unii Europejskiej i NATO, co stanowi źródło zarówno potencjalnych szans, jak też zagrożeń. Tak Litwa, jak i Polska utrzymują ożywione relacje ekonomiczne z obwodem. Ważnym krokiem na drodze do poprawy relacji z Litwą było uregulowanie kwestii tranzytu od i do eksklawy poprzez jej terytorium. Pomimo tego Litwa, podobnie jak Łotwa i Estonia, nie jest uważana w Rosji za kraj jej przyjazny. Jak zaś wiadomo, relacje pomiędzy obwodem a Litwą i Polską są zdeteterminowane zależnością eksklawy od Moskwy; centralizacja władzy w FR staje się istotną przeszkodą mogącą zniweczyć lokalne inicjatywy, co już w przeszłości było udziałem Kaliningradu. W tym miejscu warto wskazać na najważniejsze problemy istniejące pomiędzy sąsiadami.

Znaczenie współpracy transgranicznej, związanej zarówno z handlem, jak i z innymi aspektami tych relacji, zostanie przedstawione poniżej, ale w tym miejscu trzeba stwierdzić, że potencjał ekonomiczny Polski i Litwy czyni je ważnymi partnerami gospodarczymi obwodu.

Republiki nadbałtyckie zmagają się z problemem stosunku do mniejszości rosyjskiej. W przeciwieństwie jednak do Łotwy i Estonii na Litwie mniejszość rosyjskojęzyczna stanowi zaledwie ok. 11% mieszkańców, przy czym samych Rosjan jest ok. 8%¹². Litwa, z dwóch stron granicząca z Rosją, nie boryka się w przeciwieństwie do Łotwy i Estonii z problemem wynikającym z aktywizacji tej mniejszości, co sprzyja, przynajmniej na tym odcinku, zapewnieniu lepszych relacji pomiędzy Wilnem a Moskwą.

Oddzielny problem stanowi zagrożenie związane z militarnym znaczeniem obwodu. Polska, jako państwo, na którego terenie, w myśl umowy zawartej z USA w 2008 r., mają zostać rozmieszczone elementy amerykańskiej tarczy antyrakietowej, zdaje sobie sprawę z możliwości zastosowania przez Rosję nacisku w postaci umieszczenia w obwodzie kaliningradzkim rosyjskich rakiet wycelowanych w nasze terytorium. Położenie eksklawy, potencjalnego partnera Polski w Partnerstwie Wschodnim (i rzecz jasna, nie tylko tam), jawi się tu jako groźny atut w rękach Kremla.

Inny problem w bilateralnych relacjach stanowi kwestia ochrony granic pomiędzy obwodem a państwami sąsiednimi. Polska i Litwa należą do strefy Schengen, co

¹¹ Zob.: IAR, *Radosław Sikorski: Partnerstwo Wschodnie jest programem modernizacji sąsiadów UE*, 6.05.2009, [on-line]: <http://www.psz.pl/tkfst-19838/Sikorski-Partnerstwo-Wschodnie-jest-programem-modernizacji-sasiadow-UE> [08.05.2009].

¹² Zob.: J. Hyndle, M. Kutysz, *Dążenia Litwy, Łotwy i Estonii do integracji z NATO i UE a stosunki tych krajów z Rosją*, Warszawa 2002, [on-line] <http://osw.waw.pl/pub/prace/nr4/02.htm> [18.04.2009].

sprawia, że granice z Rosją są silnie strzeżone, lecz wciąż nie na tyle skutecznie, by zapobiec przemytowi dokonywanemu przez wyspecjalizowane grupy przestępcze. Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na problem występowania w obwodzie licznych patologii, takich jak groźne choroby (w tym m.in. AIDS i gruźlica) czy zorganizowana przestępczość (w tym narkotykowa). Należy wreszcie wspomnieć o możliwości wywiadowczej penetracji państw sąsiednich przez służby specjalne FR.

Relacje Polski i Litwy z obwodem kaliningradzkim zależą od aktualnego stanowiska władz na Kremlu. Stosunki handlowe mogą być zarówno ożywiane, jak i osłabiane przez centralnych decydentów. Przykładem jest zniesienie przez Moskwę, wprowadzonego przeszło dwa lata wcześniej, embarga na eksport polskiego mięsa do Rosji pod koniec 2007 r. Na koniec warto zaznaczyć, że obwód może również stać się w pewnym stopniu zagrożeniem dla polskich interesów, a to z uwagi na niemiecko-rosyjską kooperację, szczególnie aktywną, z przyczyn geopolitycznych, w rejonie Bałtyku; zawarte porozumienia w takich dziedzinach, jak energetyka i transport (patrz wyżej), mogą stawiać pod znakiem zapytania unijną solidarność i regionalną, harmonijną współpracę.

3. Znaczenie współpracy transgranicznej dla obwodu i jego sąsiadów

Obwód kaliningradzki pozostaje aktywnym uczestnikiem współpracy transgranicznej. Jego granica z Polską ma 210 km, a z Litwą – 280 km. Niedługo, czasie zimnowojennej rywalizacji, na całej granicy z Polską nie istniało żadne przejście graniczne, a dziś, mimo istnienia reżimu wizowego, ruch graniczny jest znaczny. Szczególnie istotny wydaje się gospodarczy wymiar tej formy kooperacji. Pomiedzy obwodem a jego sąsiadami istnieją znaczące różnice w poziomie potencjałów ekonomicznych, które mogłyby być czynnikiem sprzyjającym gospodarczemu rozwojowi gospodarczemu znacznie uboższej rosyjskiej eksklawy. Położenie obwodu może uczynić go szczególnie istotnym partnerem tej formy kooperacji. Już od szeregu lat uczestniczy on w funkcjonowaniu kilku euroregionów łączących państwa tej części Europy.

Duże znaczenie ma również współpraca przygraniczna, stwarzająca szanse na ożywienie życia lokalnego poprzez sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu. Dzięki Partnerstwu Wschodniemu aktywność taka mogłaby zostać zintensyfikowana. Unia Europejska, ze swojej strony, wspiera te działania przez poszczególne programy, jak np. Interreg III czy Tacis. Rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych powoduje zwiększenie mobilizacji społeczeństwa oraz jego otwartości na kontakty międzynarodowe, co już staje się udziałem obwodu.

Problem granic i ruchu osobowego jest, w myśl Propozycji Polsko-Szwedzkiej, jedną ze sfer współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Obwód kaliningradzki stał się istotnym uczestnikiem współpracy transgranicznej w regionie, partycypuje w kilku euroregionach, utrzymując kontakty nie tylko z Polską i Litwą, ale i z takimi państwami, jak Dania i Szwecja (Euroregion „Bałtyk”). Przykładem aktywności Unii Europejskiej, nakierowanej na rozwój regionu, był Program Sąsiedztwa Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) Interreg IIIA/Tacis CBC,

mający na celu wspieranie współpracy transgranicznej na północno-wschodniej granicy Polski (będącej jednocześnie zewnętrzną granicą UE), ale stanowiący ponadto kolejny przykład wsparcia eksklawy przez Brukselę¹³. Warto zaznaczyć, że jego założenia oraz obszary aktywności były zbliżone do Partnerstwa Wschodniego, co może stanowić zachętę do dalszych, podobnych działań.

Aktywność Unii Europejskiej ma bardzo istotne znaczenie dla obwodu i zacieśnienie tej formy współpracy może przynieść dalszy rozwój eksklawy tak, jak następowało to w poprzednich latach. Partnerstwo Wschodnie stwarza możliwość kooperacji. Zawarte w Propozycji Polsko-Szwedzkiej „pośunięcie się o krok dalej w uelastycznieniu reżimu wizowego”¹⁴ (i to w perspektywie krótkookresowej) może być zapowiedzią przyszłego, jeszcze korzystniejszego współdziałania. Podobnie też inne założenia programu, przewidujące „współpracę i wymianę pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi” czy powstanie strefy wolnego handlu, mogą wesprzeć rozwój obwodu.

Dla kaliningradzkiej eksklawy Unia Europejska stanowi ważne źródło wsparcia ekonomicznego, co jest możliwe dzięki takim programom, jak wspomniany wyżej Interreg IIIA/Tacis CBC. Stąd ważny jest, zaznaczony w Propozycji, zarówno problem „dystrybucji funduszy pomocowych UE, odzwierciedlającej postęp w realizacji uzgodnionych celów, jak również zdolności absorpcyjnej”.

Duże znaczenie dla przyszłej współpracy transgranicznej ma również współdziałanie i wymiana pomiędzy partnerami lokalnymi i regionalnymi, zakładające wymiany studenckie i akademickie oraz inne formy aktywności, mające zbliżyć do siebie grupy ludności, które oddziela granica. Ta forma zbliżenia pozwala nawiązać głębsze relacje z sąsiadami, sprzyja likwidacji uprzedzeń i może stać się podstawą ściślejszej integracji. Od Moskwy zależy jednak, w jaki sposób można wykorzystać istnienie Partnerstwa Wschodniego do wsparcia pewnych form współpracy.

4. Obwód kaliningradzki w Partnerstwie Wschodnim: *political fiction*?

Kaliningradzka eksklawa potencjalnie może zostać włączona do Partnerstwa Wschodniego i angażować się we współpracę tak, jak państwa objęte tą inicjatywą. Jest to jednak mało prawdopodobne, gdyż nieufność władz rosyjskich do tego projektu uniemożliwia bardzo aktywne włączenie się obwodu do kooperacji. Przedstawić tu można argumenty przeciwników, że jest to oczywista próba oderwania od Rosji tego nadzwyczaj ważnego z geostrategicznego punktu widzenia obszaru oraz że zarówno duże wsparcie ekonomiczne ze strony UE, jak i gospodarcza integracja tego obwodu z Polską oraz państwami bałtyckimi może rozbudzić separatystyczne nastroje w rosyjskiej eksklawie¹⁵. Można odnieść wrażenie, że zasadniczą prze-

¹³ Strona Interreg Polska 2004–2006, Polska – Litwa – Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) – podstawowe informacje, 22.01.2008, [on-line] <http://www.interreg.gov.pl/INTERREG+IIIA/Program+Polska++Litwa++Federacja+Rosyjska+Obwod+Kaliningradzki/> [7.05.2009].

¹⁴ Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, czerwiec 2008 r., [on-line] http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html.

¹⁵ П. Серадзани, „Восточное партнёрство” ЕС или рецидив Междоуморья, „Геополитика” 2008, 3.06, [on-line] <http://geopolitica.ru/Articles/241/> [20.03.2009].

szkodą uniemożliwiającą włączenie tego terenu do PW jest właśnie obawa Moskwy przed odłączeniem się tego terytorium od reszty państwa, czemu w sposób naturalny może sprzyjać położenie eksklawy.

Utworzenie bardzo sprzyjających warunków do handlu czy ruchu bezwizowego¹⁶ może wydatnie zwiększyć przepływ towarów i osób przez polsko-rosyjską granicę. Niemale znaczenie miałyby również współpraca w sferze energetyki, będąca jedną z najważniejszych korzyści mogących wynikać ze strategicznego partnerstwa. Od lat trwały starania, by rozwiązać problem zapewnienia obwodowi kaliningradzkiemu niezbędnych ilości energii elektrycznej¹⁷, ale dużo ważniejsza wydaje się sprawa strategicznego położenia eksklawy w kontekście przebiegu rurociągów zapewniających bezpieczeństwo państwu UE¹⁸. Współpraca z państwami regionu byłaby w tej kwestii niewątpliwie potrzebna zarówno obwodowi, jak i państwu Unii Europejskiej, jednak w praktyce pierwszorzędne znaczenie ma stanowisko Kremla, mogącego zniweczyć inicjatywy wymierzone w jakikolwiek sposób przeciwko jego interesom.

W sytuacji, gdy obwód otaczają państwa bogatsze od niego, które będą utrzymywać z nim ożywione relacje handlowe, niewątpliwie nastąpi, obserwowany już zresztą od kilku lat, jego dalszy rozwój ekonomiczny. Z drugiej strony Rosja szczególnie silnie odczuwa skutki światowego kryzysu gospodarczego, co już doprowadziło do pewnego zmniejszenia autorytetu władzy centralnej, a może spowodować, rzecz jasna w skrajnym przypadku, osłabienie integralności całej Federacji. Moskwa stara się wobec tego wspierać obwód ekonomicznie, co można tłumaczyć jako sposób na odsunięcie tego zagrożenia.

Ponadto takie nastawienie Moskwy może mieć na celu uczynienie eksklawy obszaru zapewniającego Rosji współpracę z Unią Europejską. Warto przytoczyć opinię G. Dykanowa, który stwierdził, że w regionie możliwe są jedynie wielkie rosyjskie inwestycje. Stąd też dopiero w długiej perspektywie, dzięki ustawie o Specjalnej Strefie Ekonomicznej, może nastąpić gospodarcze zbliżenie obwodu do Unii Europejskiej. Ma to pomóc zmienić standardy gospodarcze i stworzyć możliwość intensywniejszego dialogu pomiędzy Rosją i Unią Europejską¹⁹. Stąd też, gdyby ini-

¹⁶ Kwestia zalesienia reżimu wizowego stanowi ważki argument przemawiający za uczestnictwem obwodu w polsko-szwedzkim projekcie; zob.: *Калининградцам предложили безвизовое перемещение как решение тизовой проблемы*, 15.05.2009, [on-line] <http://www.kaliningrad.ru/news/politics/k826510.html> [18.05.2009].

¹⁷ Rozważano m.in. wybudowanie elektrowni atomowej, zaspokajającej potrzeby mieszkańców eksklawy, ostatecznie elektrownia taka ma powstać dzięki wsparciu Moskwy. Obecnie znaczna część prądu dla eksklawy pochodzi z litewskiej elektrowni jądrowej w Ignalinie. PAP, *Obwód Kaliningradzki chce energii atomowej*, 6.02.2007, [on-line] http://energetyka.wnp.pl/obwod-kaliningradzki-chce-energii-atomowej,20075_1_0_0.html [25.03.2009]. Prawdopodobnie Moskwa będzie dążyć do zbudowania swego mostu energetycznego pomiędzy Polską i obwodem kaliningradzkim Szerzej: R. Zasui, *Rosja chce energetycznego połączenia z Polską do 2020 r.*, 25.03.2008, [on-line] <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,5055546.html> [26.03.2009].

¹⁸ Projektowany gazociąg Amber, mający przebiegać przez republiki nadbałtyckie, obwód kaliningradzki i Polskę, stanowi przeciwwagę dla Gazociągu Północnego; ten ostatni zaś jest efektem starań Kremla, który m.in. angażuje flotę bałtycką do ochrony inwestycji. Jeśli obwód zostałby włączony do Partnerstwa Wschodniego, to, biorąc pod uwagę obawy Kremla przed emancypacją eksklawy, budowa gazociągu Amber mogłaby zostać uznana za zagrożenie dla interesów Moskwy. Należy jednak zaznaczyć, że realizacja tej inwestycji pozostaje jedynie trudnym w realizacji projektem, a wystąpienie silnych tendencji separatystycznych w obwodzie kaliningradzkim niełatwo uznać za możliwe w sytuacji silnej centralizacji władzy w Rosji.

¹⁹ Zob.: *Kaliningrad otwiera się*, „Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii” 2006, nr 3 (139), s. 37.

cyatywa Partnerstwa Wschodniego objęła rosyjską eksklawę, odniosłaby ona niewątpliwe korzyści ekonomiczne.

Szef polskiej dyplomacji Radosław Sikorski podkreślał, że projekt Partnerstwa Wschodniego nie jest skierowany przeciwko interesom Rosji. Jak stwierdził: „Cieszylibyśmy się, gdyby Rosja chciała w tej inicjatywie wziąć udział. Jak tylko będziemy gotowi do zaprezentowania konkretnych projektów, mamy nadzieję, że strona rosyjska bez uprzedzeń do tego podojdzie”. Polski minister miał na uwadze korzyści handlowe, jakie Rosja mogłaby uzyskać w odniesieniu do obwodu kalininogradzkiego²⁰. Trzeba jednak dodać, że oferta jest dużo bogatsza²¹.

W Rosji projekt Partnerstwa krytykowano już od dawna jako antyrosyjski (próba wyrwania z rosyjskiej strefy wpływów państw tradycyjnie do niej należących) i szkodliwy dla atmosfery relacji unijno-rosyjskich, przy czym tamtejsze media zwracały uwagę na marginalizowanie w tym projekcie Rosji, której proponuje się jedynie współpracę na poziomie lokalnych, regionalnych inicjatyw dotyczących obwodu kalininogradzkiego²². Tymczasem to właśnie ten aspekt współpracy może dać początek dalszej kooperacji z poszczególnymi państwami, w tym z Polską i Litwą. Rosyjskie władze, opierając się na założeniach polsko-szwedzkiej propozycji, mogą wybrać interesujące je sfery aktywności²³. Wydaje się, że po wizycie ministra Sikorskiego w Moskwie w maju 2009 r. Rosja może inaczej spojrzeć na tę inicjatywę, również z punktu widzenia zapewnienia lepszych relacji z sąsiadami.

Partnerstwo Wschodnie powstało w celu osłabienia wpływów Rosji na obszarze postradzieckim, zrzeszone w nim państwa mogą więc liczyć na dodatkowe wsparcie ze strony Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski – swego adwokata wielu z nich, nawiązującej przez to w pewien sposób do tradycji jagiellońskiej. Ta kolejna już próba integracji państw stanowiących niegdyś radzieckie republiki sama w sobie nastraja Moskwę niechętnie do polsko-szwedzkiej propozycji, jednak jest o tyle realna, że dotyczy organizmów państwowych, a nie części Federacji Rosyjskiej. Już tylko ten aspekt zmniejsza prawdopodobieństwo włączenia obwodu kalininogradzkiego do Partnerstwa Wschodniego. Moskwa zwykle drażliwie reaguje na współpracę państw leżących niegdyś w strefie jej wpływów, zwłaszcza że od blisko dekad można zaobserwować próby odbudowywania przez Kreml rosyjskich wpływów w różnych częściach nie tylko Europy, ale i świata. Rodzi się tu więc nie tylko pytanie o zakres partycypacji rosyjskiej eksklawy w takim porozumieniu, lecz także o to, czy obecna akceptacja inicjatywy przez Moskwę, a nawet chęć ograniczonej współpracy obwodu w jej ramach nie jest tylko czasowym ust-

²⁰ M.P. Żukowska, *Polska – UE/Projekt Partnerstwa Wschodniego sukcesem polskiej dyplomacji*, 26.05.2008, [on-line] http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=11200 [23.03.2009].

²¹ Polski MSZ planuje realizację pierwszych projektów pilotażowych w ramach Partnerstwa Wschodniego, finansowanych z budżetu narodowego, które mają na celu m.in. promocję praw człowieka, rozwoju regionalnego oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Polska podkreśla również znaczenie skoordynowanych działań państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej w zakresie pomocy rozwojowej przekazywanej beneficjentom Partnerstwa Wschodniego; zob.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 43, [on-line] http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf [18.05.2009].

²² A. Dubas [et al.], *op. cit.*, <http://osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2008/0805/080528/TnW04.htm> [22.03.2009].

²³ Kluczowy dokument wskazuje liczne obszary aktywności; zob.: *Propozycja Polsko-Szwedzka. Partnerstwo Wschodnie*.

sunkowaniem się do wyzwania, jakie staje przed Kremlem za sprawą Partnerstwa Wschodniego.

Podsumowanie

Idea Partnerstwa Wschodniego jest niewątpliwie korzystna nie tylko dla inicjatorów projektu: Polski i Szwecji, które występują jako główni strategiczni gracze w regionie, ale także, co oczywiste, dla państw objętych porozumieniem, takich jak chociażby znajdująca się w trudnej sytuacji geopolitycznej Gruzja czy zagrożona wpływami rosyjskimi Ukraina. Do największego państwa Europy Środkowo-Wschodniej, czyli Polski, pragnącej odgrywać istotną rolę w regionie, dołączyła stabilna i dłużej partycypująca w strukturach unijnych Szwecja.

Ta śmiała inicjatywa może jednak rodzić uzasadnione pytania o jej skuteczność, a to z uwagi na mocną pozycję w regionie silnego podmiotu, jakim jest Rosja. W tym kontekście pełny udział obwodu kaliningradzkiego w projekcie nie wydaje się obecnie realny. Gdyby to jednak nastąpiło, rosyjska eksklawa niewątpliwie by na tym skorzystała, zyskałaby zwłaszcza jej ludność, która zresztą od lat skłania się ku Zachodowi. Skorzystałyby jednak również państwa całego regionu, utrzymujące z Rosją, za pośrednictwem obwodu, żywsze relacje handlowe. Część tych korzyści może stać się udziałem rosyjskiej eksklawy, jeśli skorzysta ona z niektórych programów omawianej inicjatywy.

Istotnym problemem pozostaje jednak fakt, że obwód kaliningradzki to obszar silnie uzależniony od woli Kremla, który wielokrotnie udowadniał, że strategiczne znaczenie eksklawy jest ważniejsze od jej rozwoju ekonomicznego (czego przykład stanowią utrudnienia czynione w tworzeniu Specjalnej Strefy Ekonomicznej w obwodzie), gdyż Moskwa wciąż postrzega ją nie tylko w aspekcie gospodarczym, ale również, co nierzadko wysuwa się na plan pierwszy, jako ważny militarny przyczółek w tej części Europy.

Włączenie obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego niewątpliwie spowoduje wzrost obaw Rosji, która nie dopuści do osłabienia jej strategicznego znaczenia w tak ważnym regionie Europy. Zainteresowanie UE uczestnictwem obwodu w polsko-szwedzkiej inicjatywie może więc spowodować pogorszenie stosunków na linii Bruksela – Moskwa, jeśli ta druga uzna, że obwód mógłby nawet w odległej perspektywie stać się częścią Unii bez zgody władz rosyjskich.

Trudno dziś przewidzieć, jaka będzie przyszłość projektu Partnerstwa Wschodniego. Nie wiadomo, czy inicjatywa ta, zainaugurowana na szczycie w Pradze w maju 2009 r., zakończy się sukcesem. Wiele zależy od poparcia, jakiego temu projektowi może na dalszych etapach jego realizacji udzielać Unia Europejska (znaczenie ma zarówno wsparcie polityczne, jak i finansowe).

Trzeba jednak stwierdzić, że na przeszkodzie tej inicjatywy może stanąć w szczególności strategiczne partnerstwo łączące Niemcy i Rosję. Z drugiej jednak strony kryzys gospodarczy przyczynił się do złagodzenia stanowiska Rosji wobec Partnerstwa Wschodniego, tę zmianę nastawienia do inicjatywy można było odczuć w czasie spotkania Radosława Sikorskiego z Siergiejem Ławrowem. Rosja,

obawiając się osłabienia swojej integralności terytorialnej, nie wydaje się zyczliwie nastawiona do pomysłu włączenia obwodu kaliningradzkiego do Partnerstwa Wschodniego na tych samych zasadach, na jakich znalazły się tam inne państwa (pewnym wyjątkiem jest Białoruś). Odnosząc się do postawionego na wstępie pytania, trzeba stwierdzić, że pewien sposób uczestnictwa, choć ograniczony do wybranych problemów, pozostaje jednak możliwy.

Anna Paterek

**STAN I WYZWANIA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA
I PARTNERSTWA WSCHODNIEGO NA PRZYKŁADZIE BIAŁORUSI****Wstęp**

Białoruś zajmuje niezwykle istotne miejsce w polityce zagranicznej zarówno Federacji Rosyjskiej, jak i Unii Europejskiej, dążącej do stworzenia bezpiecznego pierścienia krajów partnerskich na swoich zewnętrznych granicach. Partnerstwo Wschodnie, zainaugurowane na unijnym szczycie w Pradze w maju 2009 r., otwiera niedemokratycznej Białorusi drogę na Zachód, a jednocześnie może być postrzegane jako oznaka legitymizacji białoruskiego reżimu. Czynniki rosyjski w dużym stopniu determinuje politykę wewnętrzną i zagraniczną tego kraju, jednocześnie ożywieniu i intensyfikacji relacji z UE towarzyszą zabiegi władz Mińska o utrzymanie dobrych stosunków z Moskwą. Istotne jest w tym kontekście definiowanie znaczenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a szczególnie Partnerstwa Wschodniego w relacjach z Rosją. Niniejsza analiza próbuje odpowiedzieć na pytania o strategię Unii wobec Białorusi, a także zarysowuje główne wyzwania związane ze skuteczną realizacją unijnych koncepcji co do tego wschodniego sąsiada.

Opracowanie opiera się na obszernym wyborze materiałów źródłowych, przede wszystkim dokumentów instytucji unijnych, wyznaczających założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, szczególnie w przypadku Białorusi¹, oraz szeregu opracowań i ekspertyz niemieckich ośrodków badawczych, poświęconych miejscu tego państwa w polityce Rosji i Unii Europejskiej, unijnym

¹ Dokumenty unijne dostępne na stronach internetowych, m.in. <http://www.eur-lex.europa.eu>; Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/external_relations/enp/index_en.htm; http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm; http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm; Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu>; Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm.

inicjatywom w zakresie EPS i PW², a także publikacji białoruskich³, angielskich⁴ i polskich⁵ poruszających wskazaną problematykę, z których na uwagę zasługuje zwłaszcza raport Polskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych z 30 kwietnia 2009 r. *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*⁶.

1. Uwarunkowania stanowiska Unii Europejskiej wobec Białorusi

Europejska Polityka Sąsiedztwa oraz Partnerstwo Wschodnie są reakcją na zmieniające się uwarunkowania w Unii Europejskiej i jej otoczeniu. Stanowią zarazem wyraz procesu dostosowywania i intensyfikacji unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym implikuje tworzenie ram wielowymiarowej współpracy, stanowiącej rozwiązanie pośrednie pomiędzy jedynie współdziałaniem w sferze ekonomicznej a perspektywą uzyskania pełnego członkostwa.

W związku z powyższym istotnego znaczenia nabiera włączenie w krąg adresatów unijnej strategii wschodnich sąsiadów – Ukrainy, Białorusi, Mołdowy, a także na Południowym Kaukazie – Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Z Rosją jako „kluczowym partnerem” Unia zamierza rozwijać strategiczne partnerstwo (zgodnie z ustaleniami szczytu w Petersburgu w maju 2003 r.) poprzez stworzenie czterech „wspólnych przestrzeni”⁷, a także poprzez dialog energetyczny oraz współpracę regionalną. Zwłaszcza konflikt rosyjsko-gruziński oraz kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym dobitnie pokazały, jak napięcia oraz destabilizacja polityczno-gospodarcza w najbliższym sąsiedztwie bezpośrednio wpływają na politykę Wspólnot, wywierając określony nacisk na państwa członkowskie.

Omawiając kształtowanie się stanowiska Unii Europejskiej wobec Białorusi, należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- interes UE w rozszerzeniu „strefy dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa” oraz przewidywalności poza jej granice, poprzez wspieranie procesów transfor-

² Analizy i ekspertyzy m.in.: Stiftung Wissenschaft und Politik: <http://www.swp-berlin.org/de>; Konrad-Adenauer-Stiftung: <http://www.kas.de>; Centrum für angewandte Politikforschung CAP: <http://www.cap.uni-muenchen.de>; Institut für Europäische Politik: <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=201>.

³ M.in. stanowiska i wypowiedzi białoruskich decydentów oraz partii politycznych dostępne na stronach: <http://www.president.gov.by>, <http://www.mfa.gov.by>, <http://www.ucpb.org>, <http://pbnf.org>.

⁴ M.in. raporty Międzynarodowego Funduszu Monetarnego: <http://www.imf.org>; Departament Energii USA (Energy Information Administration): http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=BO; <http://www.euroactiv.com>.

⁵ M.in. raporty i analizy Ośrodka Studiów Wschodnich: <http://www.osw.waw.pl>; Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: <http://www.ukie.gov.pl>; Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych: <http://www.pism.pl>.

⁶ *Partnerstwa Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, kwiecień 2009, [on-line] http://www.pism.pl/zalaczniki/Raport_PW_2009_pl.pdf.

⁷ Wolności gospodarczej, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, bezpieczeństwa zewnętrznego, badań i edukacji; por.: Komunikat Komisji w sprawie stosunków z Rosją, COM(2004) 106 09/02.2003, także konkluzje Rady z 24.02.2004 r.

⁸ Commission of EC, *Communication from the Commission, European Neighborhood Policy, Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf; wersja polska: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5C0953F21D26F374C1256F9C004C357C/\\$file/EPS-strategia-komunikatkomisji.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5C0953F21D26F374C1256F9C004C357C/$file/EPS-strategia-komunikatkomisji.pdf), s. 49.

macji ustrojowej i reform gospodarczych, bez konieczności przyjmowania nowych członków;

- brak spójnej wizji obszaru Europy Wschodniej wśród państw członkowskich Unii; kraje, które w największym stopniu określają wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, widzą w nim strefę wpływów i uprawnione interesy Federacji Rosyjskiej, co implikuje założenie o ograniczonej roli, jaką w tym regionie powinna odgrywać UE;
- geopolityczne, wojskowe i tranzytowe znaczenie Białorusi dla interesów rosyjskich;
- autorytarny system rządów na Białorusi⁹, niewielkie postępy na drodze do liberalizacji reżimu;
- niepewność strategii europejskiej Mińska, oczekiwania białoruskich władz wobec UE, brak postulatu uzyskania w niej członkostwa;
- duży stopień poparcia społecznego dla białoruskiego przywódcy, które w dużym stopniu pozostaje rezultatem prowadzonej przez państwo propagandy oraz zastraszenia¹⁰; na Białorusi zaledwie 1,1% obywateli oczekuje od współpracy z UE lepszej przyszłości, podczas gdy 77% wiąże swoje nadzieje wyłącznie z osobą prezydenta Łukaszenki¹¹.

Czynnik rosyjski jest z pewnością jednym z determinantów relacji pomiędzy Unią Europejską a Białorusią. Wynika to przede wszystkim ze szczególnego miejsca tego kraju w polityce Federacji Rosyjskiej. Po pierwsze, przez Białoruś przebiegają ważne szlaki handlowe, a także drogi tranzytu rosyjskich surowców energetycznych na Zachód i do obwodu kaliningradzkiego. Po drugie, kraj ten zyskuje kluczowe znaczenie strategiczno-militarne dla Rosji, z powodu swojego położenia geopolitycznego między FR a państwami członkowskimi NATO i UE. Ten aspekt wyznacza jej rolę państwa buforowego oddzielającego Rosję od Zachodu, będącego jednocześnie obszarem zabezpieczającym pod względem strategicznym i taktycznym moskiewski okręg wojskowy¹².

Polityka Moskwy wobec Białorusi podporządkowana została koncepcji utrzymania rosyjskiej strefy wpływów na obszarach byłego Związku Radzieckiego. Rosja dąży zatem do zintensyfikowania politycznej i gospodarczej kontroli nad Białorusią. Wyrazem tych tendencji jest przyjęcie po 1994 r. strategii polegającej na wspieraniu reżimu Alaksandra Łukaszenki i subsydiowaniu białoruskiej gospodarki poprzez

⁹ Po wygranych w 1996 r. wyborach prezydenckich (według oficjalnych danych większością 80%) Łukaszenko przeprowadził reformę konstytucji z 1994 r., skupiając władzę w rękach prezydenta i wyposażając go w istocie nieograniczone kompetencje; por. art. 84 Konstytucji Republiki Białoruś z 1994 r. (ze zmianami i uzupełnieniami), [on-line] http://www.bialorus.pl/html/bialorus/polityka/konst_bielarusi_pl.pdf. Kolejne wybory prezydenckie z marca 2006 r., które Łukaszenko wygrał większością 82,6%, były krytykowane przez zewnętrznych obserwatorów za liczne manipulacje i łamanie standardów wyborczych. Opozycja nie jest obecnie reprezentowana w parlamencie, nie ma również możliwości aktywnego działania, ponieważ przeciwnikom reżimu grożą represje polityczne. Państwo kontroluje ponadto środki masowego przekazu.

¹⁰ Por.: Ł. Adamski, *Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 46 (514).

¹¹ A. Bendick, *Wie effektiv ist die Europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich*, SWP-Studie S 24, September 2008, Berlin, s. 22; w ankietach przeprowadzanych w grudniu 2005 r. i lutym 2006 r. przed wyborami prezydenckimi odpowiednio 52,6% i 58% Białorusinów deklaroowało zamiar oddania głosu na Alaksandra Łukaszenko, por.: R. Lindner, *„Präsidentenwahl” in Belarus*, SWP-Studie S 6, März 2006, Berlin, s. 9.

¹² R. Lindner, *op. cit.*, s. 25; szerzej na temat rosyjsko-białoruskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa por.: W. Konończuk, *Trudny „sojusznik”*, *Białoruś w polityce Rosji*, Warszawa 2008, s. 20-24.

gwarantowanie tanich surowców energetycznych, a także zapewnienie bezcłowego dostępu towarów z Białorusi na rosyjski rynek¹³. Rozpięcie rosyjskiego parasola ochronnego nad rządami w Mińsku wiązało się z obroną Białorusi na arenie międzynarodowej przed oskarżeniami o autorytaryzm, *de facto* legitymizowaniem niedemokratycznych działań białoruskiego sojusznika, w zamian za wspieranie inicjatyw rosyjskich na forum organizacji międzynarodowych¹⁴.

Od 2003 r. można zauważyć zmianę rosyjskiej polityki wobec Białorusi, konsekwencję czego stanowią zaostrzające się konflikty między stronami¹⁵. Zwrot w wyżej zdefiniowanych stosunkach białorusko-rosyjskich wynikał z nieudanych prób narzucenia Białorusi pożądanego przez Rosję wymiaru integracji, a także akcentowania przez Mińsk jego suwerenności w relacjach z silniejszym partnerem. Władze rosyjskie wykorzystują znaczną zależność gospodarki Białorusi od dostaw nośników energii z Rosji, wywierając presję na reżim Łukaszenki za pomocą cen na surowce energetyczne.

Do wyprodukowania jednej jednostki PKB Białoruś zużywa dwukrotną wartość energii w porównaniu z Polską czy Litwą. W 2006 r. odbiorcą płatności 98,9% importu nośników energii była Federacja Rosyjska. Z kolei w przypadku gazu ziemnego Białoruś jest niemal w 100% uzależniona od dostaw z Rosji¹⁶. Dążeniu do przejęcia kontroli nad białoruską gospodarką służą działania strony rosyjskiej polegające na znacznych podwyżkach cen gazu dla białoruskich odbiorców, wymuszeniu częściowego przekazania własności białoruskich sieci gazociągowych (m.in. koncernu Bieltransgaz oraz udziałów w kilku innych białoruskich przedsiębiorstwach), jak i wprowadzenie ceł eksportowych na rosyjskie dostawy ropy naftowej na Białoruś¹⁷.

Podejmowane przez administrację Łukaszenki od 2008 r. działania, dające nadzieje na otwarcie się na inwestycje zagraniczne, wypracowanie planu prywatyzacji części białoruskich przedsiębiorstw (do 2011 r.), stanowią w dużej mierze konsekwencję ograniczenia rosyjskich subsydiów energetycznych¹⁸. Ponadto ze względu na rolę Białorusi jako państwa tranzytowego dla surowców energetycznych, w interesie zarówno Unii Europejskiej, jak i tego państwa leży dywersyfikacja źródeł energii, a nie przejęcie pełnej kontroli nad Bieltransgazem przez rosyjski Gazprom. Obecnie tranzyt rosyjskiej ropy przez Białoruś przebiega przede wszystkim ropociągami Družba (ok. jednej trzeciej całkowitego eksportu ropy naftowej z Rosji); natomiast gazu ziemnego – gazociągami jamalskim (przepustowość 33 mld m³ gazu rocznie). Unia Europejska podkreśla znaczenie dialogu z Białorusią, jako części wspólnej polityki energetycznej, przewidując mechanizmy wsparcia sektora energetycznego w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁹.

¹³ W. Konończuk, *op. cit.*, s. 6.

¹⁴ W sprawie reformy OBWE, rozwiązania kwestii Iranu i Kosowa, por.: *ibidem*, s. 11-12.

¹⁵ *Ibidem*, s. 9.

¹⁶ F. Hett, *Belarus unter Druck?*, SWP-Diskussionspapier FGS 2007/16, November 2007, s. 4.

¹⁷ Szerzej por.: *ibidem*; W. Konończuk, *op. cit.*, s. 18-19; „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 12 (87), [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0903/090325/TnW04.htm>.

¹⁸ Szerzej na ten temat: P. Świeżak, *Prywatyzacja na Białorusi*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-II 2009/9-10, s. 143-154.

¹⁹ *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus, Länderstrategiepapier 2007-2013 Und Nationales Richtprogramm 2007-2010*, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_de.pdf, s. 21.

Mimo dobrej kondycji białoruskiej gospodarki według oficjalnych danych (wzrost PKB utrzymuje się na poziomie 10%, rosną płace realne) pojawiające się oznaki zagrożenia makroekonomicznej stabilności państwa skłoniły władze w 2008 r. do podjęcia działań pozwalających na stopniową liberalizację systemu gospodarczego, w tym na prywatyzację przedsiębiorstw należących do różnych gałęzi gospodarki²⁰. Obawy budzą przede wszystkim: rosnące zadłużenie zewnętrzne (14,8 mld dolarów w 2009 r.)²¹, inflacja, zwłaszcza w stosunkach handlowych z Rosją, nadwyżka importu nad eksportem.

Pozostająca w izolacji gospodarka białoruska potrzebuje zagranicznego kapitału, zaś jednym ze sposobów przyciągnięcia zewnętrznych inwestorów jest właśnie możliwość ich udziału w prywatyzacji (25% udziału w przedsiębiorstwach wykazanych na specjalnej liście)²². W pierwszej połowie 2008 r. wartość inwestycji zagranicznych w Białorusi wyniosła 5760 mln euro²³. Problemy gospodarcze Białorusi potwierdzają również starania władz Mińska o wsparcie finansowe ze strony Rosji oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (pożyczki w wysokości 2 mld dolarów w obu przypadkach zostały przyznane na początku 2009 r.)²⁴.

Tabela 1. Białoruś – dane statystyczne 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
GDP				
w mld dolarów, <i>current prices</i>	37,0	45,276	60,288	49,720
GDP <i>per capita</i> , w mld dolarów, <i>current prices</i>	3,805	4,672	6,233	5,192
Populacja w mln		9,96	9,67	9,57
Bilans obrotów bieżących, w mld dolarów		-3,060	-5,049	-4,026
Bilans obrotów bieżących, % GDP		-6,758	-8,374	-8,098
Stopień inflacji w % w stosunku do roku poprzedzającego	6,6	12,072	13,300	9,489
Bezrobocie, w % (oficjalne dane)	1,2	1,0	-	-
Dług zagraniczny, w mln dolarów	9,201	12,623	14,116	14,8

Źródło: Bundesagentur für Außenwirtschaft, *Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf; dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego, <http://imf.org/external/pubs/ft/scri/2007/cr07311.pdf>; E. Głapiak, *Prywatyzacja z ograniczonym zaufaniem*, 24.04.2009, [on-line] <http://www.rp.pl/artykul/132587,295706.html>.

²⁰ Szerzej na ten temat: P. Świączak, *op. cit.*, s. 143-154.

²¹ E. Głapiak, *Prywatyzacja z ograniczonym zaufaniem*, 24.04.2009, [on-line] <http://www.rp.pl/artykul/132587,295706.html> [12.05.2009].

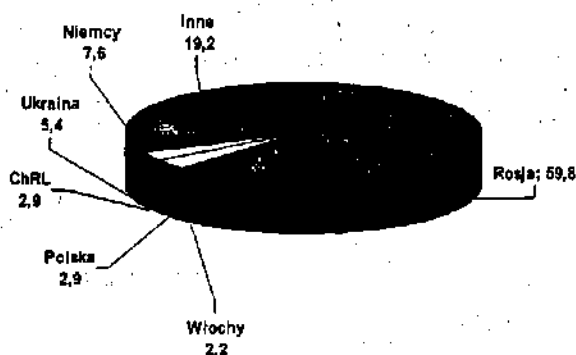
²² Por.: *ibidem*. [czy: Por.: *ibidem* (=E. Głapiak); P. Świączak, *op. cit.*, s. 148. ?]

²³ Bundesagentur für Außenwirtschaft, *Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

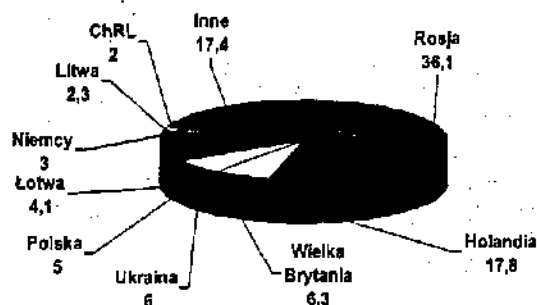
²⁴ W marcu 2009 r. podczas spotkania Aleksandra Łukaszenki z prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem jednym z głównych tematów rozmów było uzyskanie wsparcie finansowego od Rosji oraz białoruskie zaległości w regulowaniu płatności za gaz. Pomoc finansową Rosja uzależnia od uznania przez Białoruś niepodległości Abchazji i Osetii Południowej. Według strony rosyjskiej w pierwszym kwartale władze Mińska nie uwzględniły podwyżki ceny gazu z 128 do 210 dolarów za 1000 m³ gazu i regulowały należności według ubiegłorocznych stawek, por.: „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 12 (87), [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0903/090325/TnW04.htm>; P. Świączak, *op. cit.*, s. 144.

Po Rosji Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Białorusi. W okresie od stycznia 1993 do maja 2005 r. import z Rosji wzrósł z 48% do 67% całkowitego importu (co stanowiło 94% importu z państw WNP). W tym samym czasie eksport do UE zwiększył się z 27% do 44% całkowitego eksportu, jednakże znaczenie Białorusi jako partnera handlowego UE pozostaje niewielkie (67. miejsce, 0,1% całkowitego obrotu handlowego UE)²⁵. Obecnie około 45,6% eksportu z Białorusi trafia do państw członkowskich UE²⁶. Strukturę geograficzną najważniejszych partnerów handlowych Białorusi przedstawiają poniższe wykresy.

Główni dostawcy (2007, udział w %) WNP: 66,1, UE: 21,7



Główni dostawcy (2007, udział w %) WNP: 45,6, UE: 43,6



Wykres 1 i 2. Państwa eksportujące i importujące do Białorusi

Źródło: Bundesagentur für Außenwirtschaft, *Wirtschaftsdatenkompakt, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

²⁵ *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 10.

²⁶ A. Bendick, *op. cit.*, s. 21.

Tabela 2. Znaczenie UE w handlu zagranicznym Białorusi (w mln euro)

	2005	w %	2006	w %	2007	w %
Import z UE 27	3422	+28,4	4460	+30,3	4356	-2,3
Eksport do UE 27	3234	+22,1	4393	+35,8	4836	+10,1
Saldo	-188		-67		+480	

Pierwsza połowa 2008 r. (pierwsza połowa 2007 r.): import 3970 (+94,6), eksport 2756 (+24,0), saldo -1214.

Źródło: *Bundesagentur für Außenwirtschaft, Wirtschaftsdatenkompass, Belarus*, November 2008, 159880, [on-line] http://ahk.de/fileadmin/user_upload/BFAI_-_Wirtschaftsdaten_Kompakt/Belarus.pdf.

2. Strategia UE wobec Białorusi

Po ustanowieniu autorytarnego reżimu prezydenta Łukaszenki na przełomie 1996 i 1997 r. stosunki UE z Białorusią charakteryzowały się małym stopniem intensywności. Reakcją Unii na rozwiązanie w 1996 r. białoruskiego parlamentu i reformę konstytucji, wyposażającą głowę państwa w nieograniczone kompetencje, było wstrzymanie ratyfikacji Porozumienia o Współpracy i Partnerstwie z UE, podpisanego w marcu 1995 r., oraz Porozumienia Tymczasowego, podpisanego w marcu 1996 r. W konkluzjach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 1997 r. pomoc dla Białorusi ograniczono do projektów humanitarnych, regionalnych oraz wspierających demokratyczne przemiany w tym kraju²⁷. Jednocześnie UE przyjęła strategię wobec Białorusi polegającą na:

1) ograniczaniu stosunków politycznych;

2) utrzymywaniu kontaktów z opozycją i społeczeństwem obywatelskim, a także wspieraniu inicjatyw służących budowie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji.

Powyższe ustalenia zostały potwierdzone w konkluzjach Rady z listopada 2004 i 2005 r.

Przejaw zarysowanej koncepcji stanowiły również próby skoordynowania działań na płaszczyźnie międzynarodowej pomiędzy UE, NATO²⁸, OBWE i Radą Europy. W 1997 r. Białoruś utraciła status specjalnego gościa Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE), w związku z niedemokratycznym przebiegiem referendum konstytucyjnego z 1996 r. i ograniczaniem swobód obywatelskich. W 2006 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE przyjęło rezolucję wzywającą wszystkie państwa członkowskie RE, które nie należą do Unii Europejskiej, a więc także

²⁷ W latach 1991-2004 finansowa pomoc dla Białorusi wyniosła 221 mln euro. Od 1997 r. obejmowała ona środki w ramach: programu Tacis (wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, współpraca w szkolnictwie wyższym, łagodzenie skutków katastrofy w Czarnobylu) oraz w obszarach nuklearnego bezpieczeństwa, regionalnej i ponadgranicznej współpracy (środowisko, poprawa infrastruktury, również management graniczny, wzmocnienie systemu azylowego, walka z handlem ludźmi i narkotykami); tematycznych linii budżetowych, jak Europejska Inicjatywa dla Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR); programu nuklearnego bezpieczeństwa; programów pomocy żywnościowej; ECHO (pomoc humanitarna w związku z katastrofą w Czarnobylu); Ramowego Programu Badań Iżnic z INTAS i międzynarodowym centrum nauki i technologii (ISTC) – wsparcie badań i rozwoju; *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 14-15.

²⁸ Białoruś od 1995 r. jest uczestnikiem programu Partnerstwo dla Pokoju.

Rosję, aby przyłączyły się do wprowadzonych przez UE sankcji wobec Białorusi. Po sfalszowanym w 2004 r. referendum, znoszącym ograniczenie liczby kadencji prezydenta oraz wyborach prezydenckich z 2006 r., które przebiegały w atmosferze ostrych represji wobec opozycji, UE zakazała wjazdu na swoje terytorium prezydentowi Białorusi Alaksandrówi Łukaszence oraz 30 innym przedstawicielom białoruskiego reżimu²⁹.

W marcu 2003 r. w komunikacie na temat *Szerszej Europy*³⁰ Komisja zapowiedziała, że „Unia Europejska powinna zmierzać do angażowania Białorusi w stopniowy proces skoncentrowany na stwarzaniu warunków do wolnych i uczciwych wyborów, a następnie integracji Białorusi w ramach polityki sąsiedztwa, bez poświęcania przez UE wspólnych i demokratycznych wartości”³¹. Warunkiem możliwości pełnego wykorzystania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz opracowania planu działania stała się „wyraźna gotowość białoruskich władz do respektowania demokratycznych wartości i zasad praworządności”³².

Po reakcji UE na brutalne działania białoruskich instytucji państwowych w trakcie wyborów prezydenckich z marca 2006 r. Komisja Europejska w listopadzie 2006 r. opublikowała *Non-Paper „What the European Union could bring to Belarus”*³³. W dokumencie tym Unia uzależniała udział Białorusi w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa od spełnienia dwunastu kryteriów, mających doprowadzić do przeprowadzenia demokratycznych reform i poszanowania praw człowieka. W konkluzjach z czerwca 2007 r. Rada UE wskazała na wagę zaangażowania obywateli UB, a także państw partnerskich w skuteczną Europejską Politykę Sąsiedztwa, gdyż „odpowiedzialność rządów jest zasadnicza, ale sama w sobie niewystarczająca, by z powodzeniem wesprzeć lepsze rządy”³⁴. W przypadku Białorusi kwestia spójnej strategii dla wsparcia społeczeństwa obywatelskiego jest niezwykle istotna z uwagi na duży stopień społecznego poparcia, jakim cieszy się prezydent Łukaszenka.

Od konfliktu energetycznego z Rosją na początku 2007 r., mimo że wybory parlamentarne z września 2008 r. nie odpowiadały demokratycznym standardom OBWE, można zauważyć oznaki ożywienia w relacjach białoruskich władz z Unią Europejską. Powodem tego ocieplenia klimatu były, po pierwsze, obawy przed rosnącą gospodarczą i polityczną zależnością od Rosji, zwłaszcza po wojnie rosyjsko-gruzyńskiej w sierpniu 2008 r., konieczność przyciągnięcia zachodnich inwestorów; po drugie, brak pożądanych efektów polityki izolacji elit politycznych Białorusi.

Uwolnienie więźniów politycznych w sierpniu 2008 r. pociągnęło za sobą stopniowe wznowienie dialogu z władzami białoruskimi i rewizję zastosowanych wobec Białorusi sankcji³⁵. 7 marca 2008 r. komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita

²⁹ R. Lindner, *op. cit.*, s. 24.

³⁰ Commission of the EC, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors*, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final, [on-line] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

³¹ *Ibidem*.

³² *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Belarus...*, s. 5.

³³ http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf.

³⁴ Ppr.: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf, s. 8.

³⁵ *Łukaszenko rozważa reformy*, „Rzeczpospolita” 2009, 5.05., [on-line] http://www.rp.pl/artykul/39,300882_Lukaszenko_rozway_reformy.html.

Ferrero-Waldner i wiceminister spraw zagranicznych Walery Waraniecki podpisali porozumienie umożliwiające otwarcie w Mińsku przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, o które zabiegano już od 2005 r.³⁶ Podjęto również próby zintensyfikowania relacji między politykami UE a władzami w Mińsku, czego wyrazem były bezpośrednie kontakty komisarz Benity Ferrero-Waldner i wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB Javiera Solany z ministrem spraw zagranicznych Siarhiejem Martynowem, m.in. jego udział w spotkaniu Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych w październiku 2008 r.

Z kolei na pierwszym od czterech lat spotkaniu na szczycie Polski i Białorusi we wrześniu 2008 r. w Wiskuli szef polskiego MSZ Radosław Sikorski zaproponował Siarhiejowi Martynowowi plan zacieśnienia współpracy z Unią Europejską³⁷. W ślad za tym: w maju 2008 r. Polska i Szwecja wystąpiły z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, którego celem jest wzmocnienie wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

3. Białoruś a Partnerstwo Wschodnie

Projekt Partnerstwa Wschodniego ogłoszono na spotkaniu Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2008 r., a w jego konkluzjach stwierdza się m.in.: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycje rozwijania wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która obierze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa”³⁸. Partnerstwo Wschodnie stwarza Armenii, Azerbejdżanowi, Białorusi, Gruzji, Mołdowie i Ukrainie możliwość stopniowego włączania się do polityki i inicjatyw unijnych, a także integracji w ramach wspólnego rynku, przewidując m.in. utworzenie kompleksowych stref wolnego handlu. Ponadto zapowiada podjęcie działań na rzecz liberalizacji systemu wizowego i współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Na płaszczyźnie wielostronnej zaproponowano inicjatywy w ramach czterech platform tematycznych: demokracji, stabilności, integracji gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich³⁹.

Jednocześnie inicjatywa ta jest próbą reakcji na doświadczenia i deficyty wdrażania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i wyrazem zmieniającego się podejścia

³⁶ Por.: R. Lindner, *Belarus gerdt in Bewegung*, SWP-Aktuell 73, Oktober 2008; „Tydzień na Wschodzie” 2008, nr 44, [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2008/0803/080312/TnW02.htm>.

³⁷ *Co Sikorski oferuje Łukaszenko?*, „Dziennik” 2008, 13.09., [on-line] http://www.dziennik.pl/polityka/art-tiele236297/Co_Sikorski_oferuje_Lukaszenko.html.

³⁸ *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 19-20.06.2008, [on-line] [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/8105A3D64C7C2D04C1257483D02DC9E7/\\$file/KONKLUZJE_prezydencji_czerwiec_2008.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/8105A3D64C7C2D04C1257483D02DC9E7/$file/KONKLUZJE_prezydencji_czerwiec_2008.pdf).

³⁹ Zakreślona na szeroką skalę wielostronna współpraca obejmuje w pierwszej fazie regularne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, ekspertów, a także wspieranie kontaktów społecznych, mających na celu budowanie mechanizmów wzajemnego zaufania; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Partnerstwo wschodnie*, Bruksela, 3.12.2008, KOM(2008) 823 wersja ostateczna, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>; B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 24 (556); *Partnerstwo Wschodnie – raport...*

UE do Białorusi. Zaangażowanie tego państwa może otworzyć dotychczas niedostępną możliwość dialogu z grupami społecznymi pozostającymi w opozycji do reżimu.

W ocenie wyzwań w realizacji Partnerstwa Wschodniego wobec Białorusi należy skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

- Potrzeba równoległego rozwijania Partnerstwa Wschodniego i współpracy między UE a Rosją dostrzegana jest przez wszystkie państwa członkowskie⁴⁰. Niemcy opowiadają się za dalszą intensyfikacją stosunków z Rosją w ramach PW, co ma nastąpić w wyniku jej włączenia do specyficznych projektów. Francja postuluje udział Rosji w ważnych szczytach w ramach inicjatywy PW⁴¹. Propozycje te mają być próbą przeciwdziałania negatywnym skutkom inicjatywy dla relacji członków UE ze wschodnim mocarstwem.
- Partnerstwo Wschodnie postrzegane jest przez władze w Moskwie w kategoriach tworzenia strefy unijnych wpływów na obszarach pozostających „tradycyjnie” pod kontrolą Federacji Rosyjskiej, inicjatywa wymusza bowiem na krajach nią objętych dokonanie wyboru między UE a Rosją. Zwłaszcza równoległe zabiegi o pozyskanie kluczowych dla Rosji krajów – Ukrainy i Białorusi, mogą być interpretowane jako potwierdzenie wypierania rosyjskich wpływów z obszarów byłego ZSRR. Mimo to pojawiają się sygnały gotowości Rosji do udziału w niektórych projektach⁴².
- Otwarcie PW na Białoruś ma służyć zmobilizowaniu białoruskich władz do dalszych zmian w tym kraju, choć pojawiają się wątpliwości co do rzeczywistej woli spełniania unijnych warunków. Niewątpliwie korzyści, jakie niesie ze sobą PW (liberalizacja reżimu wizowego, usunięcie barier handlowych, współpraca energetyczna oraz pozyskanie wsparcia finansowego), stanowią pokusę dla władz Mińska, chociaż wybiórcze i pozorne wyjście naprzeciw unijnym propozycjom będzie podporządkowane celowi zachowania systemu.
- Sporny w relacjach unijno-rosyjskich pozostaje problem uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, który bezpośrednio przekłada się na stanowisko Białorusi w tej sprawie.
- Sukces PW zależy przede wszystkim od zaangażowania wschodnich sąsiadów, ale także od wysokości wsparcia finansowego. Barierą dla szybkich postępów w ramach inicjatywy mogą okazać się skutki kryzysu finansowego, które z jednej strony ograniczają możliwości, a tym samym gotowość państw członkowskich Unii do większego zaangażowania, z drugiej strony determinują tempo zmian w krajach objętych PW.
- Jako inicjatywa o strategicznym znaczeniu dla stabilności i bezpieczeństwa regionu PW powinno być ukierunkowane na oddziaływanie Unii jako „miękkiej siły”⁴³, co sprzyja budowaniu zaufania wśród państw regionu.

W przyjętej 15 stycznia 2009 r. rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii UE wobec Białorusi czytamy m.in.: „mając na uwadze, że Komisja podjęła

⁴⁰ *Ibidem*, s. 8.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² S. Stewart, *Russland und die Östliche Partnerschaft*, SWP-Aktuell 21, April 2009, s. 2.

⁴³ Por.: *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 10.

inicjatywę partnerstwa wschodniego służącą nasileniu współpracy z szeregiem krajów wschodnioeuropejskich, w tym z Białorusią, pod warunkiem spełnienia przez nią określonych kryteriów odnoszących się do demokracji, poszanowania praw człowieka i praworządności; (...) mając na uwadze, że białoruski minister spraw zagranicznych Siarhiej Martynow oświadczył, że »Białoruś pozytywnie odnosi się do udziału w inicjatywie partnerstwa wschodniego« i dodał, że Białoruś zamierza uczestniczyć w tej inicjatywie [podkreślenie A.P.] (...) wzywa Radę i Komisję do podjęcia dalszych kroków w celu liberalizacji procedur wizowych stosowanych do obywateli Białorusi, gdyż takie działania mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia głównego celu polityki UE wobec Białorusi, którym jest zintensyfikowanie kontaktów międzyludzkich, które z kolei ułatwi demokratyzację kraju; wzywa je, aby w związku z powyższym rozważyły możliwość zmniejszenia opłat wizowych dla obywateli Białorusi wjeżdżających na obszar Schengen i uproszczenia procedury wydawania wiz (...) podkreśla, że aby znacząco poprawić stosunki z UE, Białoruś (1) powinna pozostać krajem, w którym nie ma więźniów politycznych, (2) powinna gwarantować wolność słowa mediom, (3) powinna kontynuować współpracę z OBWE w sprawie reformy ustawodawstwa wyborczego, (4) poprawić warunki działalności organizacji pozarządowych i (5) zagwarantować wolność zgromadzeń i stowarzyszeń politycznych; z zadowoleniem przyjmuje dotychczasowe podejście władz białoruskich, by pomimo ogromnej presji nie uznawać jednostronnych deklaracji niepodległości ogłoszonych przez Osetię Południową i Abchazję”⁴⁴.

Tym samym włączenie Białorusi do grona państw powołanego oficjalnie na spotkaniu Rady Europejskiej 7 maja 2009 r. w Pradze Partnerstwa Wschodniego⁴⁵, a także obecność na nim białoruskiej delegacji z wicepremierem Władzimirem Siemaszką, świadczą o nowym podejściu UE do Białorusi. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego KE dąży do zawarcia z Białorusią deklaracji energetycznej, która będzie stanowić podstawę współpracy w tej sferze, a mogłaby obejmować m.in. reformę przesyłu węgłowoduru i sektora energetycznego⁴⁶. Podkreśla się również wyzwania związane z tworzeniem stabilnych instytucji demokratycznych i skutecznych struktur pozwalających na większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego⁴⁷.

Władze Białorusi deklarowały gotowość współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego już po unijnym szczycie w grudniu 2008 r. Miała ona obejmować han-

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0027&language=PL&ring=B6-2009-0028>.

⁴⁵ Praski szczyt odbył się jednak bez udziału szefów rządów Wielkiej Brytanii Gordona Browna i Hiszpanii José Zapatero oraz prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, co interpretowano jako afront dla czeskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej oraz pomniejszenie znaczenia decyzji na nim podjętych; por.: J. Bielecki, *Wielka kłapa Partnerstwa Wschodniego?*, „Dziennik” 2009, 7.05., [on-line] http://www.dziennik.pl/swiat/article374576/Wielka_kłapa_Partnerstwa_Wschodniego_.html; A. Ciechanowicz, *Partnerstwo Wschodnie rozczarowuje*, „Dziennik” 2009, 7.05., [on-line] http://www.dziennik.pl/swiat/article374581/Partnerstwo_Wschodnie_rozczarowuje.html; *Siedem stron gładzenia*, „Rzeczpospolita” 2009, 11.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/303725.html>; P. Kościński, *Partnerstwo Wschodnie – sukces, który wymaga pracy*, „Rzeczpospolita” 2009, 7.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/302094.html>; *Szczyt z inicjatywy Polski*, „Rzeczpospolita” 2009, 7.05., [on-line] <http://www.rp.pl/artikul/301990.html>. Tekst deklaracji przyjętej na szczycie 7.05.2009 r. w Pradze na stronie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/et/107589.pdf.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo wschodnie..., s. 10.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 13.

del, energetykę, transport, walkę z przestępczością transgraniczną, ekologię i rolnictwo. W wywiadzie dla niemieckiego dziennika „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13 lutego 2009 r. minister spraw zagranicznych Siarhiej Martynow wzywał do zniesienia sankcji wobec Białorusi, ponieważ leży to w interesie obydwu stron, jeśli w perspektywie mają na celu wzmocnienie powiązań ekonomicznych między sobą. Co więcej, zaapelował o „poważne, pragmatyczne” i niedyskryminujące jego państwa warunki wzajemnych stosunków w sferze gospodarczej. Natomiast członkostwo w UE czy NATO „z pewnością w najbliższej przyszłości nie znajduje się w naszym scenariuszu. Ale czasy mogą się zmienić”⁴⁸. Na pytanie o uznanie przez Białoruś niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, do którego dąży Rosja, a które pozostaje w sprzeczności z unijnymi staraniami o uznanie integralności terytorialnej Gruzji, Martynow odpowiedział, że „należy postrzegać tę sytuację kompleksowo, dlatego też nie podjęliśmy jeszcze decyzji co do ich uznania bądź nieuznania (...)”⁴⁹. Jednocześnie wyraził przekonanie, że Unia Europejska nie stawia tego problemu jako warunku zniesienia sankcji wobec Białorusi.

Poparcie dla celów PW wynika według komentatorów z nadziei białoruskich władz na ożywienie współpracy gospodarczej, wsparcie w zakresie modernizacji infrastruktury i technologii, złagodzenie systemu wizowego. Jednocześnie Mińsk domaga się od UE równoprawnego traktowania, co oznacza *de facto* akceptację sprawującego władzę reżimu, oraz zakończenia izolacji politycznej. Nowe podejście UE do Białorusi spotyka się w związku powyższym z krytyką opozycji białoruskiej.

Uchwała rady politycznej liberalnej, opozycyjnej Zjednoczonej Partii Obywatelskiej wzywa UE do konsekwentnej weryfikacji postawionych Białorusi warunków udziału w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i Partnerstwie Wschodnim, zwłaszcza tych dotyczących demokratyzacji. Zdaniem przywódcy partii Anatola Labiedźki: „Nie można mówić o tym, że wczoraj Białoruś stanowiła »ostatnią dyktaturę w Europie«, a dziś włączać ją do programów europejskich bez jakościowej poprawy sytuacji na Białorusi”⁵⁰.

Uczestnictwo Białorusi w PW wyłącznie pod warunkiem uprzedniej demokratyzacji kraju jest również postulatem stawianym przez Białoruski Front Narodowy, popierający członkostwo Białorusi w NATO i UE. Dla Alaksandra Kazulina⁵¹ „przyjęcie Łukaszenki do programu bez dwóch zdań będzie oznaczać zatwierdzenie europejskiego programu poparcia reżimu Łukaszenki”⁵². W wywiadzie dla „Dziennika” z 8 maja 2009 r. Kazulin skrytykował działania UE: „Nikt nie sięga pamięcią do 1995 r., kiedy Łukaszenka otwarcie mówił, że Niemcy hitlerowskie to dla niego wzorowe państwo. A Führer – wzorowy prezydent. I z tym człowiekiem Europa chce się bratać”⁵³. Co więcej, jego zdaniem cele włączenia Białorusi do Partnerstwa

⁴⁸ Im Gespräch: Der weißrussische Außenminister Sergei Martynow „Wir wollen kein Bussi-Bussi mit der EU”, „FAZ” 2009, 13.02., [on-line] <http://www.faz.net/s/Rub7FC5BF30C45B402F96E964EF8CE790E1/Doc-E6CA8FFC0AA1E454B8534CFB375C6C020-ATpl-Ecommon-Sccontent.html>.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Por.: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/02/24/ic_articles_112_161376/; Partnerstwo Wschodnie – raport..., s. 61.– raport

⁵¹ Startował w wyborach na prezydenta w 2006 r.

⁵² Cyt. za: Partnerstwo Wschodnie – raport..., s. 62.

⁵³ http://www.dziennik.pl/swiat/article375440/Unia_brata_sie_z_bialoruskim_fuehrerem.html.

Wschodniego są iluzoryczne i nie do osiągnięcia: „Rosyjskie wpływy są na Białorusi nienaruszalne od kilku wieków. Jeśli ktoś mówi, że uda mu się to zmienić w ciągu kilku lat, jest albo naiwny, albo kłamie”⁵⁴.

Pozytywnie natomiast postrzega Partnerstwo Wschodnie Aleksandr Milinkiewicz, były kandydat opozycji na prezydenta w 2006 r., lider ruchu „O wolność”. W jego przekonaniu wznowienie dialogu z reżimem i unijne wsparcie procesów liberalizacji białoruskiej gospodarki pozwolą zapobiec utracie suwerenności przez Białoruś, wymuszają na władzach podjęcie procesów demokratyzacji oraz modernizację gospodarki⁵⁵.

Wnioski

Partnerstwo Wschodnie wychodzi naprzeciw wyzwaniom związanym z dotychczasowym podejściem do Białorusi. Polityczna izolacja władz Mińska nie przyniosła pożądanych efektów. Wprawdzie nastąpiło ożywienie wzajemnych stosunków, którego wyrazem jest również włączenie Białorusi do PW, ale sytuacja wewnętrzna w tym kraju pozostaje nadal bez zmian. Unia Europejska powinna wykorzystać wymuszone uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrzną sytuacją Białorusi wyjście z polityki samoizolacji i otwarcie się na Zachód, a także liberalizację w obszarze gospodarki. Jednocześnie jednak aktywne włączenie Białorusi w unijne mechanizmy wsparcia PW, bez konsekwentnych działań władz na rzecz demokratyzacji i liberalizacji reżimu, postrzegane będzie przez białoruskie władze jako faktyczna akceptacja autorytarnych rządów. Unia winna sobie zdawać sprawę z tego, że Białoruś nie zaprowadzi demokratycznych rządów z dnia na dzień, a działania jej władz obliczone są na utrzymanie reżimu. Co więcej, zbyt szybkie otwarcie się na białoruski reżim naraża Wspólnotę na zarzut wspierania rządów autorytarnych. Zatem należy intensyfikować unijne możliwości nacisku w obszarach, w których Unia może liczyć na silne oparcie, zwłaszcza w dziedzinie budowy społeczeństwa obywatelskiego, wolnych mediów i wsparcia systemu edukacji.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Partnerstwo Wschodnie – raport...*, s. 62.

Jiří Urbanek

CZECH REPUBLIC, EU PRESIDENCY AND THE PROJECT OF "EASTERN PARTNERSHIP"

From the perspective of European Neighbourhood Policy (ENP), the year of 2009 was looked forward to as a possible turning point in terms of expanding its eastern dimension. In the first half of this year, the EU presidency was passed over to Czech Republic, in the second half Sweden will take over. Both countries rank themselves among the member states, which participate in the activities of deepening the relations with states eastward from the EU, i.e. the states of former Soviet Union. In 2008, Sweden joined Poland in initiating the project of so-called Eastern Partnership and as the presiding country had a chance to bolster this concept fundamentally. In case of CR – a subject to pre-1989 Soviet sphere of influence and experienced and principle actor in European "Eastern policy," this would be a logical activity. Owing to the this all, since its early preparatory stages Czech presidency has been perceived as major opportunity to further building of mechanisms of assistance, aid and cooperation with the states of Eastern Europe and Caucasian area.

Some facts of Czech presidency, however, deviate from these original notions. This article attempts to briefly analyze the Czech presidency and Czech attitude in general, utilizing some historic trends and parallels with other states. This analysis should contribute to a more profound comprehension of some peculiarities, curiosities, as well as the afore-mentioned inconsistency.

Conventional attitude of Czech politics and society to European integration and to the "East"

Firstly, the "Czech experience" with European integration or Czech politics' relation to the countries eastwards from EU must be delineated.¹ After 1989, Czech Republic

¹ One cannot refer to purely Czech experience though; in general this can be applied to all candidates. Naturally, in this respect CR had the most in common with Visegrad countries. Numerous aspects are nevertheless typical for Czech milieu, which will be duly emphasized in the text.

and other countries of former Eastern bloc became part of so far the biggest long-term project of so-called Eastern enlargement of EU. Already at the very beginning, this process proved to be the most challenging and most discussed of all the enlargement stages, that is in context of EU as well as global politics.² The situation of candidates called for a creation of very specific mechanisms, which would on one hand proceed from the existing experience of European institutions, on the other hand necessarily responding sensitively to the needs of individual countries. For the authors of pre-accession programs, these needs were an unheard of concern since the Western democratic states integrated into EU until then were not familiar with the real state of society and economics of post-Soviet area. Their approach to candidates during early association talks and creation of related aid programs can thus be called "on the hoof learning." On the other hand, states of Central and Eastern Europe, which meanwhile became part of EU, gained substantial experience with EU instruments for forming any kind of partnership with third countries, in whose position they themselves were during pre-accession activities. At the same time, they remained aware of their own past when "on their way to Europe" they had to overcome difficulties in many respects so similar to the problems of states eastward from the current EU. For the initiators of Eastern Partnership, it was this prerequisite what made the Czech presidency no less than promising even before it actually started.

A crucial problem of Eastern enlargement was new "Eastern" EU frontier. However, this very debate did not affect Czech republic much; it was the only candidate state not being in a position of "buffer" state, that is state partially bordering on EU non-members. This fact did much to influence Czech perception of new EU projects eastwards. Czech political elites traditionally consider these projects secondary within "European" policy – as compared to essential matters of EU orientation and working – a fact determined among others by the lack of necessity to deal with relations to non-member neighbours. Vice versa, all the other states participating in the Eastern enlargement consider this problem crucial since the first moment of their accession because it affects them directly.³

For the sake of completeness, let us mention the crucial importance of this type of debate on Poland, which through its EU entry should become a "bridge" between the West and the East. Polish as well as CSFR/CR entry was strongly endorsed especially by Germany, that is Chancellor Kohl, who after somewhat contentious German unification worked hard to make sure that German would not border on EU non-members. German initiative meant a significant impulse in the process of Eastern enlargement and among other things demonstrated the associated states that not only the backing by EU central institutions, but also by individual states or group of states may be of great importance, even though these supporters follow their own interests.⁴

² Putting aside for instance British experience with repeated French veto, largely a consequence of personal bias of one man rather than persistent and widely-discussed problem of British entry on a general level.

³ This perception by EU peripheral states was further bolstered by their entry to Schengen area.

⁴ A mere breaking point for CEE candidate Countries was the summit under German presidency in Essen in December 1994 where the Pre-accession strategy for associated countries was presented. For his support of Eastern enlargement, Kohl even got to certain conflict with French president Mitterand, who expressed his concerns and

Certain indicator of Czech politics' relation to Eastern states and the East in general would be the majority views and positions in Czech society. The fall of Soviet empire and emancipation from Soviet bloc meant an absolute breaking with anything resembling the recently finished era. This turn quickly transformed into rejecting of all Eastern, disregarding the extent of "Eastern" historic context of Czech statehood, including the recently past history. Thus, within Czech society certain middle class mainstream preserved. This position which could be quite openly termed "since now on only to the West" was widely reflected by Czech politics as well as Czech science.⁵

All the afore-depicted aspects of "Czech experience" and Czech perception of the East must be taken into account at the moment of starting any circumstantial research on Czech EU presidency and its preparations. Next to this general level related more or less to the majority of Czech society, the development of Czech presidency was also conditioned by the political mindsets of individual actors. Czech political scene – even in terms of foreign policy – is distinctive for its high rate of inconsistency.⁶ This inconsistency is also the result of political parties' rivalry among other things. These do not assume foreign policy positions doctrinally, but more often in response to the current mood of their political opponents.⁷

A significant aspect of presidency preparations was the mounting conflict of government and president Václav Klaus, which took place largely on foreign policy level. This conflict started already with ČSSD government in the office, but after ODS took up, this discrepancy not only failed to be resolved, it even mounted and on the whole became a neuralgic point of Czech presidency and its preparations. These requisites are also to be considered while rethinking the Czech activities in EU.

Preparation, priorities and beginning of Czech presidency vs. EU Eastern policy

Preparations for Czech presidency were started by the second administration of Mirek Topolánek symbolically in January 2007, at that time facing the vote of censure. Unlike other EU countries' practice of having Ministry for European affairs, there was no such resort introduced in Czech government. It was supplied for by a strange

fears of "dilution" of Europe and of Europe becoming impoverished as a consequence of ill-considered admission of new members.

⁵ Among others, one can mention restricting or even closing down of scientific institutions specialized in Eastern Europe. "Intermezzo" or even "interregnum", which thus resulted in Czech "Eastern" studies affects and conditions the Czech bonds with Eastern states and societies and their perception until today.

⁶ These fundamental disagreements in foreign policy are in fact Czech particularity, which kept revealing itself even over the period of association and preparation for EU membership. Unlike other states, here the support/non-support were during all the association process almost equally loud, which to certain degree lowered the bargaining position and power of CR.

⁷ An example would be the ODS (Občanská demokratická strana) and ČSSD (Česká strana sociálně demokratická) relation to two principal topics of Czech foreign policy – Treaty of Lisbon and radar base – during and after the 2006 elections. ODS (or better to say its part) during the preparation for presidency changed its mind on "Lisbon" to "soft Yes." As opposed to that, ČSSD, which still as a governing party in the pre-election period initiated the first radar talks and negotiations with USA, started to oppose this issue after the elections, while ODS became a sound supporter of radar.

and transitory office of vice-premier for European affairs,⁸ given in charge to senator and former ambassador to USA Alexandr Vondra. These two politicians also became unambiguous leaders of the presidency preparations.⁹

Presidency program and priorities were officially introduced on 6 January 2009, six days after its commencement.¹⁰ The central concepts of program were termed "Three E's": Economy, Energetics, Europe in the world. This summary insinuated that the presidency's primary aim is to react to deteriorating economic crisis which in the preceding years heavily afflicted the integrated Europe and slowed down or even stunted its economic growth. The second "E" would stand for a shift in EU energetic needs' solution. When the priorities were created, few expected how highly topical the energetics matter will turn at the beginning of presidency. An onset of "natural gas crisis" not only temporarily paralyzed EU eastern countries but also brought into the open the third "E" – Europe in the world. In terms of relations-building among EU and the other countries, Czech priority since the very beginning was a solution to EU-Russia relation; doing so CR merely picked up the threads of antecedent presidencies. A preliminary problem in January 2009 was naturally settling the dispute and reconciling the situation after the Russian military intervention in Georgia. This matter moreover proved the above-noted disagreement of Government (or premier Topolánek) and president Klaus – Czech president being one of the few European statesmen indirectly lent support to Moscow in Russian-Georgian conflict.

The onset of gas crisis not only launched a new dimension in EU-Russia relations but resulted in overall updating of the topics delineated by Czech presidency as essential in the "Europe in the world" topic. In fact, it originally comprised three geographic areas considered by Czech government the most important in terms of relations with EU: Eastern Europe, the Western Balkans and transatlantic relations. One can say that a truly unexpected agenda related to gas crisis and issues related to it – not only in terms of Europe's energetic future, but also the very organization of Eastern Europe – resulted in focus on "Eastern" matters, that is at the expense of Czech presidency's interest in other afore-mentioned areas. This holds at least for first months of Czech presidency.

This is, in fact, how the scope for further developing and elaborating of Eastern Partnership project activities came into being. Czech government reflected on this initiative since it was proclaimed as Polish-Swedish project by European Commission. Although initially – as suggested above – it should not play any major role, Czech presidency in fact could not "evade" it. On the other hand, it must be noted that this project was still far from being insignificant for Czech government. The interest at first did not stem from a special concept of new cooperation of EU and Eastern countries however; paradoxically, it arose rather from long-range "European" policy of the government's strongest party ODS. This policy is based on what is nowadays traditional approach of numerous European conservative parties – that is "prevent further deepening of integration by being more active in its enlarge-

⁸ The agenda of this office would however shrink to no more than EU presidency and its preparation.

⁹ Premier and vice-premier are ODS members.

¹⁰ "Tisková konference: Představení programu a priorit cz pres 6. ledna 2009", at <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-konference/tk—predstaveni-programu-a-priorit-cz-pres-51281>>.

ment." This attitude resembles the British policy since its very EC entry; after Czech admission this position was taken over by a substantial part of ODS.¹¹ If the Czech presidency attempted to implement some new steps towards establishing new relations with Eastern states, then it did so also partly under this influence.

The original motto of Czech presidency before its commencement should be "We will dulcify Europe" and no one was left hesitating that conceals at least a hint of traditional Czech "eurorealism" if not even "europessimism".¹² Later, however, as a consequence of above-noted events, it was reevaluated and changed to "Europe without barriers." Czech presidency thereby proclaimed the necessity to break down the existing obstacles which within the Common market hinder a truly free movement of all four liberties.¹³ In correspondence with the project of Eastern Partnership, entering the EU market should be gradually made possible for all the participating states, which can meet the demands set by the Union.

Long before Czech presidency's commencement, its gradually evolving interest in Eastern dimension of ENP created apprehension that in long term perspective CR need not be able to defend this course on EU level. An immediate forerunner of Czech presidency over EU was France, the foreign policy of which is largely determined by president, currently more than noticeable Nicolas Sarkozy. He made it more than clear already during his mandate that he did not consider CR an equivalent successor and by numerous diplomatic acts tried to do maximum to weaken Czech influence during presidency.¹⁴ That is why at least the first weeks of Czech presidency were subjected to a would-be "surveillance" of Elysian palace over Straka academy.¹⁵

During its presidency, France became an instigator of so-called Mediterranean union, an instrument to bolster the EU neighbourhood policy with states around Mediterranean Sea. This enterprise logically ran into conflict with deepening the Eastern policy, because amplifying both ENP dimensions at the same time – the Southern as well as the Eastern – was beyond the strength of any presidency as well as EU agenda in general. Even though at least this type of conflict or constraint by France was merely expected, nothing like this actually happened. French attempts on "rival surveillance" over Czech presidency rather surfaced in solving up-to-date problems like new war in Gaza area or the above-noted gas crisis. Seen from this perspective and as far as the Eastern dimension of Neighbourhood policy is concerned, Czech presidency remained spared from the toughest French attacks.

To conclude this it can be noted that EU Eastern policy or the project of Eastern Partnership ultimately found its scope in Czech presidency's agenda, even though

¹¹ It should be noted that since ODS itself entered the European Parliament, it negotiated the eventuality to form an "eurosceptic" club with the British Conservatives.

¹² Note the deliberate use of term "Europessimism" instead of the expected "Euroscpticism", the meaning of which lately and unjustifiably shifted towards almost vulgar designation for those, who are not open to every new integration activity.

¹³ From Czech perspective, the concern was some EU countries' obstructions with admittance of new member states' labour force on their labour market.

¹⁴ Among all others we can mention Sarkozy's comments on the stability of Topolánek's government and Czech political scene as a whole or frequent reiterating of the fact that CR is not yet a member of Eurozone, etc.

¹⁵ French-Czech relations and/or confrontations especially in terms of EU's external policy will be discussed in more details in the following parts of the text.

not a fully privileged scope. A major turn in its favour is clearly represented by gas crisis and the matter of future relations with Russia. However it equally holds that the most activities related to Eastern Partnership were pre-arranged by the European Commission in cooperation with its instigators and Czech presidency was supposed to do a little more than just supervising that everything goes as it should and could not exert major influence over their direction.

The progress of Czech presidency in terms of activities in Eastern Partnership dimension

The preceding chapters were an analysis of certain general prerequisites of Czech presidency for activities in ENP's Eastern dimension development. At the same time, some concrete preliminary problems were outlined – the so-called long-term and short-term conditions affecting Czech presidency's relation to the new project of Eastern Partnership. The last part of this contribution will be devoted to the analysis of the course of presidency and its actions within the examined initiative.

As suggested earlier, the planned activities of Eastern Partnership agenda were integrated in Operational Program of Czech presidency,¹⁶ which did not introduce much more than a paraphrase of the already prepared program of European Commission. In terms of EU foreign relations, the project of Eastern Partnership is quoted on the very first place, before the relations to Russia, transatlantic relations etc. Formulation of specific steps is however somewhat vague and not presenting clear solution to some of the problematic aspects. An emphasis is naturally put primarily on Ukraine, in terms of EU relations primary of all the six states participating in the project.¹⁷ Czech presidency intends to continue negotiating "new and more profound agreement on mutual relations."¹⁸ In case of Moldavia, the negotiations of similar agreement are still to be commenced. And this is where we witness the first of the whole array of consequences of the above-noted vagueness: as what is missing is a slightest reference to Moldavian territorial integrity, which could do much complicate the planned negotiations.

South Caucasian countries are quoted here as a somewhat peculiar group in terms of Eastern Partnership after all. The dominant features here should be new agreements producing a greater stability of the whole region, which is particularly delicate for EU in terms of its energetic safety. The primary goal then is a solution to Georgian crisis while "observing the principals of sovereignty and territorial integrity of Georgia." Similar terms and conditions are pursued by the part of Operational program devoted to relations to Russia, where the countries included in Eastern Part-

¹⁶ "Pracovní program českého předsednictví", at <<http://www.eu2009.cz/cz/czech-presidency/programme-and-priorities/program-a-priority-478>>.

¹⁷ The term "primary" is used here for denoting the position among the given countries; in terms of the general view of EU-Ukraine relations, it would definitely seem overrated.

¹⁸ "Pracovní program českého předsednictví", p. 21.

nership are specifically mentioned as an "important theme in terms of relations to Russia" in the area of EU's energetic safety.¹⁹

The separate and ultimately most complicated chapter of Eastern Partnership would be Belarus. Czech government and media traditionally conceive it as "the last totalitarian state in Europe", which would appear as somewhat strict assessment when compared to other usually more benevolent European countries. One can say that president Lukashenko did not see Czech presidency as contributive to his country's relations to EU; this would prove true later on in the course of the presidency. The program of presidency then speaks of the "gradual development" of EU-Belarus relations and opening a constructive dialogue, provided that Belarus government would assist in "encouraging the civic society in Belarus."²⁰

After successfully entangling the January gas crisis – although reaching of the agreement left many questions of future development opened – in February Czech republic won praise by European Commission's president J.M. Barroso, who suggested that unlike the others, Czech presidency had to cope with extremely "brisk start."²¹ This reaction and similar ones by other European politicians could be one of the causes of Sarkozy's Spring tempering of "anti-Czech offensive." Owing also to that, Czech government would enjoy a lot more favourable conditions for continuation with the presidency's negotiation.

A large part of further negotiations related to Eastern Partnership was more or less bound to the solution of gas crisis' consequences. Thus already in January, premier Topolánek visited Budapest and held talks with Georgian and Azerbaydzhan representatives on the perspectives of strengthening EU's energetic safety, and in Polish Wrocław discussed the Russo-Ukraine dispute over natural gas supply²² with Polish and Ukrainian presidents Kaczynsky and Juscenko.

A prove to the rising importance of "Eastern question" for Czech government was inclusion of Eastern Partnership among the key topics of Spring Brussels summit on 19-20 March.²³ That is where and when the new anti-crisis measures and further actions over Eastern Partnership were agreed on. Firstly, the Council confirmed the preparation of Eastern Partnership summit on 7 May 2009. At the same time, the way of forming these relations was set: through a deepening of bilateral relations to integrate these countries into a multilateral framework, which would accelerate reforms, convergence of legal regulations and further economic integrations. Finally, the Council called upon Commission as well as present and succeeding presidency to make progress in effecting the partnership; the Commission was supposed to present in due time a report on the first year of project's duration.²⁴

Despite the positive conclusions drawn by European Council, a persisting problem of the project of Eastern Partnership would be a matter of Belarusian par-

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ 'České předsednictví v poločase – přehled významných akcí', at <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tema/ccské-předsednictví-v-poločase---přehled-významných-akcí-55784>>.

²² Ibid.

²³ Besides the said topic, the others were economic situations, energetics and climate changes.

²⁴ 'Evropská rada v Bruselu 19. a 20. března 2009. Závěry předsednictví', at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/106808.pdf>.

ticipation. Numerous issues related to CR-Belarus and EU-Belarus relations were resolved already three days before opening the summit by the Council for external relations presided over by Karel Schwarzenberg, which blocked the restriction on visa for some Belarusian representatives for another nine months. However, along with it the restrictive measures taken against Belarus were extended for another twelve months, after which the Council would inspect the situation in Belarus again.²⁵ Problem with Belarus then became one of the most pressing and delicate in the course of preparations of Summit for Eastern Partnership, which was planned for Prague, 7 May 2009.

This summit's preparations took place during April under the influence of two events or problems. In the first place, it was an unexpected and unforeseen Czech Parliament's vote of no confidence to Mirek Topolánek's government and arrangements for new caretaker government among others by the main opposition party, which made no secret of having totally different views of presidency conduction. The second problem was an emotive statement by Belarusian president Lukashenko on behalf of Czech presidency that he himself will not participate in the Summit and that Czech republic should not be entrusted to organize it. Not only premier – at that time in demise – became part of this affair, but also president Klaus, whose effort to exert influence over foreign policy was described earlier in this text. That is to say, Lukashenko's final "no" to the Prague summit was expressed after Klaus's words that he "would not shake Lukashenko's hand in Prague."

The actual Summit for Eastern Partnership on 7 May was the last activity of Topolánek's government, which was two days later succeeded by the caretaker government of Jan Fischer. Although this summit reached some premised decisions, it was equally marked by an absence of leading European politicians. Major problem, of course, was nonattendance of the above-mentioned Lukashenko, who was nevertheless represented by Belarusian first vice-premier. The head of the state of Moldavia did not attend the summit either and his place was taken by the Minister of Foreign affairs and European integration. Some anticipated guests from EU countries failed to arrive too; most notably the British and Italian premier or French president. The absence of the latter was however a more or less logical outcome of the relations depicted above.

The negotiations' final act, the so-called Joint declaration of Prague Eastern Partnership summit is a culmination of not only the first preparatory phase of this project but also the activities of Czech presidency under Topolánek administration in general. The declaration's message picks up the threads of former plans and agreements resulting from the project and one can say that the summit's major importance was a personal contact of the representatives of all EU countries and six countries included in this project. All agreed on heading towards multilateral framework for EU relations to the given countries, which would simultaneously act as a forum for information exchange. The Eastern countries would thereby report on their progress in transformation and reforms; that would make it possible for the EU members to

²⁵ 'Tisková zpráva: 2933 zasedání Rady – Vnější vztahy, Brusel 16. března 2009', at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/gena/106700.pdf>.

potentially learn them a bit more in the process. Work groups would be set up in support of individual reform topics. Provided the problems relate to Eastern Partnership, the Eastern states would be authorized to participate in the concrete projects and negotiations of EU. EU would endorse that all by providing increased financial support and focusing on the encouragement of modernization and investing activities in the given countries.²⁶

Eastern Partnership was termed successful and considering the situation on Czech political scene the successor and continuator would be the next presiding state, Sweden.

Concluding remarks

For this study was for better comprehension of the course of Czech presidency started by detailed analysis of Czech positions towards the East, the conclusion only very briefly summarizes the course of presidency under Topolánek's administration.

Following the problematic, by gas crisis affected, though more or less successful step into EU presidency, Czech government had to focus quite closely on the Eastern problem. Considering the goals set in advanced by the EU institutions, Czech government can be said to meet the demands and expectations and accomplish most of the planned actions, most importantly the Prague summit. Nevertheless, although there existed a strong need to put emphasis on Eastern problem and many of them were mentioned above, one has to note this project's lack of something what can be termed a "Czech trace", that is a distinctive and peculiar ideological contribution for the concept of ENP's Eastern dimension. Czech presidency under Mirek Topolánek is still being assessed as rather positive; however, the final assessment can be made only after all the projects' preparations are finished and the real operation of Eastern Partnership is commenced.

Summary

This contribution deals with the problem of Czech presidency's EU activities under the administration of Mirek Topolánek, more specifically activities in the so-called Eastern Partnership project, a brand new dimension of European Neighbourhood Policy. In addition to the appraisal of purely governmental activities led perhaps by handling the gas crisis of January 2009 and its consequences or the preparation and management of Eastern Partnership summit in Prague, an emphasis is put on a more general elucidation of the position of Czech politics and public towards the Eastern Europe or post-Soviet area problem. Although Europe perceives Czech Republic as a country generally more than favourable to Eastern European countries and linked to them through a common experience Soviet dictatorship, the reality is somewhat different. Czech government in fact did little more than follow the beaten track, tra-

²⁶ 'Společná deklarace z pražského Summitu o Východním partnerství, Praha 7. května 2009', at <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/en/107617.pdf>.

ced out by Poland and Sweden as the project's instigators and European Commission in particular. One can therefore state a lack of particular "Czech trace" in the project, although it remains disputable whether leaving such trace was possible and feasible at all. Despite certain negatives in Czech relations to European East in general, an overall assessment turns up to be rather neutral – with regards to indeed rather low contribution of own conceptions but with respect to meeting the demands and accomplishing of all major pre-designed and pre-assigned tasks.

VARIA

Marian Zgórniak, *Studia i rozprawy z dziejów XVI-XX wieku. Historia – militaria – polityka*, redakcja i słowo o autorze Grzegorz Nieć, Księgarnia Akademicka, Kraków 2009

Studia i rozprawy z dziejów XVI-XX wieku to zbiór prac historycznych wybitnego historyka dziejów nowożytnych i najnowszych, głównie wojskowości – prof. dr. hab. Mariana Zgórniaka (1924-2007). Zawiera wybór kilkunastu studiów i rozpraw charakterystycznych dla poszczególnych etapów rozwoju naukowego prof. Zgórniaka, poświęconych dziejom powszechnym i Polski od XVI do XX w. Są one reprezentatywne dla całokształtu jego dorobku naukowego, obejmującego ponad 300 pozycji w czasie ponad pięćdziesięcioletniej kariery naukowej, związanej z Uniwersytetem Jagiellońskim i krakowskim środowiskiem naukowym.

Życie prof. Zgórniaka nie było łatwe, obfitowało w szereg trudności i wyzwań. Jako kilkunastoletni chłopiec trafia w okresie okupacji za działalność konspiracyjną do niemieckich obozów koncentracyjnych (1942-1945 – Auschwitz, Groß-Rosen, Buchenwald). Wyzwolony przez wojska amerykańskie w okolicach Jeny, przedostaje się na Zachód i pozostaje przez kilka miesięcy w zachodnich strefach okupacyjnych Niemiec, głównie w okolicach Frankfurtu nad Menem, aby dopiero w 1946 r. wrócić do Polski. Po ukończeniu studiów historycznych i prawniczych (1951-1952) rozpoczyna swoją karierę akademicką w środowisku krakowskim.

Swoje zainteresowania naukowe kieruje początkowo na problemy społeczno-gospodarcze późnego średniowiecza i czasów nowożytnych (doktorat 1959), przechodząc później stopniowo do problematyki historii wojskowości i stosunków militarnych czasów nowożytnych i najnowszych. Zasygnalizowane wyżej problemy znajdzie czytelnik w dobranych w przemyślany sposób tekstach prof. Zgórniaka. Na podkreślenie zasługują także ciekawe informacje redaktora tomu z jednej strony na temat skomplikowanych losów życiowych profesora, a z drugiej – odnośnie do syntetycznej oceny jego bogatej i różnorodnej twórczości. Pozwala to na lepsze poznanie profesora jako człowieka i wybitnego historyka wojskowości w skali ogólnopolskiej i międzynarodowej.

Miałem szczęście poznać prof. Zgórniaka blisko pięćdziesiąt lat temu i dlatego pozwalam sobie niżej sformułować krótko kilka istotnych uwag na temat naszych spotkań i kontaktów, a w pewnym okresie nawet bliższej współpracy.

Jako student historii (1958-1963) często widywałem prof. Zgórniaka w Collegium Novum, lecz nie znałem go osobiście. Uchodził za młodego, zdolnego i bardzo życzliwego dla studentów wykładowcę. Już wtedy należał do stałych bywalców ka-

wiarni „Kopciuszek”, (popularnie nazywanej przez studentów Kopciuchem), gdzie spotykał się codziennie na kawie przy tzw. podstoliku profsorskim, między innymi z moim opiekunem pracy magisterskiej prof. Antonim Podrazą. Ta swoista instytucja przetrwała do XXI w. (kolejne lokale to: kawiarnia Europejska, Pasaż Bielaka oraz, ostatnio, kawiarnia w Grand Hotelu), służąc swobodnym dyskusjom i wymianą informacji.

Moje bezpośrednie kontakty z prof. Zgórniakiem stały się bardziej intensywne w momencie przygotowania przeze mnie na Wydziale Filozoficzno-Historycznym UJ dysertacji (1970-1972), kiedy był on członkiem komisji egzaminacyjnej, a następnie kolokwium habilitacyjnego (1976-1977). Spotkania odbywały się w wymienionych wyżej kawiarniach, gdzie najłatwiej można było go spotkać i porozmawiać na różne tematy merytoryczne. W takich sytuacjach z profesorem przesiadaliśmy się po prostu do innego stolika i tak spokojnie przeprowadzałem konsultacje. Podziwiałem jego pamięć oraz umiejętność szerokiego spojrzenia nie tylko na historię, lecz także wydarzenia współczesne, które stanowiły przedmiot moich zainteresowań badawczych.

Nasze kontakty zacieśniły się na początku lat 80., kiedy przejąłem w Instytucie Nauk Politycznych UJ Zakład Stosunków Międzynarodowych, którym kilka lat wcześniej kierował prof. Zgórniak. Spotykaliśmy się nie tylko na radach naukowych Instytutu, ale także wspólnie uczestniczyliśmy w konferencjach historyków z Polski, RFN i Francji w Otzenhausen (1984, 1986 i 1999) oraz w Norymberdze (1989 i 1991). Razem z prof. Antonim Podrazą i prof. Stanisławem Grodziskim prof. Zgórniak należał po stronie polskiej do grupy czołowych współorganizatorów tych konferencji, pozyskując jako referentów również wielu specjalistów z innych ośrodków naukowych kraju. Podziwiałem u profesora zarówno znajomość języków obcych (francuski, angielski, niemiecki), jak też głębokość wiedzy, ocen merytorycznych i rzeczowość w dyskusji.

Najbliżej z prof. Zgórniakiem współpracowałem jednak w latach 90. w ramach utworzonego w 1990 r. Towarzystwa Polsko-Niemieckiego w Krakowie. Mimo swoich ciężkich przeżyć w niemieckich obozach koncentracyjnych piastował on funkcję przewodniczącego, a ja byłem jego zastępcą. Towarzystwo organizowało ciekawe spotkania, dyskusje i konferencje poświęcone tematom historycznym i współczesnym. Naszymi gośćmi byli nie tylko naukowcy, ale także politycy, deputowani do Bundestagu, pisarze i artyści. Płonem tych spotkań stało się kilka publikacji. W działalność powyższą angażowali się także byli więźniowie niemieckich obozów koncentracyjnych z Krakowa, którymi opiekowały się różne organizacje charytatywne w RFN.

Niemal do końca swoich dni prof. Zgórniak aktywnie uczestniczył w pracach Komisji Środkowoeuropejskiej PAU w Krakowie zarówno jako referent, jak i autor licznych publikacji. Pamiętam go z posiedzeń jako cierpliwego słuchacza oraz żarliwego dyskutanta. Moje ostatnie dłuższe spotkanie z prof. Zgórniakiem miało miejsce pod koniec lata 2006 r. w jego mieszkaniu przy ul. Smoleńsk w Krakowie. Wręczyłem mu wtedy moją wówczas opublikowaną monografię – *Historia Niemiec współczesnych 1945-2005*. Spotkanie stało się pretekstem do dłuższej rozmowy na temat przeszłości i teraźniejszości Niemiec. Przy okazji poznałem także wiele cie-

kawych faktów nie tylko na temat jego przeżyć okupacyjnych, lecz także bliskich kontaktów i współpracy naukowej w różnych ośrodkach badawczych nad historią wojskowości w Niemczech, zwłaszcza zaś we Freiburgu.

Profesora Zgórniaka zapamiętam jako wybitnego naukowca i historyka oraz spokojnego, wyrozumiałego i życzliwego człowieka. Spotkania i rozmowy z nim były zawsze wielką przyjemnością. Wielka szkoda, że nie ma Go już wśród nas.

RECENZJE

Anna Paterek

**TOMASZ KAPUŚNIAK, UKRAINA JAKO OBSZAR WPLYWÓW
MIĘDZYNARODOWYCH PO ZIMNEJ WOJNIE, [INSTYTUT EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ, WARSZAWA-LUBLIN 2008, 320 S.]**

W kontekście decyzji praskiego szczytu Unii Europejskiej z 7 maja 2009 r., na którym zainaugurowane zostało Partnerstwo Wschodnie, rozważania na temat determinantów zacieśniania więzów pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą i wzmacniania jej prozachodniej orientacji stają się szczególnie zasadne. Temu problemowi badawczemu poświęcono również uwagę w omawianej publikacji. Autor wychodzi w niej od podstawowego założenia, jakim jest ukazanie Ukrainy poprzez pryzmat bycia „stawką” w strategiach trzech światowych graczy: Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki i Unii Europejskiej (s. 9-10).

Analiza podporządkowana została przedstawieniu nowo powstałej republiki jako obszaru ścierających się wpływów międzynarodowych w pozimnowojennym systemie politycznym Europy. W ślad za tym konstrukcja pracy obejmuje cztery rozdziały, w których kolejno zarysowane zostały teoretyczne aspekty kategorii wpływu międzynarodowego (rozdział pierwszy), Ukraina jako przedmiot wpływu międzynarodowego (rozdział drugi), aktywność podmiotów na nią wpływających (rozdział trzeci), a także koncepcje i kierunki ukraińskiej polityki zagranicznej i stanowisko opinii publicznej jako reakcje na wywierane wpływy (rozdział czwarty). Praca opiera się na szerokiej bazie źródłowej, licznych opracowaniach angielskojęzycznych, a także ukraińskich, rosyjskich i polskich.

Autor obszernie prezentuje geopolityczne znaczenie Ukrainy, jako jednego z kluczowych strategicznie krajów Europy Środkowo-Wschodniej, zarówno ze względu na położenie geograficzne, jak i potencjał ekonomiczny (s. 49-61), społeczno-kulturowy (81-101), a także wysoki na tle innych państw europejskich potencjał militarny (s. 62-80). Zwłaszcza charakterystyka ostatniego z wymienionych, którego słabość determinuje „czynnik ludzki (...), uwarunkowania ekonomiczne państwa oraz zależność surowcowo-energetyczna od Rosji (...)” (s. 80), potwierdza tezę o konieczności godzenia dwóch przeciwnych kierunków europejskiej strategii

wobec Ukrainy – dążenia Rosji do reintegracji obszaru postradzieckiego i utrzymania swojej dominującej pozycji oraz starań Wspólnot Europejskich o rozszerzenie strefy wolnorynkowej i demokratycznej stabilności, bezpieczeństwa oraz wartości europejskich, przy jednoczesnym uwzględnianiu interesów Rosji w praktycznej polityce Unii Europejskiej.

Mówiąc o uwarunkowaniach społecznych, autor wskazuje na poważny problem HIV, z którym boryka się współczesna Ukraina (s. 85), choć nie poświęca temu zagadnieniu szczególnej uwagi. Mimo problemów wewnętrznych Ukraina jest państwem pod wieloma względami atrakcyjnym dla gospodarki europejskiej (czarnoziemy, przemysł metalowy, raketowy, chemiczny, produkcji maszyn, wysoko wykwalifikowana siła robocza, położenie geoeconomiczne itd.), a zatem od umiejętności poradzenia sobie ze słabościami zależy jej pozycja w systemie międzynarodowym, konstatuje autor.

Zarówno Rosja, USA, jak i Unia Europejska realizują swoją politykę wobec Ukrainy poprzez pryzmat w większym lub mniejszym stopniu własnych wpływów i partykularnych interesów. I tak Rosja, chcąc zachować dotychczasową sferę oddziaływań, sięga po różne instrumenty nacisku, takie jak działania w okresie „pomarańczowej rewolucji”, wykorzystywanie i potęgowanie podziałów wewnętrznych wśród elit politycznych i społeczeństwa (mniejszość rosyjska), szantaż energetyczny, kroki mające na celu dyskredytację Ukrainy na arenie międzynarodowej, a tym samym uniemożliwienie jej integracji z Sojuszem Północnoatlantyckim (s. 167).

Z kolei polityka Stanów Zjednoczonych wobec Ukrainy ewoluowała od podejścia *Russia first* w latach 1991-1994 (cel: rozbrojenie Ukrainy, Rosja postrzegana jako jedyny gwarant bezpieczeństwa na terytorium postradzieckim), przez ściślejszą współpracę i pomoc gospodarczą, a także odejście od koncepcji „moskwocentryzmu” na rzecz „geopolitycznego pluralizmu na obszarze WNP” w latach 1994-2000, poprzez utratę uprzywilejowanej pozycji Ukrainy na skutek braku wewnętrznych reform i korupcji, aż do zamrożenia stosunków wskutek ukraińskiego poparcia dla Macedonii w konflikcie z separatystami albańskimi i nielegalnych dostaw systemów Koczuga do Iraku (s. 178-179).

Odzyskanie straconej pozycji umożliwiło, zdaniem autora, znaczące zaangażowanie się Ukrainy w misję stabilizacyjną w Iraku. Jednocześnie istotnym instrumentem realizacji polityki amerykańskiej wobec Ukrainy stał się Pakt Północnoatlantycki, m.in. dzięki wspólnym programom szkoleniowym i współpracy wojskowej. W interesie USA, podobnie jak i UE, leży ponadto rozbięcie rosyjskiego monopolu energetycznego na obszarze WNP (dostęp do złóż kaspijskich, s. 200), wzmocnienie procesów demokratyzacji (przykładem jest wsparcie ukraińskich organizacji pozarządowych w czasie „pomarańczowej rewolucji”) oraz proeuropejskich gwarancji bezpieczeństwa na Ukrainie.

Autor dokonuje trafnej oceny polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy. Ewolowała ona od bierności w latach 90 XX w. do zaangażowania w XXI w., czego wyrazem jest przede wszystkim proces zbliżania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, pozostający jednakże bez konkretnych deklaracji w sprawie członkostwa.

Mając na uwadze odejście państw UE od procesu poszerzania o nowych członków na rzecz pogłębiania integracji, szczególną rolę autor przypisuje NATO, którego poszerzenie mogłoby zachęcić Unię do podjęcia analogicznych kroków. Obszar czarnomorski stanowi przedmiot żywego zainteresowania analizowanych mocarstw, tym bardziej Unia Europejska powinna dążyć do wypracowania pełnej i spójnej wizji roli Ukrainy w swoich strukturach, a nie tylko ograniczać się do jej finansowego wsparcia.

Bardzo ciekawych informacji dostarcza również analiza reakcji opinii publicznej (s. 263-281) oraz problem kształtowania tożsamości ukraińskiej. Ukraińcy z jednej strony widzą w Rosji największe zagrożenie, z drugiej najważniejszego partnera (str. 280), co przyczynia się do większej podatności na wpływy i naciski tego mocarstwa. Podsumowując sytuację polityczną na Ukrainie (kryzys w 2007 i 2008 r.) jako „wypadkową wielu wydarzeń i konfliktów społecznych, ekonomicznych, kulturowo-cywilizacyjnych” (s. 282), autor widzi rozwiązanie w konieczności gruntownych reform systemu politycznego i prawnego, gdyż „poprzez wewnętrzne spory i kłótnie Ukraina skazuje się na marginalizację i pomniejsza swoje szanse na członkostwo w strukturach euroatlantyckich” (s. 283).

Klarowny wywód autora czyni omawianą publikację niezwykle cennym kompendium, pozwalającym m.in. studentom stosunków międzynarodowych i nauk politycznych bliżej zapoznać się i zrozumieć kwestie związane nie tylko z Ukrainą, ale również z kategorią wpływu i interesu w stosunkach międzynarodowych.

Grzegorz Szklarczyk

**MARTIN GROSSE HÜTTMANN, MATTHIAS CHARDON,
SIEGFRIED FRECH (HRSG.): „DAS NEUE EUROPA”,
WOCHENSCHAU VERLAG, [SCHWALBACH/TS., 2008]**

„Das neue Europa“ [pol. Nowa Europa] to publikacja zbiorowa składająca się z trzydziestu obszernych artykułów naukowych niemieckich autorów, które poświęcone są krajom sąsiednim Unii Europejskiej. Redaktorzy publikacji Martin Große Hüttmann, Matthias Chardon, Siegfried Frech reprezentują różne ośrodki badawcze i instytucje naukowe z różnych części Niemiec, co pozwoliło im zebrać najbardziej interesujące i w mojej ocenie reprezentatywne dla niemieckiej nauki opinie.

Celem publikacji jest przedstawienie i omówienie różnorodnych, najnowszych możliwości współpracy Unii Europejskiej z krajami jej bliskiego sąsiedztwa. Autorzy omawiają zatem Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie, koncepcję partnerstwa strategicznego UE z Rosją, a także model współpracy UE z Norwegią i Szwajcarią. Publikacja obejmuje również artykuły mówiące o efektach ostatniego rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a także o perspektywie członkostwa Turcji w UE. Można zatem stwierdzić, że publikacja zaadresowana jest do szerokiego grona odbiorców, którzy interesują się stosunkami zewnętrznymi Unii Europejskiej, choć najwięcej miejsca poświęcone jest tematyce relacji Unii Europejskiej w stosunku do jej „europejskich sąsiadów na wschodzie”. Termin ten jest charakterystyczny dla autorów niemieckich i używany jest w opozycji do krajów położonych w Afryce Północnej, zwanych „sąsiadami Europy”.

W pierwszym artykule publikacji Kai-Olaf Lang, ekspert ds. Europy Środkowo-Wschodniej w berlińskiej Fundacji Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik) stwierdza, iż Europejska Polityka Sąsiedztwa odbierana jest w grupie nowych państw członkowskich UE jako przygotowanie dla pełnego członkostwa w UE jej europejskich sąsiadów na wschodzie, a nie jako alternatywa dla członkostwa, jak chcą przeciwnicy dalszego rozszerzenia UE w gronie starych państw członkowskich.

W podobny sposób wypowiada się dr Iris Kempe – ekspert ds. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w monachijskim Centrum Stosowanej Analizy Polityki (Centrum für angewandte Politikforschung). Zwraca ona uwagę na to, iż celem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest: 1. uniknięcie tworzenia się nowych linii podziału w Europie, 2. umacnianie bezpieczeństwa i stabilności w krajach bliskiego sąsiedztwa UE oraz 3. przeniesienie części dorobku prawnego UE do krajów sąsiedzkich, ale bez możliwości instytucjonalnego włączenia tych państw w proces integracji europejskiej. Jednakże po sukcesie tzw. „Pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, część postulatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa została spełniona i powstała pilna potrzeba określenia nowych zachęt dla Ukrainy, aby w swym dalszym rozwoju podążała w kierunku Unii Europejskiej. Obecnie Polska, Litwa oraz Niemcy tworzą swoistą koalicję w łonie UE na rzecz oddzielenia państw wschodniego sąsiedztwa od grupy państw Śródziemnomorskich i stworzenia dla europejskich sąsiadów na wschodzie nowego instrumentu politycznego. Obecnie nie ma jednakże jednomyślności na temat, czym taki instrument miałby być. Wyrażna jest różnica stanowisk pomiędzy Polską i Litwą a Republiką Federalną Niemiec i Komisją Europejską. Polska i Litwa traktuje wschodnich sąsiadów UE jako potencjalnych członków Unii Europejskiej. Rząd RFN prowadzi politykę rozróżniania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pomiędzy „sąsiadami Europy” a „europejskimi sąsiadami”, natomiast Komisja Europejska chciałaby utrzymać równowagę pomiędzy wymiarem południowym a wymiarem wschodnim EPS.

Dr Barbara Lippert, wicedyrektor Instytutu Polityki Europejskiej w Berlinie i wykładowca na Uniwersytecie Humboldt’a, szczegółowo analizuje w swoim artykule rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, od momentu jej powstania, aż po perspektywy jej rozwoju w najbliższych latach. Punktem wyjścia dla jej rozważań jest jednak stwierdzenie, iż nowa polityka dla wschodnich sąsiadów UE nie będzie w sposób wyraźny zawierać żadnej perspektywy członkostwa tych krajów w Unii Europejskiej. Komisja Europejska podkreśla fakt, iż Europejska Polityka Sąsiedztwa i proces rozszerzania UE to dwie różne sprawy. Nowa polityka europejska w stosunku do wschodnich sąsiadów może być zbudowana wokół dwóch koncepcji – albo koncepcji pogłębionej strefy wolnego handlu, albo koncepcji stworzenia w Traktacie Konstytucyjnym nowej formy prawnej, które dawałoby krajom sąsiedztwa coś więcej niż strefa wolnego handlu, a mniej niż pełne członkostwo. Pierwsza koncepcja strefy wolnego handlu uzależniona jest od spełnienia przez kraje wschodniego sąsiedztwa kryteriów członkowskich w Światowej Organizacji Handlu. Wzorem dla tej koncepcji będą struktury funkcjonowania Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Decyzja w sprawie przyszłości polityki UE wobec wschodnich sąsiadów jeszcze nie zapadła i będzie uzależniona od wielu czynników zewnętrznych, takich jak: stosunek Rosji do tychże projektów, sytuacja polityczna w regionach sąsiedzkich i oczywiście dalszej woli partnerów – UE i krajów sąsiedzkich.

Publikacja „*Das neue Europa*” wydawnictwa Wochenschau Verlag jest z wielu względów godna polecenia i uwagi. Mimo iż nie zawiera odniesień do najnowszej polsko-szwedzkiej „Inicjatywy Partnerstwa Wschodniego” pozwala czytelnikowi na zrozumienie i zapoznanie się z zagadnieniem współpracy Unii Europejskiej

27 państw członkowskich z sąsiadami UE w Europie i poza nią. Co więcej publikacja prezentuje poglądy wybitnych ekspertów niemieckiej nauki na temat współpracy UE ze wschodnimi sąsiadami, który jest szczególnie ważny w Polsce. Daje to możliwość skonfrontowania własnych poglądów z poglądami badaczy niemieckich i wyrobienia sobie własnej opinii na temat możliwości współpracy Polski i Niemiec w ramach UE na rzecz zbliżenia Ukrainy, Mołdowy, Białorusi do Unii Europejskiej.

Grzegorz Szklarczyk

**POLITYKA WSCHODNIA POLSKI. UWARUNKOWANIA, KONCEPCJE,
REALIZACJA, REDAKCJA NAUKOWA ANDRZEJ GIL, TOMASZ
KAPUŚNIAK, [INSTYTUT EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ,
WARSZAWA-LUBLIN 2009, 416 S.]**

Wydana w 2009 r. książka *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja* to publikacja zbiorowa składająca się z dwudziestu dziewięciu obszernych artykułów autorów reprezentujących różne ośrodki badawcze i instytucje naukowe z całej Polski. Pozwoliło to zebrać najbardziej interesujące i w mojej ocenie reprezentatywne dla nauki polskiej opinie na temat polityki wschodniej naszego kraju.

Celem publikacji jest przedstawienie i omówienie zagadnienia rozwoju polskiej polityki wschodniej zarówno w kontekście historycznym, jak i geopolitycznym ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Polski w Europie Środkowo-Wschodniej w roku 2008, czyli w 90. rocznicę odzyskania przez nasz kraj niepodległości.

W części pierwszej, poświęconej uwarunkowaniom polskiej polityki wschodniej, autorzy zwracają uwagę na sytuację geopolityczną Polski po 1918 r. i podejmują temat uzależnienia Polski od ZSRR w okresie Polski Ludowej. W tej części publikacji przedstawiono również artykuły o kulturowej tożsamości Polski w regionie, jej pozycji gospodarczej i militarnej oraz o roli Kościoła katolickiego na wschodzie.

Druga część publikacji prezentuje najważniejsze koncepcje polskiej polityki wschodniej. Autorzy Piotr Wandycz i Leopold Unger omawiają koncepcję Europy Środkowo-Wschodniej Oskara Haleckiego z pierwszej połowy XX w. oraz założenia polityki wschodniej Polski według Jerzego Giedroycia, która zmierzać miała do stworzenia federacji Europy Środkowo-Wschodniej. Obie koncepcje mają wpływ na – omawiany w kolejnych artykułach – kształt polityki wschodniej rządów polskich po 1989 r. Ważne artykuły w tej części to bez wątpienia opracowania Romana Kuźniara *Polityka wschodnia III RP – sukcesy pragmatyzmu, porażki prometeizmu* oraz Sławomira Dębskiego *Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski*. Oba te artykuły ukazują ewolucję polskiej polityki wschodniej po 1989 r.

Trzecia część publikacji została poświęcona omówieniu realizacji polskiej polityki zagranicznej wobec sąsiadów Polski na wschodzie. Autorzy omawiają kolejno politykę Polski (rozumianą jako politykę rządu polskiego), jej różnorodne cele i problemy w relacjach z Ukrainą, Białorusią, państwami nadbałtyckimi, Mołdową oraz – co szczególnie ważne – z regionami Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. W dyskusji o polskiej polityce wschodniej brakowało dotychczas odniesień do tych regionów, które ze względu na swoje strategiczne położenie stają się w ostatnich latach coraz ważniejszym partnerem dla Unii Europejskiej. W tej części znajduje się również artykuł poświęcony roli Rosji w polskiej polityce wschodniej po 1999 r. oraz artykuł o polityce Polski wobec polskich mniejszości na wschodzie.

Nowe możliwości kształtowania przez Polskę jej polityki wschodniej w ramach Unii Europejskiej są przedmiotem analizy w części czwartej publikacji. Autorzy wskazują na koncepcję polityki wschodniej Wspólnoty Europejskiej i podkreślają znaczenie tworzenia koalicji w Unii Europejskiej dla proponowanych przez Polskę postulatów politycznych (omawiają główne założenia polityki wschodniej Niemiec, Francji, państw Grupy Wyszehradzkiej, państw nordyckich i śródziemnomorskich, wskazując na podobieństwa i różnice interesów między nimi i Polską).

Szczególnie ważna dla Polski jest znajomość celów i interesów Niemiec związanych z krajami wschodniego sąsiedztwa UE. Republika Federalna Niemiec już od czasu prezydencji w Radzie UE (roku 2006 i 2007) aktywnie realizuje swoje interesy na wschodzie. Wśród najważniejszych celów prezydencji Niemiec znalazło się wzmocnienie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i przede wszystkim wzmocnienie relacji UE z krajami Azji Środkowej, znane jako koncepcja ENP Plus (European Neighbourhood Policy Plus). Celem tej koncepcji jest bezpieczeństwo energetyczne i współpraca gospodarcza Unii Europejskiej z krajami Azji Środkowej, na czym w pierwszej kolejności skorzystałyby Niemcy ze względu na swój potencjał ekonomiczny. Polska może wzorować się na niemieckiej strategii i taktyce postępowania w ramach UE w celu realizacji swoich zamierzeń gospodarczych i politycznych.

Publikacja Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja* jest z wielu względów godna polecenia i szczególnej uwagi. Przede wszystkim jest to wyjątkowo obszerna i pierwsza tego typu publikacja na polskim rynku wydawniczym. Pozwala czytelnikowi zapoznać się z ewolucją polskiej polityki wschodniej od czasów historycznych po czasy najnowsze; od czasów, kiedy Polska ze względu na swoją zależność od ZSRR nie mogła prowadzić samodzielnej polityki zagranicznej, do chwili obecnej, kiedy Polska ma możliwość aktywnej realizacji polityki wschodniej zarówno bezpośrednio wobec swoich sąsiadów na wschodzie, jak i poprzez tworzenie koalicji w Unii Europejskiej oraz w NATO dla swoich celów politycznych. Autorzy podkreślają znaczenie obu organizacji międzynarodowych, Unii Europejskiej oraz Organizacji Paktu Północno-Atlantyckiego, jako ważnych aren politycznych.

W większości artykułów pojawia się apel o to, by Polska czerpała ze swoich doświadczeń historycznych w Europie Środkowo-Wschodniej i aktywnie działała „na Zachodzie” na rzecz „Wschodu”. W interesie Polski jest niedopuszczenie do powstania nowej – „szklanej” – kurtyny oddzielającej kraje UE od jej wschodnich

sąsiadów oraz aktywne wspieranie dążeń państw wschodniego sąsiedztwa UE na drodze do integracji europejskiej. Skuteczność w realizacji celów polskiej polityki wschodniej będzie mieć wpływ na wiarygodność Polski wobec jej wschodnich partnerów oraz na wzmocnienie jej pozycji w Unii Europejskiej.

Beata Molo

**KAZIMIERZ KRAJ, ROSJA W WALCE Z TERRORYZMEM,
[KRAKÓW 2008, 216 S.]**

Wzrost politycznego terroryzmu pociąga za sobą pytania o ewolucję tego zjawiska, o sposoby walki z nim oraz przyszłość antyterrorystycznych działań podejmowanych przez państwa. Szczególnie interesujące w tym kontekście są poczynania Rosji, które służą walce z tym zagrożeniem.

Powyższemu zagadnieniu poświęcona została książka autorstwa Kazimierza Kraja *Rosja w walce z terroryzmem*. We wstępie czytamy, iż „zasadnicza teza książki opiera się na założeniu, iż wszystkie działania podejmowane przez Federację Rosyjską w dziedzinie walki z terroryzmem służą dwóm podstawowym zadaniom: zwalczaniu terroryzmu i ochronie interesów Rosji, dla której jednym z celów jest uzyskanie swobody działania w rozwiązywaniu problemów wynikających z terroryzmu wewnętrznego, separatyzmu i ekstremizmu” (s. 9).

Omawiana publikacja składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia oraz załączników.

Rozdział I stanowi wprowadzenie do zasadniczej problematyki zwłaszcza definicji terroryzmu i problemów związanych z jej sprecyzowaniem. Niezwykle ciekawe jest przedstawienie ujęć definicyjnych tego zjawiska występujących w teorii i praktyce rosyjskiej (s. 18). W dalszej części rozdziału Autor charakteryzuje zjawisko terroryzmu politycznego, źródła terroryzmu, geografie terroryzmu międzynarodowego oraz problem umiędzynarodowienia tego zagrożenia. Autor w konkluzji stwierdza, że bez ścisłej współpracy zainteresowanych państw, pełnej wymiany informacji nie będzie możliwe ograniczenie terroryzmu (s. 50).

Rozdział II został poświęcony genezie i ewolucji terroryzmu w Rosji. Cenne jest zwłaszcza w tej części omawianej publikacji zestawienie źródeł terroryzmu we współczesnej Rosji. Autor zalicza do nich wyznaczniki polityczno-kulturowe, ideologiczne oraz społeczno-psychologiczne. Jednakże w Jego ocenie to „czynniki polityczno-kulturowe są podstawą wyjściową pozwalającą na zrozumienie źródeł terroryzmu we współczesnej Rosji oraz pozostałych krajach byłego Związku Ra-

dzieckiego" (s. 67). Następnie dokonuje charakterystyki organizacji terrorystycznych działających w Rosji oraz prezentuje najważniejsze akty terroru w latach 1991-2004: Budionowsk – 1995, Moskwa – 1999, Dubrowka – 2002, Biesłan – 2004.

W rozdziale III Autor analizuje uregulowania prawne Federacji Rosyjskiej związane z walką z terroryzmem. Prezentując założenia polityki zagranicznej Rosji oraz koncepcję bezpieczeństwa narodowego FR konkluduje, iż planując politykę zagraniczną Rosja wysoko w swoich priorytetach umieszcza zwalczanie terroryzmu międzynarodowego (s. 92), a jednym z zadań wynikających z treści koncepcji jest rozwój międzynarodowej współpracy przy zwalczaniu ponadnarodowej przestępczości oraz terroryzmu (s. 93). W dalszej części rozdziału przedstawia rosyjskie instytucje państwowe odpowiedzialne za walkę z terroryzmem ze szczególnym uwzględnieniem roli i miejsca prezydenta FR w organizacji i kierowaniu działaniami antyterrorystycznymi.

Rozdział IV dotyczy Rosji w walce z terroryzmem w kręgu kontynentalnym (tj. w Azji) i bliskiej zagranicy. W pierwszej części rozdziału omówione zostały programy krajów WNP dotyczące zmagania z terroryzmem oraz osiągnięcia Rosji i państw Wspólnoty w tej sferze. Trafne jest stwierdzenie Autora, iż pomimo pewnych osiągnięć w realizacji umów i programów walki z terroryzmem, ich „wypełnienie przedstawia jeszcze ciągle wiele do życzenia”. Wynika to z następujących przyczyn: braku realizacji przez państwa uczestniczące obowiązków nałożonych podpisanymi umowami, nieratyfikowania wielu ważnych dokumentów dotyczących problemów obrony i bezpieczeństwa, zawartych w ramach współpracy państw WNP oraz niewystarczających wysiłków parlamentów krajów WNP odnośnie unifikacji narodowych systemów prawnych w takich gałęziach jak prawo karne, karno-procesowe i cywilne (s. 143). Druga część rozdziału zaś poświęcona została zaprezentowaniu funkcjonowania Szanghajskiej Organizacji Współpracy oraz jej Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej.

Przedmiotem analizy w rozdziale V jest rola Rosji w walce z terroryzmem międzynarodowym w kręgu globalnym. Autor słusznie podkreśla, iż według Rosji „podstawowa rola w zjednoczeniu wysiłków państw dla celów walki z terroryzmem należy do ONZ” (s. 166), natomiast współpraca Rosji z Unią Europejską w tej sferze ma raczej charakter werbalny. Co się tyczy kooperacji z NATO, „stała się realnym czynnikiem zabezpieczającym stabilność międzynarodową” (s. 175).

Niewątpliwą zaletą omawianej publikacji jest szeroka baza źródłowa. Składa ją na nią zarówno źródła w języku polskim i rosyjskim, jak również publikacje anglo- i niemieckojęzyczne.

Podsumowując, książka Kazimierza Kraja, stanowi kompetentne i ciekawe opracowanie problemu walki Rosji z terroryzmem. Nie ma wątpliwości, że wybór tematu okazał się trafny, zważywszy na fakt, iż dotychczas brakowało w Polsce analizy na powyższy temat.

Kamila Mazurek

**ECKART LOHSE, MARKUS WEHNER, ROSENKRIEG.
DIE GROSSE KOALITION 2005-2009,
[FACKELTRÄGER VERLAG, KÖLN 2009, 267 S.]**

W 2005 roku przedstawiciele dwóch największych partii narodowych (Volksparteien) CDU/CSU oraz SPD podpisali umowę koalicyjną. Tym samym zawiązała się pierwsza Wielka Koalicja w historii pozejednoczeniowych Niemiec. Dotychczasowi protagoniści niemieckiej sceny politycznej mieli stworzyć rząd i wspólnymi siłami przeprowadzić Niemcy przez trudny okres realizacji reform w polityce wewnętrznej i międzynarodowej.

Eckart Lohse oraz Markus Wehner przedstawiają dziennikarski bilans niepowodzeń tej koalicji. Autorzy są korespondentami „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, posiadają doświadczenie i wiedzę niezbędną do sporządzenia takiego bilansu. W ostatnich latach byli obecni podczas posiedzeń partyjnych i parlamentarnych, towarzyszyli niemieckim decydentom politycznym w ich spotkaniach na szczycie oraz przeprowadzali wywiady z politykami z pierwszych stron gazet.

Okres rządów czerwono-czarnej koalicji, powstanie której wymuszone zostało niemieckim systemem politycznym i zbudowane na ruinach epoki Schroedera okrzyknięty został przez Eckarta Lohsego oraz Markusa Wehnera *wojną róż*. Nawiązywali oni do znanego, amerykańskiego filmu o tym samym tytule, którego sukces z 1990 roku w Niemczech doprowadził do wejścia na stałe do niemieckiego języka potocznego wyrażenia „Rosenkrieg” na określenie intensywnych, wyniszczających konfliktów towarzyszących rozstaniu. Rządy Wielkiej Koalicji zostały nazwane przez Autorów mianem małżeństwa z przymusu: ponieważ żadna z partii nie była w stanie rządzić osobno, były zmuszone do zawiązania koalicji. Autorzy uznali, że alians CDU/CSU i SPD zbudowany został na błędnych oczekiwaniach, dużych rozczarowaniach i zaprzepaszczonej staraniach. W efekcie „nie powstał związek na całe życie, lecz związek na przetrwanie” („kein Bund fürs Leben, sondern ein Bund fürs Überleben”). Partie blokowały wzajemnie swoje decyzje, bardziej troszcząc się o swój wizerunek oraz profil, aniżeli o sukces prac rządu oparty na kompromisie.

Takie zachowanie wynikało z braku: wspólnych interesów, sympatii, związków pomiędzy politykami oraz niewytworzonych kanałów komunikacji. Jak piszą Autorzy: „albo uczucie, że są wspólnym rządem nie powstało, albo – jeśli powstało – bardzo szybko znikło”. Rozpoczęła się *wojna róż*, w której – zdaniem Autorów – obie partie miały tylko jeden wspólny cel: podnieść wartość swojej własnej partii kosztem drugiej. Kryzys gospodarczy oraz konieczność wzmożenia prac rządu nad likwidacją jego skutków zahamowały wyniszczającą, dekonstruktywną rywalizację pomiędzy partiami.

Symbolika zaczerpnięta z życia codziennego nie umniejsza wartości książki, tym bardziej że nawiązuje również do *Wojny róż* toczącej się w XV wieku w Anglii pomiędzy rodami Yorków i Lancasterów. Jest o tyleż ciekawa, że w sytuacji kryzysu partii narodowych w Niemczech może okazać się koniecznym zawiązanie ponownej koalicji o podobnym składzie, a jeśli obydwaj partnerzy koalicijni nie nauczą się kooperować, to niekonstruktywne spory staną się nieodłącznym elementem niemieckiej polityki na poziomie rządowym w następnych latach, a co za tym idzie skojarzenie z długoletnim konfliktem angielskich rodów może okazać się trafne.

Książka stanowi opis historii dwóch partii, które nie umieją podzielić władzy między siebie, ani ze sobą rządzić. Autorzy wyjaśniają najważniejsze decyzje polityczne wielkiej koalicji, tłumacząc, dlaczego niektóre z nich nie zostały podjęte. Analizują działania partii koalicyjnych i tych znajdujących się w opozycji, co daje w miarę pełny obraz rzeczywistości polityki niemieckiej.

W niniejszej pozycji nakreślona jest nie tylko ewolucja rządów Wielkiej Koalicji od wyborów w 2005 roku do grudnia 2008 roku: znajdują się w niej również charakterystyki polityków niemieckiej sceny politycznej, ich ambicji, intryg, poszukiwań własnego profilu i niepotrzebnych sporów. Autorzy portretują najważniejszych aktorów niemieckiej sceny politycznej ostatnich lat: Angele Merkel, Edmunda Stoibera, Franza Müferinga, Oskara Lafontaine.

Książka, określana przez niemiecką krytykę jako pierwsze „Resümee” rządów Wielkiej Koalicji napisana została w formie reportażu z zachowaniem dyscypliny faktograficznej; podaje istotne niepublikowane wcześniej w takim zestawieniu fakty i obserwacje, oparta na gruntownym *resersche*’u może stanowić punkt wyjścia do dalszych badań i konkluzji.

Polecana szczególnie dla tych Czytelników, którzy chcą lepiej zrozumieć charakter współczesnej niemieckiej polityki wewnętrznej, a nie mieli okazji analizować losów Wielkiej Koalicji na podstawie prasy ostatnich czterech lat.

Anna Diawol

**ŁUKASZ WOJCIESZAK, OBWÓD KALININGRADZKI W RELACJACH
UNIA EUROPEJSKA - ROSJA (1992-2005), [WYŻSZA SZKOŁA
ADMINISTRACJI, BIELSKO-BIAŁA 2008, 202 S.]**

Obwód kaliningradzki ze względu na swoje położenie na styku dwóch odrębnych systemów społeczno-politycznych jest obszarem niezmiernie ważnym dla przyszłości stosunków między Unią Europejską a Rosją. Po wstąpieniu do Unii państw byłego bloku socjalistycznego obwód znalazł się w szczególnej sytuacji. Jego strategiczne położenie nierzadko w ostatnich latach warunkowało wzajemne relacje Brukseli i Moskwy.

Jak podkreśla we wstępie autor, celem publikacji jest całościowe przedstawienie sytuacji obwodu kaliningradzkiego w zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej. Sytuacja ta zależy w dużej mierze od aktualnej polityki Kremla wobec Unii i odwrotnie. Główna teza pracy brzmi następująco: po rozszerzeniu Unii, Rosja stara się jeszcze bardziej uzależnić od siebie obwód kaliningradzki, co wpływa na charakter relacji obu podmiotów. Rodzi to konieczność poszukiwania nowych form współpracy z eksklawą, której dalszy rozwój będzie uzależniony od „wyważonych interesów politycznych i gospodarczych oraz stabilnych, a nie koniunkturalnych stosunków między Rosją a Unią Europejską”.

Autor w publikacji przyjmuje cezurę początku lat 90. Wyznaczają ją takie wydarzenia, jak rozpad ZSRR, powstanie Unii Europejskiej oraz zawarcie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy pomiędzy Unią i Rosją. Natomiast cezurą końcową to moment rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje byłego bloku socjalistycznego. Mimo przyjętych przez autora ram czasowych publikacja obejmuje tak naprawdę okres kilkudziesięciu lat, co wcale nie jest zarzutem, a wręcz przeciwnie – dzięki temu jest ona dziełem całościowym, kompetentnym i wyczerpującym temat. Z jednej strony autor nawiązał do wydarzeń i sporów historycznych, z drugiej zaś położył główny akcent na kwestie najnowsze, sięgające w czasie dalej niż rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r.

Rozdział pierwszy recenzowanej publikacji przedstawia genezę i ewolucję obwodu kaliningradzkiego w latach 1992-2005. Autor dostrzegł konieczność odwołania się do kontekstu historycznego, poświęcając kilka stron powstaniu obwodu. Dalej opisuje przebieg zmian, jakie zaszły w pierwszym okresie jego istnienia, oraz podkreśla dwoistość jego położenia na styku odrębnych systemów społeczno-kulturowych. Omawia sytuację obwodu w pierwszych latach po rozpadzie ZSRR, specyficzną politykę Moskwy wobec władz eksklawy oraz wskazuje na jej przede wszystkim militarne przyczyny. Podkreśla strategiczne położenie obwodu i jego wojskowe znaczenie jako swoistego „straszaka” Rosji wobec państw europejskich.

W rozdziale drugim autor nakreśla charakter współpracy Unia Europejska – Rosja. Zwraca uwagę na podstawy częstego współdziałania obu organizmów oraz przyczyny obopólnej niechęci. Opisuje kolejne wspólne inicjatywy, koncepcje, podpisywane porozumienia oraz zmieniający się klimat relacji w zależności od aktualnej polityki zagranicznej Rosji.

Rozdział trzeci został poświęcony miejscu obwodu kaliningradzkiego we wzajemnych relacjach Unia – Rosja. Autor zwraca uwagę na fakt, że obszar obwodu jest swoistego rodzaju kartą przetargową Rosji wobec Unii Europejskiej. Obwód, leżący na pograniczu wschodu i zachodu, stał się dla Brukseli ważny w momencie negocjacji akcesyjnych, które doprowadziły do poszerzenia Unii o kraje bezpośrednio z nim graniczące. Autor w tym rozdziale zwraca uwagę na problem wizowy, który pojawił się wraz z rozszerzeniem Unii, wnikliwie przedstawia negocjacje i podpisywane umowy, które doprowadziły do jego rozwiązania.

Rozdział czwarty publikacji dotyczy stanowiska wybranych państw Unii Europejskiej wobec obwodu, a co za tym idzie wobec Rosji. Autor z oczywistych historycznych względów omawia wpływ relacji rosyjsko-niemieckich na sytuację w obwodzie. Druga część rozdziału czwartego to stosunki polsko-rosyjskie. Nie bez znaczenia jest zaprezentowanie stanowiska polskich władz oraz interesów narodowych ze względu na istnienie obwodu jako integralnej części Federacji Rosyjskiej. Autor przedstawia je w kontekście uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, zwracając uwagę na fakt, że interesy polskie w odniesieniu do obwodu konkurują z interesami innych krajów.

Ostatni rozdział traktuje o współpracy transgranicznej eksklawy, w której autor widzi szansę poprawy trudnych stosunków bilateralnych Polska – Rosja i Litwa – Rosja. Szczegółowo opisuje proces tworzenia euroregionów i włączania obwodu w ich funkcjonowanie.

Książkę kończy podsumowanie, w którym autor zastanawia się nad przyszłością obwodu. Uważa on, że polityka Unii Europejskiej będzie miała tutaj niewielkie znaczenie. Dalszy rozwój eksklawy będzie uzależniony od drogi, jaką dla niej wybierze Rosja. Sprawa otwartą więc według autora pozostaje, czy i w jaki sposób Unia w przyszłości będzie miała możliwość wpływania na obwód, który jest istotny z punktu widzenia jej interesów. Interesy te jednak odmiennie postrzegają władze Federacji Rosyjskiej.

Recenzowana publikacja stanowi próbę uchwycenia i opisania najistotniejszych kwestii dotyczących obwodu kaliningradzkiego, dla których tło stanowią trudne relacje Unii Europejskiej z Rosją. Wiele można się z niej dowiedzieć o pomocy

finansowej płynącej z państw europejskich do Kaliningradu oraz o zmianach zachodzących na jego terenie w ostatnich kilkunastu latach.

Książka jest adresowana do osób zainteresowanych problematyką relacji Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską w odniesieniu do specyficznego podmiotu, jakim jest obwód kaliningradzki. Łączy ona w udany sposób wątki polityczne, prawne oraz ekonomiczne. Czytelnik otrzymuje zatem wnikliwą i precyzyjną analizę reform i zmian, jakie dokonały się w ostatnim okresie w obwodzie, oraz związane z tym liczne niezbędne informacje. W rezultacie odbiorca dostaje jasno i przejrzyście napisany tekst, z pogranicza nauk interdyscyplinarnych, z którego może wybrać fragmenty ogólne oraz komentujące problemy polityczne i ekonomiczne, a jednocześnie poszerzyć swoją wiedzę o szczegółową analizę i opis wszystkich istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem obwodu w zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

Pewnym brakiem publikacji jest między innymi pominięcie stanowiska władz Rosji wobec funkcjonowania Kościoła na terenie obwodu i jego politycznego znaczenia, brakuje także omówienia kwestii związanych z istnieniem mniejszości narodowych czy też zagadnień dotyczących współpracy obu społeczeństw. Ich włączenie w obszar badawczy niewątpliwie wpłynęłoby na poszerzenie całościowej wizji relacji Unia – Rosja – obwód kaliningradzki. Nie umniejsza to jednak dużej wartości przedstawionych studiów i dokumentów, które nie tylko są interesujące dla kręgu specjalistów zajmujących się daną problematyką, ale także mogą się stać cenną pomocą dydaktyczną.

Należy podkreślić, że niewątpliwie wartość pracy podnosi fakt, że na polskim rynku wydawniczym jest to pierwsza pozycja, która całościowo odnosi się do różnorodnych aspektów zagadnienia i ukazuje wielowymiarowość podjętego tematu.

SPRAWOZDANIA

Beata Molo

SPRAWOZDANIE Z SEMINARIUM POLSKO-NIEMIECKO-CZESKO-
-UKRAIŃSKIEGO W KLINGEWALDE/GÖRLITZ

W dniach 23-26 kwietnia 2009 r. w Klingewalde/Görlitz odbyło się w seminarium, w którym udział wzięli pracownicy naukowi, doktoranci i studenci Krakowskiej Akademii im. A. Frycza Modrzewskiego, Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie, Uniwersytetu w Brnie (Czechy) oraz Uniwersytetu w Równem na Ukrainie. Seminarium to stanowiło kontynuację zainicjowanej w 2007 r. współpracy pomiędzy Katedrą Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii a Katedrą Badań nad Totalitaryzmem Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie. Z uwagi na fakt, że tematyka spotkania mieściła się w ramach programu badawczego realizowanego przez Katedrę Badań nad Totalitaryzmem, grono uczestników zostało poszerzone o wykładowców i studentów z Czech oraz Ukrainy. Niewątpliwie taki dobór zaproszonych gości pozwolił na przedstawienie i wymianę poglądów, a także ocenę wielu skomplikowanych i kontrowersyjnych problemów zarówno w relacjach dwustronnych, jak i w szerszym kontekście europejskim.

Prelegenci koncentrowali się na problematyce m.in. historycznych uwarunkowań i obecnych problemów w stosunkach polsko-niemieckich i polsko-ukraińskich, transformacji systemowej w krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich, a także europejskim wymiarze współpracy oraz kwestii wzajemnych uprzedzeń i stereotypów.

Z uwagi na szeroki zakres tematyczny obrady zostały podzielone na dwie sekcje tematyczne: *Historia, instrumentacja historii i integracja europejska. Niemcy, Polska, Czechy i Ukraina w Europie oraz Postrzeganie Ukrainy i Ukraińców w Polsce, Niemczech i Czechach.*

W ramach pierwszej grupy tematycznej referencji z Polski, Czech i Niemiec przedstawiali problemy związane z procesami transformacji systemowej, rozliczeniem z komunizmem, polityką historyczną i stereotypami w relacjach polsko-niemieckich oraz realizacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE i Partnerstwa Wschodniego.

W drugim bloku tematycznym prelegenci z Polski, Niemiec i Ukrainy koncentrowali się przede wszystkim na takich zagadnieniach, jak „wielki głód” na Ukrainie, mit UPA, stalinowskie represje na Ukrainie, relacje polsko-ukraińskie i percepcja Ukraińców w Polsce.

Ciekawym wątkiem było problemowe przedstawienie stosunków polsko-ukraińskich w ujęciu historycznym i współczesnym. Podkreślano, że Polska i Ukraina są obecnie bliskimi sąsiadami w Europie, ale mają odmienne doświadczenia historyczne, które z kolei w dużym stopniu rzutowały na ich stosunki wzajemne. Do poważnego obciążenia relacji polsko-ukraińskich doprowadziły w szczególności starcia i konflikty zbrojne, zwłaszcza na Wołyniu i podczas akcji „Wisła”. Wskazywano, że choć akcja „Wisła” została potępiona uchwałą Senatu RP z sierpnia 1990 r., to jednak nie wszystkie cierpienia i zbrodnie zostały dostatecznie zbadane i wyjaśnione przez historyków obu państw, a mimo wysiłków ze strony przywódców Polski i Ukrainy nie doszło do całkowitego przezwyciężenia licznych obciążeń i wzajemnych uprzedzeń.

Wśród głównych problemów i wyzwań współpracy polsko-ukraińskiej w XXI w. wymieniono zabieganie o prozachodnią orientację Ukrainy w polityce zagranicznej w taki sposób, aby nie obciążało to stosunków obydwu państw z Rosją. Za istotne uznano również poszerzanie współpracy z Ukrainą w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Polityki Wschodniej, stwarzając jej perspektywę stowarzyszenia i członkostwa w UE, oraz w rozwiązywaniu różnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, sprzyjając zarazem jej aspiracjom do członkostwa w NATO. Co więcej, wskazywano, że w interesie całej UE jest udzielenie Ukrainie pomocy i jej stabilizacja wewnętrzna, aby mogła uzyskać jasną perspektywę członkostwa w strukturach euroatlantyckich.

Znaczną część dyskusji zdominowało pytanie, czy możliwe jest całkowite pojednanie między Polakami a Ukraińcami. Większości uczestników odpowiadała twierdząco, podkreślając jednak, że elementami utrudniającymi pojednanie są: historia i jej skutki, charakter narodowy i różnice kulturowe. Wśród trudności wskazywano także na brak zainteresowania polityką i relacjami między obydwoma państwami.

W trakcie seminarium szczególnie zainteresowanie wzbudzał problem „wielkiego głodu” na Ukrainie. W swoich wystąpieniach prelegenci podkreślali fakt, że „wielki głód” budzi wiele sporów wśród historyków ukraińskich i rosyjskich odnośnie do liczby ofiar i genezy, tj. czy głód był celowo wywołany, czy też był nieprzewidzianym skutkiem decyzji władz radzieckich. Wskazywano, że na Ukrainie kwestia „wielkiego głodu” wzbudza silne emocje, zwłaszcza wśród najstarszych, żyjących jeszcze świadków tamtych wydarzeń.

Seminarium w Klingewalde/Görlitz było ważnym spotkaniem naukowym, poruszono na nim szereg zagadnień, których z uwagi na ich złożony i wieloaspektowy charakter nie udało się wyczerpać. Bez wątpienia kolejne seminarium, które odbędzie się w 2010 r. w Czechach, umożliwi pogłębienie problematyki zaprezentowanej podczas obrad w Niemczech.

O AUTORACH

Magdalena Bainczyk – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autorka publikacji z zakresu prawa międzynarodowego

Ryszard M. Czarny – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Krajów Europy Północnej w Akademii Świętokrzyskiej w Kielcach; były ambasador RP w Szwecji i Norwegii; specjalista z zakresu problematyki skandynawskiej, autor wielu publikacji na ten temat

Erhard Cziömer – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autor licznych publikacji na temat historii i polityki zagranicznej Niemiec oraz polityki międzynarodowej

Andrzej Dumala – dr, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, przygotowuje rozprawę habilitacyjną na temat decydowania politycznego w Unii Europejskiej

Sergij Feduniak – dr politologii, docent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Historii, Politologii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu w Czerniowcach, autor publikacji z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej Ukrainy

Daniel Göler – prof. dr, Uniwersytet w Passau

Wojciech Gizicki – dr, adiunkt w Katedrze Politologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; zainteresowania naukowe: problematyka bezpieczeństwa i integracji europejskiej; autor, redaktor/współredaktor ośmiu książek i kilkunastu artykułów naukowych

Tomasz Kapuśniak – dr, Instytut Europy Środkowej, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe na obszarze WNP, polityka wschodnia Unii Europejskiej, polityka zagraniczna Polski, bezpieczeństwo międzynarodowe

Dorota Kaźmierczak-Pec – dr, Wyższa Szkoła Humanistyczna we Wrocławiu

Kazimierz Kraj – dr nauk humanistycznych, nauki o polityce, adiunkt w Toruńskiej Szkole Wyższej

Kristina Kurze – mgr, Universität Passau, Universität Osnabrück

Marcin Lasoń – dr, pracownik naukowy Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autor publikacji poświęconych polityce bezpieczeństwa, zwłaszcza Polski

David Lohrberg – mgr, Universität der Bundeswehr, Hamburg

Jurij Makar – prof. dr hab., Uniwersytet Czerniowiec, Ukraina

Piotr Mickiewicz – dr hab., dyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Społecznych i Dziennikarstwa Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu

Beata Molo – dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka publikacji z zakresu niemcoznawstwa i stosunków niemiecko-rosyjskich

Anna Moraczewska – dr, Zakład Stosunków Międzynarodowych UMCS; zainteresowania badawcze: geopolityka, czynniki i procesy kształtujące współczesne środowisko międzynarodowe, funkcjonowanie i transformacja granic państwowych, procesy transnarodowe, analiza ryzyka międzynarodowego

Anna Paterek – dr, pracownik naukowy Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; autorka publikacji poświęconych problematyce niemcoznawczej

Beata Piskorska – dr, Katedra Stosunków Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

Andrzej Podraza – dr hab., kierownik Katedry Politologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, studiował stosunki międzynarodowe w St Anthony's College (Oxford University), prowadził badania naukowe i wykłady poświęcone integracji europejskiej na uniwersytetach w Europie i Stanach Zjednoczonych

August Pradetto – kierownik Katedry Polityki Zagranicznej i Międzynarodowej Krajów Europy Wschodniej w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Bundeswehry im. Helmuta Schmidta w Hamburgu; autor licznych publikacji na temat transformacji i polityki międzynarodowej

Martin Sieg – dr historii i politologii, wykładowca Wolnego Uniwersytetu w Berlinie i wielu innych uczelni niemieckich; autor publikacji z zakresu polityki bezpieczeństwa

Magdalena Tomala – dr, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Kochanowskiego w Kielcach

Jiří Urbánek – mgr, doktorant, Katedra Historii Wydziału Filozofii Uniwersytetu Masaryka. Specjalizuje się w historii współczesnej, historii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej

Łukasz Wojcieszak – dr, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej; absolwent prawa, europeistyki i amerykanistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego; główne zainteresowania badawcze: polityka wschodnia Polski i Unii Europejskiej, współpraca regionalna i transgraniczna w Europie, prawo konstytucyjne USA i państw europejskich

Druk i oprawa TERCJA s.c.
Kraków ul. Golikowska 77/1
tel. 012-653-00-76

BIBLIOTEKA

Im. Andrzeja Fryczki

Dotyczy: KA

Prenumerata

Data wpływu 2.02.2016