

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 niedostatkiem 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 wewnątrzunijne refleksje na temat pierwotnego zasięgu geograficznego polityki wobec tylko wschodnich sąsiadów UE zawarte były m.in. we wspólnym liście z sierpnia 2002 r. komisarza ds. stosunków zewnętrznych Chrisa Patten a 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/word/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-cu.mfa.gov.ua/ew/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-N&giuLanguage=en>.

⁸ K. Longhurst, *Injecting More Differentiation in European Neighbourhood Policy: What Consequences for Ukraine?*, „Russie.Nei.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/cc/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, stanowiącym 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: „sąsiadów Europy” (pozaeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego) oraz „europejskich sąsiadów 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 sąsiadów 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. Delcour, E. Tulmets, Paris 2008, s. 83.

²¹ *Europe will succeed if the work together, Priorities of the German Presidency, 1 January 2007*, [on-line] <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/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. Nics, „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 wzmocnianie 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 dążyć 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 wzmocniany przez mechanizmy utworzone na bazie umów stowarzyszeniowych lub Porozumień o Partnerstwie i Współpracy, wspomaganymi 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 memorandumów 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/pdf/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 czemukolwiek, co sugerowałyby choćby w małym stopniu, że Unia Europejska mogłaby się rozszerzyć poza obecnych kandydatów. Wpłyne 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.