

JERZY STAŃCZYK  
Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

## Geneza i założenia programu Partnerstwo Wschodnie

Partnerstwo Wschodnie to najnowsza i dotychczas najambitniejsza inicjatywa Unii Europejskiej skierowana do jej wschodnich sąsiadów. Poprzez zbliżenie systemów politycznych i społeczno-gospodarczych ma służyć zacieśnianiu współpracy i tym samym umacnianiu pokojowych stosunków w regionie. Pomysłodawcą programu jest Polska, a ma on na celu wciągnięcie Unii Europejskiej w ponoszenie większej odpowiedzialności za stabilność jej wschodnich granic. Z uwagi na duże zróżnicowanie państw uczestniczących w tym przedsięwzięciu oraz różnice interesów wewnątrz Unii, losy tego projektu są na razie trudne do przewidzenia. Wymownym odzwierciedleniem skali poparcia dla tej inicjatywy będzie z pewnością wzrost nakładów finansowych, bez czego program ten pozostanie tylko martwą ideą.

### Geneza

Program Partnerstwa Wschodniego (PW) został ustanowiony 7 maja 2009 roku na szczycie Unii Europejskiej (UE) w Pradze, gdy jego uczestnicy przyjęli wspólną deklarację<sup>1</sup>. Inicjatorem tej idei była Polska, która we współpracy ze Szwecją zaproponowała wprowadzenie do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej pierwszej całościowej inicjatywy skierowanej do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, czyli: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Dodać należy, że Partnerstwo Wschodnie jest nową formą współpracy regionalnej, polegającą na pogłębieniu relacji ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej objętymi realizowaną od 2004 roku Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) i opiera się na tych samych zasadach oraz metodach działania. Partnerstwo Wschodnie jest dotychczas jedyną polską inicjatywą, którą udało się skutecznie wprowadzić w UE. Przypomnieć też warto, że Polska zaczęła formułować ideę stworzenia wspólnej polityki UE wobec państw byłego ZSRR jeszcze przed przystąpieniem do Wspólnoty<sup>2</sup>. W 1989 roku, podczas inauguracji negocjacji akcesyjnych z UE, minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek użył w przemówieniu terminu „wymiar wschodni”<sup>3</sup>. Proponowana wówczas przez Polskę idea wymiaru wschodniego musiała ostatecznie ustąpić miejsca przyjętej przez Unię Europejską Polityce Sąsiedztwa.

Mimo że Partnerstwo Wschodnie w ostatecznej swej postaci zostało zaproponowane przez dyplomację Polski i Szwecji w maju 2008 roku, to ważny wpływ na kształt tego projektu miały inicjatywy oraz zabiegi dyplomatyczne również innych państw europej-

<sup>1</sup> *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, Praga, 7 maja 2009 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/er/107647.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/er/107647.pdf).

<sup>2</sup> Szerzej zob. J. Stańczyk, *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 3, s. 27–43.

<sup>3</sup> J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 5, s. 1.

skich, które czyniły starania o wzmocnienie EPS na wschodzie Europy. Program PW uzyskał poparcie także ze względu na wewnętrzne przeobrażenia UE oraz zmieniające się uwarunkowania w jej otoczeniu. Po rozszerzeniu Unii w 2004 roku w jej państwach członkowskich zwiększyła się świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym. Większości członków UE uświadomiła sobie, że „zamrożone” konflikty i napięcia na tych obszarach mogą mieć bezpośredni wpływ na sytuację w całej UE<sup>4</sup>

Odwolac się należy w tym miejscu do stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej, które zwracały uwagę na konieczność wzmocnienia relacji ze wszystkimi wschodnimi sąsiadami UE. Podobne stanowisko w tej sprawie prezentowały również Litwa, Łotwa i Estonia. W pierwszej połowie 2006 roku Austria, sprawująca wówczas prezydencję, zaproponowała budowę wspólnej polityki energetycznej, której częścią stałby się dialog z Ukrainą i Białorusią, jako państwami tranzytowymi surowców energetycznych. Dlatego istotnym elementem Partnerstwa Wschodniego jest współpraca energetyczna. W pierwszym półroczu 2007 roku z koncepcją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Plus wystąpiły Niemcy, które wówczas sprawowały prezydencję w UE. Postulowały przedłożenie sąsiadom UE atrakcyjnej i szerokiej propozycji pogłębienia relacji umożliwiających UE zawieranie umów sektorowych z państwami objętymi EPS. Wyrazem zmieniającego się podejścia UE do polityki sąsiedztwa było przyjęcie w grudniu 2007 roku przez Radę Europejską polsko-litewskiej propozycji rozwoju południowego i wschodniego wymiaru EPS nie tylko w stosunkach bilateralnych, ale także wielostronnych<sup>5</sup>.

Należy podkreślić, że większa wrażliwość europejska na tematy wschodnie pojawiła się po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 roku. Prace nad projektem Partnerstwa Wschodniego nabrały tempa zwłaszcza po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 roku. Mimo różnic w ocenie roli Rosji i jej aspiracji do ugruntowania sfery wpływów, państwa członkowskie dostrzegły, że destabilizacja polityczna i gospodarcza we wschodnim sąsiedztwie może bezpośrednio dotyczyć UE, a zatem wymaga wzrostu aktywności Unii w tym zakresie<sup>6</sup>. Na konferencji prasowej w grudniu 2008 roku, gdy Komisja Europejska (KE) przyjęła propozycję zacieśniania współpracy z sześcioma wschodnimi sąsiadami UE pod nazwą Partnerstwo Wschodnie, Jose Barroso jednoznacznie stwierdził: „Wydarzenia w sierpniu przyczyniły się do procesu zacieśniania więzi tych krajów z UE. Państwa członkowskie są zaangażowane w rozwijanie Partnerstwa Wschodniego, bo chcemy stabilności i sprawnych rządów u naszych wschodnich sąsiadów; nie chcemy ponosić ryzyka”<sup>7</sup>.

Doświadczenia kilku lat wdrażania EPS pokazały, że aby zwiększyć skuteczność tej polityki, konieczne są: dostosowanie jej instrumentów do specyfiki państw nią objętych, szersze uwzględnienie aspiracji sąsiadów UE z Europy Wschodniej oraz odpowiedź na oczekiwania sąsiadów Europy z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Poparciem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego sprzyjała także zmiana polityczna we Francji, która przez długi czas pozostawała głównym oponentem pogłębiania relacji ze wschodnimi partnerami objętymi EPS. Nowym korzystnym impulsem budowania Partnerstwa Wschodniego okazały się dążenia Francji do utworzenia Unii dla Morza Śródziemnego. Gdy nowy prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, wystąpił z taką propozycją, to można było się spodziewać, że liczy on na wzajemność tych państw, które bardziej niż Francja zain-

<sup>4</sup> Szerzej zob. J. Stańczyk, *Uwarunkowania bezpieczeństwa postsocjalistycznych państw Europy Środkowej*. „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 93–116.

<sup>5</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009. Tekst dostępny na: [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=2950](http://www.pism.pl/files/?id_plik=2950).

<sup>6</sup> Beata Wojna, Mateusz Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*. „Biuletyn. PISM” 2009, nr 24, s. 2011. Tekst dostępny na: [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=731](http://www.pism.pl/files/?id_plik=731).

<sup>7</sup> I. Czerny, UE/Wschodnie Partnerstwa „soft power” UE, by przyciągać wschodnich sąsiadów (opis). Depesza PAP z 3 grudnia 2008 r.

teresowane są jednak kierunkiem wschodnim. Francja, tradycyjnie przeciwna rozwijaniu polityki wschodniej UE, w zamian za zgodę na ożywienie południowego wymiaru EPS poparła wówczas Partnerstwo Wschodnie<sup>8</sup>. Dało się przy tym zauważyć, że Francja równocześnie starała się o zbliżenie z nowymi członkami UE, przede wszystkim z Polską. W konsekwencji w marcu 2008 roku, po spotkaniu Rady Europejskiej, która podjęła decyzję o realizacji Unii dla Morza Śródziemnego, polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski zapowiedział przedstawienie nowej inicjatywy wobec wschodnich sąsiadów objętych EPS<sup>9</sup>.

Polska dyplomacja starała się pokazać, że Partnerstwo Wschodnie będzie dobrą przeciwwagą dla francuskiej propozycji Unii Śródziemnomorskiej<sup>10</sup>. Nie bez znaczenia dla akceptacji Partnerstwa Wschodniego było również to, że do projektu od początku włączyły się „stare” państwa członkowskie Unii. W zdobyciu poparcia dla tego projektu istotnej pomocy udzieliła Polsce Szwecja. Dzięki jej udziałowi w tym przedsięwzięciu rozwój samodzielnej polityki wschodniej UE przestał być postrzegany jako sfera zainteresowania głównie „nowych” państw członkowskich Unii.

Na przełomie maja i czerwca 2008 roku Polska i Szwecja wystąpiły z dokumentem programowym dotyczącym Partnerstwa Wschodniego. Oba państwa uznały w nim, że istnieje potrzeba wzmocnienia oferty europejskiej na kierunku wschodnim i tym samym rozwoju nowych form współpracy w postaci inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Założono, że partnerstwo takie powinno bazować na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, wykraczając jednak ponad jej obecny kształt. Miało to potwierdzać z jednej strony – zasadę różnicowania w stosunku do sąsiadów, zgodnie z EPS, z drugiej zaś, wzmacniać pomiędzy nimi i UE więzi horyzontalne<sup>11</sup>.

Ostatecznie ideę wzmocnienia wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, pod nazwą Partnerstwa Wschodniego, przywódcy państw UE zaakceptowali na szczycie europejskim w Brukseli 20 czerwca 2008 roku. W przyjętych wnioskach z tego szczytu unijnego czytamy: „Rada Europejska z zadowoleniem wita propozycje rozwijania wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którego celem będzie wzmocnienie polityki UE wobec wschodnich partnerów w dwustronnych i wielostronnych aspektach”<sup>12</sup>. Zgodzono się, że trzeba promować regionalną współpracę pomiędzy wschodnimi sąsiadami UE, a także pomiędzy Unią a regionem i osobno w dwustronnych stosunkach z każdym z tych państw. Zgodnie z przyjętymi wówczas założeniami Partnerstwo Wschodnie miało się opierać na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, ale miało również przynieść „wartość dodaną” do EPS oraz już istniejących innych inicjatyw, jak Synergia Morza Czarnego i Wymiar Północny<sup>13</sup>.

Bardzo dużą rolę w uzyskaniu poparcia całej Unii Europejskiej dla pomysłu Partnerstwa Wschodniego odegrała Komisja Europejska, która 3 grudnia 2008 roku przyjęła propozycje zacieśniania współpracy z sześcioma wschodnimi sąsiadami UE<sup>14</sup>. Jej Szefer,

<sup>8</sup> K. Kołodziejczyk, *Innowacyjność i kreatywność Polski w Unii Europejskiej*, w: *Polityka zagraniczna po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa 2010, s. 160.

<sup>9</sup> *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia...*

<sup>10</sup> A. Stojewska, W. Lorenz, *26 razy tak dla polskiej propozycji*, „Rzeczpospolita” 2008, nr z 21 czerwca. Tekst dostępny na: <http://www.rp.pl/artykul/151656.html>.

<sup>11</sup> Szerzej: *Propozycja polsko-szwedzka. Partnerstwo wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

<sup>12</sup> *Sukces polskiej dyplomacji: Unia przyjęła projekt Wschodniego Partnerstwa*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5332874,Sukces\\_polskiej\\_dyplomacji\\_\\_Unia\\_przyjela\\_projekt.htm?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f3ab5e1a749d064&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=26&ackData\[id\]=1&width=120](http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5332874,Sukces_polskiej_dyplomacji__Unia_przyjela_projekt.htm?fb_xd_fragment#?=&cb=f3ab5e1a749d064&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=26&ackData[id]=1&width=120).

<sup>13</sup> I. Czerny, M. Kot, *Szczyt UE przyjął projekt Wschodniego Partnerstwa (opis2)*. Depesza PAP z 20 czerwca 2008 r.

<sup>14</sup> *Nowa era w stosunkach ze Wschodem*, [http://ec.europa.eu/polska/news/081203\\_eastern\\_partnership\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/081203_eastern_partnership_pl.htm).

Jose Barroso, określił PW jako „[...] nasze *soft power*<sup>15</sup>, by przyciągać te kraje bliżej UE”<sup>16</sup>. Pominięcie w PW „twardej” agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma pozwolić wykorzystać w pełni „miękką siłę” Unii i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie. Komisja Europejska skonkretyzowała założenia projektu i przedstawiła komunikat o Partnerstwie Wschodnim, będący podstawą dalszej dyskusji na ten temat w UE<sup>17</sup>. W efekcie przywódcy państw Unii zaaprobowali na szczycie 20 marca 2009 roku koncepcję Partnerstwa Wschodniego, przeznaczając na ten cel do końca 2013 roku 600 mln euro. Jest to tylko część środków, jakie UE zaplanowała wydać na współpracę ze wschodnimi partnerami. Już wcześniej, negocjując budżet na lata 2007–2013, przywódcy państw członkowskich Unii przeznaczyci na bilateralną współpracę z jej sąsiadami 12 mld euro, w tym np. na współpracę z Ukrainą 494 mln euro do 2010 roku. Wola polityczna i zapewnienie środków finansowych dało realną szansę na uruchomienie tego projektu<sup>18</sup>.

Ostatecznie do wdrożenia programu Partnerstwa Wschodniego przyczyniły się władze Czech, które przyjęcie tego projektu uczyniły priorytetem swojej prezydencji. 7 maja 2009 roku na szczycie w Pradze Unia Europejska i sześć byłych republik radzieckich powołały Partnerstwo Wschodnie. We wspólnej deklaracji przywódców unijnych, przyjętej na praskim szczycie, określono główne cele, zasady i wartości, jakimi będzie kierować się UE, realizując program PW. Uczestnicy praskiego szczytu postanowili m.in., że Partnerstwo Wschodnie będzie opierać się na zaangażowaniu w realizację zasad prawa międzynarodowego oraz podstawowych wartości, w tym demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrego rządzenia<sup>19</sup>.

Podkreślić trzeba, że ustanowienie Partnerstwa Wschodniego to wielki sukces polskiej dyplomacji, której zabiegi w ciągu niespełna roku doprowadziły do sfinalizowania tego projektu, podczas gdy idea Unii Śródziemnomorskiej powstawała w ciągu aż 10 lat. Dowodzi to skuteczności polskiej dyplomacji w tym konkretnym przypadku. Ponadto, z satysfakcją można odnotować, że powołanie PW jest pierwszym przypadkiem, gdy cała UE uchwaliła polską inicjatywę.

Inauguracja programu Partnerstwa Wschodniego spotkała się z chłodnym przyjęciem ze strony Federacji Rosyjskiej. Stanowisko Rosji w tej sprawie wyraził m.in. prezydent Dmitrij Miedwiediew 22 maja 2009 roku w czasie szczytu UE–Rosja w Chabarowsku. Na kończącej szczyt konferencji prasowej oświadczył on, że czynione są próby przekształcenia Partnerstwa Wschodniego w partnerstwo przeciwko Federacji Rosyjskiej. Oznajmił też, że Unia Europejska nie przekonała jego kraju do korzyści płynących z tego programu. Stwierdził wówczas: „Każde partnerstwo jest lepsze od konfliktu, jednak martwi nas, że ze strony niektórych państw podejmowane są próby wykorzystania tej struktury jako partnerstwa przeciwko Rosji”<sup>20</sup>. Prezydent Czech, Vaclav Klaus, bronił zaś unijnego programu i zapewniał, że idea Partnerstwa Wschodniego ma pozytywny wymiar i nie jest skierowana przeciwko komukolwiek, a tym bardziej nie przeciwko Rosji.

Drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego miał się odbyć 27 maja 2011 roku w Budapeszcie, podczas węgierskiej prezydencji, lecz 17 lutego 2011 roku Węgry, Polska i UE

<sup>15</sup> Termin *soft power* rozumiany był tu jako zdolności narodu czy kraju do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki czy ideałów politycznych.

<sup>16</sup> I. Czerny, *UE/Wschodnie Partnerstwa „soft power” UE, by przyciągać wschodnich sąsiadów (opis)*. Depesza PAP z 3 grudnia 2008 r.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. *Partnerstwo Wschodnie*, KOM (2008) 823, wersja ostateczna.

<sup>18</sup> I. Czerny, *UE/Zgoda na Partnerstwo Wschodnie i dodatkowe 600 mln euro (opis3)*. Depesza PAP z 20 marca 2009 r.

<sup>19</sup> M. Gietka, *Deklaracja szczytu powołującego Partnerstwo Wschodnie*. Depesza PAP z 7 maja 2009 r.

<sup>20</sup> *UE–Rosja: kwestie sporne pozostały*, „Rzeczpospolita” 2009, nr z 22 maja. Tekst dostępny na: <http://www.rp.pl/artukul/309224.html>.

ogłosiły, że szczyt głów państw i szefów rządów Partnerstwa Wschodniego zostanie przeniesiony na jesień 2011 roku, gdy prezydencję będzie sprawować Polska<sup>21</sup>. Powodem zmiany terminu szczytu było nakładanie się kilku ważnych spotkań: na 26–27 maja Francja zwołała w Deauville szczyt przywódców państw grupy G-20, również w maju obchodzono 50. rocznicę powstania OECD.

Decyzja o przeniesieniu szczytu na jesień 2011 roku miała zwiększyć szanse nadania inicjatywie większej rangi politycznej, gdyż w pierwotnym terminie groziła nieobecnością na nim przywódców najważniejszych państw UE i krajów partnerskich. Rodziło to obawy o obniżenie politycznego wydzwiku spotkania. Z punktu widzenia prezydencji węgierskiej decyzja ta wydaje się być „mniejszym złem”. Jednym z priorytetów przewodnictwa Budapesztu w Radzie było wzmocnienie PW, a szczyt miał temu służyć, lecz większym fiaskiem byłoby, gdyby szczyt się odbył w zaplanowanym terminie, ale przy słabej frekwencji państw członkowskich i partnerskich<sup>22</sup>. W spotkaniu zorganizowanym w Polsce mieli wziąć udział szefowie państw i rządów 27 krajów UE i PW: Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii. Otwarta pozostaje kwestia, na jakim szczeblu na szczycie będzie reprezentowany szósty kraj objęty inicjatywą: Białoruś. Jej prezydent Alaksandr Łukaszenka w styczniu 2011 roku ponownie znalazł się na liście 158 przedstawicieli reżimu w Mińsku objętych zakazem wjazdu do UE w reakcji na represje po wyborach prezydenckich w grudniu 2010 roku<sup>23</sup>. Należy podkreślić, że Polska jest przeciwna całkowitemu eliminowaniu Białorusi z tej unijnej inicjatywy mającej służyć zacieśnianiu kontaktów z sześcioma wschodnimi sąsiadami UE.

Drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Warszawie we wrześniu 2011 r. Przewodniczył mu szef Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, zaś współprzewodniczącymi byli premier Węgier oraz premier Polski, by podkreślić współpracę między prezydencjami Węgier i Polski oraz rangę, jaką oba kraje nadają Partnerstwu Wschodniemu. Warszawskie spotkanie, w którym uczestniczyły 32 delegacje państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów partnerskich oraz przedstawiciele najważniejszych instytucji UE zakończyło się przyjęciem wspólnej deklaracji, zgodnie z którą Unia Europejska jest gotowa pomagać sześciu krajom partnerstwa, rozmawiać o ich europejskich aspiracjach oraz formach ściślejszej integracji. Podczas szczytu zgodzono się, że wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego – włączając w to zwiększenie jego finansowania – jest koniecznością także teraz, gdy Unia zmaga się z kryzysem gospodarczym i jest zaangażowana w budowę nowej strategii dla państw Południa. W specjalnej deklaracji przyjętej na szczycie państwa Unii Europejskiej kolejny raz podkreśliły swoją całkowitą dezaprobatę dla obecnej polityki władz białoruskich.<sup>24</sup>

Po dwóch latach od powołania Partnerstwa Wschodniego w maju 2011 roku zwołano pierwsze posiedzenie Euronestu, czyli zgromadzenia parlamentarnego Parlamentu Europejskiego (PE) oraz państw Partnerstwa Wschodniego. Zakończono w ten sposób impas w sprawie posiedzenia tego forum, gdyż inauguracja prac Euronestu była dotąd wstrzymywana na skutek sporów wokół ustalenia składu delegacji białoruskiej. Zgodnie z deklaracją powołującą Partnerstwo Wschodnie w Euronecie miało zasiąść 60 europosłów i po 10 przedstawicieli (na ogół deputowanych parlamentów narodowych) z sześciu krajów sąsiedzkich UE (Gruzji, Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu, Mołdawii i Białorusi). Parlament Europejski, nie uznając parlamentu Białorusi, rozważał możliwość zaprosze-

<sup>21</sup> *The Eastern Partnership summit rescheduled to Autumn. Eastern Partnership Community, 17 II 2011*, <http://www.easternpartnership.org/announcement/eastern-partnership-summit-rescheduled-autumn>.

<sup>22</sup> *Szczyt Partnerstwa Wschodniego przeniesiony z wiosny na jesień*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-02-23/szczyt-partnerstwa-wschodniego-przeniesiony-z-wiosny-na-j>.

<sup>23</sup> Szerzej zob. J. Stańczyk, *Perspektywy normalizacji stosunków Unii Europejskiej z Białorusią*, w: *Stosunki polsko-białoruskie*, t. 2, *Społeczeństwo i polityka*, Siedlce 2009, s. 49–59.

<sup>24</sup> Szerzej: *Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie zakończony*. Tekst dostępny na: <http://pl2011.eu/content/szczyt-partnerstwa-wschodniego-w-warszawie-zakonczony-0>.

nia tylko opozycji z tego państwa albo po pięciu przedstawicieli parlamentu i opozycji, na co jednak nie było zgody ani Mińska, ani partnerów innych państw sąsiedzkich. W 2010 roku pięć państw tworzących Partnerstwo Wschodnie (bez Białorusi) apelowało, by Białoruś była traktowana na tych samych zasadach, jak inne kraje wchodzące w skład PW, czyli była reprezentowana przez narodowych deputowanych. Ten wyraz solidarności, jak komentowali to wówczas obserwatorzy, był ceną, jaką trzeba zapłacić, by prezydent Alaksandr Łukaszenka nie uznał separatystycznych republik Abchazji i Osetii Południowej, które oderwały się od Gruzji. Aby przełamać impas, w lutym 2011 roku konferencja przewodniczących frakcji politycznych PE jednomyślnie postanowiła zainaugurować prace Euronestu bez Białorusi – bez przedstawicieli jej społeczeństwa obywatelskiego i bez parlamentu. Wpływ na taką decyzję miały wydarzenia wokół wyborów prezydenckich na Białorusi w grudniu 2010 roku, tj. fałszerstwa wyborcze i masowe represje wobec opozycji po wyborach. Na takie rozwiązanie zgodę wyraziło pięć pozostałych państw należących do PW. Dowodzi to, że kraje te nie akceptują sytuacji na Białorusi i represji reżimu białoruskiego, chociaż początkowo upierali się, by zaprosić posłów białoruskich, argumentując, że będą oni mogli w ten sposób niejako uczyć się demokracji. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Jerzy Buzek, uznał taką sytuację za przejściową, a nie rozwiązanie docelowe, zapewniając: „Parlamentarzyści z Białorusi są mile wdzięcni, ale dopiero, gdy wolne wybory uznawane przez cały światy staną się rzeczywistością. Musimy tam widzieć proces demokratyzacji. PE pozostaje drugim domem dla tych wszystkich na Białorusi, którzy wierzą i walczą o demokrację i wolność. Będą tu częstymi gośćmi. Inaugurując Euronest, pamiętamy o opozycji. Będziemy nadal wspierali społeczeństwo obywatelskie na Białorusi. To nasze zobowiązanie traktujemy z największą powagą i zamierzamy go dotrzymać”<sup>25</sup>. W związku z tą decyzją największy oficjalny dziennik Białoruski „SB. Bielaruś Sieгодня” oskarżył Parlament Europejski o niesprawiedliwość i wysuwanie „szczególnych warunków” wobec Białorusi przy formowaniu składu Euronestu. Zarzucono, że do statutu Euronestu wniesiono formułę mówiącą o tym, że mogą w nim uczestniczyć kraje, w których wybory odpowiadają standardom OBWE. Dziennik podaje w wątpliwość idee zapraszania Białorusi do Partnerstwa Wschodniego i dalszego jej udziału w tym gronie<sup>26</sup>.

Pierwsze posiedzenie zgromadzenia Partnerstwa Wschodniego Euronest odbyło się w Parlamencie Europejskim w Brukseli 3 maja 2011 roku. Wzięło w nim udział 60 europosłów oraz 50 posłów ze wschodnich sąsiadów UE, bez Białorusi. Celem tego forum była przede wszystkim wymiana doświadczeń, by pomóc krajom wschodnim na drodze do rozwijania demokracji, państwa prawa, wolności mediów czy gospodarki rynkowej. Wskazywano również na konieczność pogłębiania współpracy gospodarczej, a także stopniowego otwierania granic, by wspierać kontakty międzyludzkie pomiędzy państwami. Podczas tego posiedzenia zdecydowano, że zgromadzenie liczyć będzie na razie 110 członków: 60 europosłów oraz po 10 przedstawicieli z państw PW (Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy). Przewodniczącymi Euronestu zostali bułgarski socjaldemokrata Kristian Wigenin oraz szef ukraińskiej delegacji do Euronestu Borys Tarsiuk. Jeden z wiceprzewodniczących Euronestu i inicjator jego idei, Jacek Saryusz Wolski, podkreślił, że powinien to być „krąg przyjaciół, ale nie tylko z Unią, ale też wobec siebie. Tak, by mieli dobre relacje między sobą. W interesie UE jest, by na wschód od niej był dobrobyt, spokój i demokracja”<sup>27</sup>. Zaapelował, by dbanie o wymiar wschodni Unii Europejskiej miało odbicie także w budżecie UE na Partnerstwo Wschodnie. Pierwszym

<sup>25</sup> M. Kot, *Do Mińska nie jedzie misja PE, Euronest zbierze się bez Białorusi (opis)*. Depesza PAP z 10 lutego 2011 r.

<sup>26</sup> I Juzwak, *Pieriod gniezdowania, „SB – Bielaruś Sieгодня” 2011, nr z 29 kwietnia*. Tekst na stronie: <http://www.sb.by/post/116095/>.

<sup>27</sup> *PE/Inauguracyjne posiedzenie Euronestu – posłów Partnerstwa Wschodniego*,

<http://www.salon24.pl/news/128894,pe-inauguracyjne-posiedzenie-euronestu-poslow-partnerstwa-wschodniego>.

osiągnięciem Euronestu było doprowadzenie do spotkania przy jednym stole deputowanych z Armenii i Azerbejdżanu, które to państwa z powodu konfliktu o Górski Karabach nie utrzymują stosunków dyplomatycznych i są praktycznie w stanie wojny<sup>28</sup>.

## Założenia

Państwa członkowskie Unii Europejskiej i ich partnerzy z Europy Wschodniej utworzyli Partnerstwo Wschodnie jako wspólne przedsięwzięcie oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu wzajemnego obowiązku. Partnerstwo Wschodnie, jako integralny element polityki Unii Europejskiej, ma za zadanie przyczynić się do rzeczywistego zbliżenia systemów politycznych, społecznych i gospodarczych państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską, a w przyszłości może ułatwić pełną integrację tych państw z UE za pomocą środków dwustronnych i wielostronnych. Punktem wyjścia dla Partnerstwa jest przeświadczenie, że jedną z misji UE jest konieczność wyjścia naprzeciw oczekiwaniom państw i społeczeństw wschodnich państw postsocjalistycznych, pragnących wzmocnić relacje ze wspólnotą oraz, że można to osiągnąć w tylko „praktycznymi” metodami<sup>29</sup>. Partnerstwo Wschodnie wprowadza nową jakość w relacjach pomiędzy UE a państwami nim objętymi poprzez postępującą i stopniową integrację tych państw i ich społeczeństw z Unią Europejską<sup>30</sup>. Należy podkreślić, że Partnerstwo Wschodnie nie jest strategią rozszerzenia, choć nie wyklucza się, że państwa nim objęte mogą kiedyś stać się członkami UE. W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady (KOM/2008/823 wersja ostateczna) – „Partnerstwo Wschodnie” z 3 grudnia 2008 roku czytamy: „Unia udzieli tym partnerom znaczącego wsparcia w staraniach zbliżenia się do UE oraz wszelkiej koniecznej pomocy w realizacji związanych z tym reform za pośrednictwem wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa”<sup>31</sup>. Ewentualne negocjacje akcesyjne będą odrębnym procesem, prowadzonym jednocześnie z udziałem w PW. Rozwiązania w nim zaproponowane promują elastyczne modele rozwoju relacji z UE, dlatego mogą być atrakcyjne zarówno dla państw, które są zainteresowane jedynie współpracą z UE, jak i dla tych, które aspirują do włączenia się do integracji europejskiej. Inicjatywa zakłada, że rozwój tej współpracy będzie zróżnicowany oraz warunkowany ambicjami i możliwościami poszczególnych państw. W efekcie realizacja PW ma przyczynić się do wyrównywania dysproporcji rozwojowych pomiędzy UE a krajami partnerskimi.

Przesłaniem politycznym Partnerstwa Wschodniego jest potrzeba zainspirowania reform i podtrzymanie istniejących dążeń do zmian. Ponadto, Partnerstwo Wschodnie ma na celu przyczynić się do rozwoju gospodarczego, społecznego i regionalnego w krajach partnerskich. W rozumieniu głównych architektów Partnerstwa Wschodniego, Polski i Szwecji, ma ono stanowić praktyczne narzędzie, z którego pomocą Wspólnota ma szansę na nowo ułożyć stosunki ze wschodnimi partnerami. Cel ten ma być osiągnięty

<sup>28</sup> T. Bielecki, *Parlament Partnerstwa Wschodniego w Brukseli*,

[http://wyborcza.pl/1,75248,9534004,Parlament\\_Partnerstwa\\_Wschodniego\\_w\\_Brukseli.html](http://wyborcza.pl/1,75248,9534004,Parlament_Partnerstwa_Wschodniego_w_Brukseli.html) (3 V 2011).

<sup>29</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership*.

Brussels, <http://eur->

[lex.europa.eu/Notice.do?val=484572%3Acs&lang=en&list=490094%3Acs%2C484572%3Acs%2C483919%3Acs%2C484772%3Acs%2C&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwods=Komunikat+komisji%7Epartnerstwa+wschodniego%7E&checktexte=checkbox&visu=](http://lex.europa.eu/Notice.do?val=484572%3Acs&lang=en&list=490094%3Acs%2C484572%3Acs%2C483919%3Acs%2C484772%3Acs%2C&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwods=Komunikat+komisji%7Epartnerstwa+wschodniego%7E&checktexte=checkbox&visu=) (3 XII).

<sup>30</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html>;

<http://www.easternpartnership.org/>.

<sup>31</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership*, Brus-

sels, 3.12.2008, <http://eur->

[lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,it,lv,mt,nl,pl,pt,ro,s,sl,sv,&val=484572:cs&page=3&hwods=Komunikat+komisji%7Epartnerstwa+wschodniego%7E](http://lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,it,lv,mt,nl,pl,pt,ro,s,sl,sv,&val=484572:cs&page=3&hwods=Komunikat+komisji%7Epartnerstwa+wschodniego%7E).

w ramach EPS, jako „odrębny wymiar wschodni”<sup>32</sup>. Podkreślić należy, że Partnerstwo Wschodnie będzie dążyło do zbliżenia wschodnich sąsiadów z Unią Europejską poprzez wspólne zaangażowanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu Unii Europejskiej, co w efekcie powinno okazać się korzystne nie tylko dla krajów partnerskich, lecz także dla całego kontynentu europejskiego. Wyodrębnienie Partnerstwa w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa było konieczne ze względu na rozczarowanie wschodnich partnerów z ambicjami prounijnymi, którzy w ramach EPS byli jednakowo traktowani z nieeuropejskimi krajami z Południa, nie aspirującymi do członkostwa w Unii. Oczywiście, Partnerstwo Wschodnie było konieczne, by zainspirować reformy w sąsiednich krajach wschodnich<sup>33</sup>.

Co ważne, Partnerstwo Wschodnie opiera się na istniejących już dwustronnych stosunkach, ale znacząco je uzupełnia. Priorytetami w ramach PW ma być współpraca dwustronna w zakresie handlu, mobilności (rozumianej jako przepływ osób i dążenia do liberalizacji reżimu wizowego) oraz energii, z koniecznym uwzględnieniem indywidualnych cech poszczególnych partnerów wschodnich. W ramach porozumień dwustronnych ma nastąpić zacieśnienie współpracy poprzez zawarcie nowych umów stowarzyszeniowych z partnerami wschodnimi w miejsce obowiązujących umów o partnerstwie i współpracy. Umowa stowarzyszeniowa stanowi istotne *novum* w podejściu Unii do krajów tworzących PW, gdyż ma ona mieć daleko szerszy zakres przedmiotowy niż umowa o partnerstwie i współpracy. Umowy stowarzyszeniowe mogą, ale nie muszą, prowadzić do członkostwa w Unii. Dla niektórych partnerów wschodnich mogą one być w przyszłości istotnym elementem na drodze do przyjęcia w skład UE. Treść umów będzie zróżnicowana w zależności od kraju, który będzie je podpisywał, a natężenie realizacji zapisów będzie uzależnione od postępów we wdrażaniu standardów unijnych. Partnerstwo Wschodnie w wymiarze dwustronnym zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych relacji między UE a jej wschodnimi sąsiadami, które mają służyć obustronnemu zbliżeniu. Ponadto, Partnerstwo Wschodnie będzie dążyć do unifikacji prawnej, w tym wartości, norm i standardów oraz wzmocnienia współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Podkreślić należy, że przyjmując program Partnerstwa Wschodniego, UE zobowiązała się do intensywnego wspierania działań reformatorskich w państwach sąsiedzkich, m.in. poprzez sprzyjanie poprawie ich zdolności administracyjnych. W oparciu o unijne wartości, standardy i normy ma być rozwijana współpraca w takich dziedzinach, jak: prawa człowieka, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój, dobre zarządzanie, bezpieczeństwo energetyczne, praworządność i wiele innych. Partnerstwo Wschodnie prowadzi do urzeczywistniania wartości demokratycznych, jak również do rozwoju i umacniania kontaktów międzyludzkich, pogłębiania współpracy naukowej oraz kulturalnej<sup>34</sup>.

W zestawieniu z bilateralną koncepcją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie umożliwia współpracę wielostronną również z udziałem państw trzecich, nie uczestniczących w PW, jak np. z Federacją Rosyjską. Partnerstwo będzie realizowane jednocześnie ze strategicznym partnerstwem UE z Rosją. Koncepcja multilateralna ma zapewnić nowe rozwiązania w radzeniu sobie ze wspólnymi wyzwaniami. Partnerstwo Wschodnie jest przy tym otwarte na udział różnego rodzaju podmiotów – centralnych, regionalnych, lokalnych organów państwowych, a także organizacji i instytucji pozarządowych. Poza instytucjami rządowymi do programu mogą włączyć się parlamenty, organizacje międzynarodowe, władze samorządowe oraz podmioty społe-

<sup>32</sup> Propozycja polsko-szwedzka. Partnerstwo Wschodnie, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-szwedzka,19890.html>.

<sup>33</sup> K. Longhurst, *Partnerstwo Wschodnie i co z niego wynika dla Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, w: *Kształtowanie się nowej europejskiej polityki wschodniej – ocena Partnerstwa Wschodniego*, Warszawa 2009, s. 15–16.

<sup>34</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.htm>. Por. *Eastern Partnership Community*, <http://www.easternpartnership.org/>.



czeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Państwa trzecie mogą uczestniczyć w PW na zasadzie zindywidualizowanych kryteriów uczestnictwa (*case-by-case*) w konkretnych działaniach, projektach oraz spotkaniach tematycznych, o ile ich udział będzie przyczyniał się do osiągnięcia celów oraz poszczególnych działań Partnerstwa.

Partnerstwo Wschodnie ma opierać się na współpracy z zakresu tzw. inicjatyw sztanदारowych, czyli wybranych projektów realizowanych przez różne międzynarodowe instytucje oraz podmioty należące do sektora prywatnego. Do inicjatyw sztanदारowych, określonych w komunikacie Komisji Europejskiej z 3 grudnia 2008 roku należą: zintegrowany program zarządzania granicami, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, południowy korytarz energetyczny oraz system zwalczania katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka, a także współpraca w zakresie prewencji<sup>35</sup>.

Na dziś wiadomo, że już wiele organizacji międzynarodowych skorzystało z zaproszenia do współpracy wielostronnej w ramach PW. OBWE ma zająć się współpracą w ramach podnoszenia standardów ochrony praw człowieka. EBOR i OECD są zaangażowane w program wspierania małej i średniej przedsiębiorczości we wschodnich krajach partnerskich. Planowane jest także zaangażowanie innych instytucji międzynarodowych i krajów trzecich w inicjatywach Partnerstwa Wschodniego, w których ich obecność będzie mogła pomóc w realizacji celów i zadań Partnerstwa.

Wymiar wielostronnej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego ma polegać na budowaniu więzi regionalnych poprzez wymianę informacji i doświadczeń<sup>36</sup>. W tym celu wytypowano następujące bloki tematyczne: ds. transformacji (demokracji, rządów prawa i stabilności), ds. reform i modernizacji (integracji gospodarczej i konwergencji w zakresie polityki sektorowych UE, bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich). Tak rozumiane PW ma być katalizatorem przemian politycznych, społecznych i gospodarczych w tym regionie<sup>37</sup>. Ważnym celem Partnerstwa Wschodniego jest promocja stabilności i budowa zaufania między wszystkimi stronami. Rozumiejąc, że konflikty utrudniają współpracę, uczestnicy szczytu w Pradze uznali za konieczne jak najszybsze pokojowe rozwiązanie sporów z uwzględnieniem zasad i norm prawa międzynarodowego oraz decyzji i dokumentów zatwierdzonych w ramach partnerstwa.

Zgodnie z założeniami Partnerstwa Wschodniego Unia Europejska ma otworzyć się na wsparcie środowisk pozarządowych, opowiadających się za wprowadzaniem europejskich standardów rządzenia, aby przyczynić się do promocji demokracji i dobrego zarządzania, integracji z politykami UE oraz wymiany osobowej. Temu celowi mają służyć spotkania organizacji pozarządowych z UE i krajów partnerskich. Poprzez wspieranie społeczeństwa obywatelskiego Komisja Europejska chce ożywić kontakty nie tylko między samymi organizacjami, ale też z władzami w partnerskich krajach. Taka idea przyświecała pierwszemu posiedzeniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego PW, które odbyło się w Brukseli 16–17 listopada 2009 roku. Wzięło w nim udział około 220 przedstawicieli stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych i związków zawodowych z państw UE oraz Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Wśród uczestników było 141 organizacji z sześciu krajów sąsiedzkich objętych Partnerstwem Wschodnim oraz 79 z krajów członkowskich UE. O zainteresowaniu udziałem w Forum

<sup>35</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Eastern Partnership, Brussels, 3.12.2008*, [http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=484572:cs&lang=pl&list=490094:cs,484572:cs,483919:cs,484772:cs.&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwords=Komunikat komisji-partnerstwa wschodniego-&checktexte=checkbox&visu=#texte](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=484572:cs&lang=pl&list=490094:cs,484572:cs,483919:cs,484772:cs.&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwords=Komunikat%20komisji-partnerstwa%20wschodniego-&checktexte=checkbox&visu=#texte).

<sup>36</sup> B. Piskorska, *Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Kontynuacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, czy nowa polityka rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4, s. 144–145.

<sup>37</sup> M. Podbielski, *Ramy instytucjonalne oraz cele Partnerstwa Wschodniego*, w: *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Warszawa 2010, s. 100.

świadczy to, że do udziału w nim zgłosiło się znacznie więcej, bo prawie 450 różnych organizacji. Możliwości budżetowe pozwoliły na zaproszenie na pierwsze spotkanie połowy chętnych, a selekcji dokonał komitet złożony z niezależnych ekspertów oraz przedstawicieli KE i szwedzkiego przewodnictwa. Prace Forum mają na celu pobudzenie wzajemnych kontaktów i współpracy pomiędzy społeczeństwami oraz wzmocnienie obywatelskiego aspektu działań PW. W posiedzeniach Forum mogą uczestniczyć wszystkie organizacje tworzące społeczeństwo obywatelskie: związki zawodowe, organizacje pozarządowe, eksperckie, naukowe i fundacje. Ustalenia przyjęte podczas posiedzeń Forum będą rekomendowane podczas spotkań ministrów spraw zagranicznych. Kolejne spotkanie Forum odbędzie się jesienią 2011 roku, podczas polskiego przewodnictwa w Radzie UE<sup>38</sup>.

Partnerstwo Wschodnie nie dysponuje wyodrębnionymi instytucjami (jak to jest w przypadku Unii dla Morza Śródziemnego)<sup>39</sup>. Jako część EPS należy do kompetencji Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Realizacji celów Partnerstwa mają służyć spotkania przedstawicieli UE oraz wschodnich sąsiadów na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. Mają one określać kształt PW oraz wytyczać kierunki jego rozwoju. Wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego ma się przyczynić do wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich. Wielu członków UE oraz niektórzy partnerzy oczekują, że wielostronna współpraca będzie również pełniła funkcję mechanizmu budowy zaufania w regionie. Sprzyjać ma temu postanowienie, że wszelkie decyzje w ramach PW podejmowane będą wspólnie przez UE i kraje partnerskie.

Istotne dla powodzenia programu PW jest jego finansowanie. Zgodnie z deklaracją zawartą w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady (KOM/2008/823 wersja ostateczna) – „Partnerstwo Wschodnie” z 3 grudnia 2008 roku Komisja Europejska zamierza w latach 2010–2013 zwiększyć alokację środków w ramach funduszu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) na cele związane z realizacją PW o 350 mln euro<sup>40</sup>. W latach 2010–2013 UE planuje przeznaczyć na Partnerstwo Wschodnie około 600 mln euro<sup>41</sup>. Przewidywane jest wsparcie ze środków przeznaczonych na EPS, a także z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Powołując się na zobowiązania praskiego szczytu założycielskiego PW, Europejski Bank Inwestycyjny stworzył instrument finansowania projektów w ramach PW (Eastern Partners Facility, 1,5 mld euro), przeznaczony na inwestycje w krajach partnerskich PW i uzupełniający dotychczasowy mandat zewnętrzny Europejskiego Banku Inwestycyjnego na inwestycje w regionie Europy Wschodniej (3,7 mld euro)<sup>42</sup>. Środki na realizację wspólnych przedsięwzięć mają jednak głównie pochodzić z funduszu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), z którego realizowano dotychczas przemiany wewnętrzne w krajach unijnych, w tym zbliżenie legislacyjne, przestrzeganie praw

<sup>38</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Partnerstwo,Wschodnie,19887.html>. Por. Eastern Partnership Community, <http://www.easternpartnership.org/>.

<sup>39</sup> Sz. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie „Infos. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze”* 2009, nr 17, s. 2–3. Szerzej zob. *Eastern Partnership Multilateral Platforms. General Guidelines and Rules of Procedure, Bruksela, 5 czerwca 2009 r.*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/platforms/rules\\_procedure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf).

<sup>40</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Eastern Partnership*. Brussels, 3.12.2008, [http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=484572:cs&lang=pl&list=490094:cs,484572:cs,483919:cs,484772:cs,&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwords=Komunikat komisji-partnerstwa wschodniego-~&checktexte=checkbox&visu=#texte](http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=484572:cs&lang=pl&list=490094:cs,484572:cs,483919:cs,484772:cs,&pos=2&page=3&nbl=24&pgs=10&hwords=Komunikat%20komisji-%20partnerstwa%20wschodniego-%20checktexte=checkbox&visu=#texte).

<sup>41</sup> J. Kwiecień, *Wspólnoty Europejskie jako aktor międzynarodowy*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011, s. 223.

<sup>42</sup> *EIB welcomes call to support SMEs in Eastern Partnership countries*, EIB, 8 maja 2009 r., <http://www.eib.org/about/press/2009/2009-070-eib-welcomes-call-to-support-smes-in-eastern-partnership-countries.htm>.

człowieka i współpracę transgraniczną<sup>43</sup>. Poparcie polityczne oraz inicjatywy i gwarancje ze strony UE dla sektora prywatnego powinny stworzyć warunki uzasadniające motywowanie sektora prywatnego do inwestowania w konkretne przedsięwzięcia w krajach partnerskich i tym samym udowodnienia w realizacji celów Partnerstwa Wschodniego.

## Podsumowanie

Ambasadorem Partnerstwa Wschodniego w 2011 roku będzie niewątpliwie Polska, ponieważ to ona będzie wówczas przewodniczyła Unii Europejskiej. Nie można wykluczyć, że w tym czasie, z powodu zmian i napięć politycznych w Afryce oraz na Bliskim Wschodzie, Unia Europejska może zmienić obszar swojego zainteresowania i mniejszą uwagę będzie kierować na wschodnie kraje sąsiedzkie. Dlatego ważnym zadaniem polskiej prezydencji będzie zadbanie o to, by Unia Europejska uznała, że zarówno Południe, jak i Wschód należą do jej priorytetów. Jeśli uda się to osiągnąć, wówczas zwiększone zaangażowanie w Afryce Północnej nie powinno spowodować skierowania nieproporcjonalnie większej liczby projektów, ekspertów i zasobów finansowych do państw regionu śródziemnomorskiego kosztem wschodnich sąsiadów Unii. W porównaniu z obecną sytuacją w Afryce Północnej, sytuacja w Europie Wschodniej wydaje się być stabilna. W krajach tworzących Partnerstwo Wschodnie nadal wiele jest nierozwiązanych problemów natury społecznej i politycznej, które mogą w przyszłości być źródłem różnych zagrożeń<sup>44</sup>. Unia Europejska powinna zatem kontynuować działania na rzecz promowania bezpieczeństwa, stabilności i zbliżenia ze wschodnimi sąsiadami.

Zauważyć należy, że już na etapie budowania koncepcji Partnerstwa Wschodniego ujawniło się kilka punktów spornych. Najwięcej zastrzeżeń wzbudziła propozycja dodatkowego finansowania programu. Sceptyczni byli płatnicy netto UE, którzy z niechęcią podchodzą do ponoszenia dodatkowych kosztów na nowe inicjatywy. Przeciwnikami zaangażowania się na Wschodzie byli także południowi członkowie UE, domagający się proporcjonalnego zwiększenia środków na południowy wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W 2011 roku rozpoczęła się formalnie negocjacje nad nową wieloletnią perspektywą finansową, w tym na wydatki zewnętrzne UE. Zapewnienie unijnych dotacji dla krajów Partnerstwa Wschodniego ma podstawowe znaczenie dla powodzenia tego projektu. Ze względu na sytuację kryzysową w sferze finansów międzynarodowych<sup>45</sup> i zapowiedzi wprowadzania polityki oszczędności nie należy spodziewać się radykalnych zmian w strukturze i wysokości unijnego budżetu w części dotyczącej PW. Za sukces będzie można zapewne uznać sytuację, gdy wydatki na Partnerstwo Wschodnie pozostaną na obecnym poziomie.

Rysują się jeszcze inne problemy. Odnotować należy, że także obawa przed niekontrolowanym napływem imigrantów do państw członkowskich była powodem krytycznych opinii w wielu państwach UE w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, zapowiadanego przy wprowadzaniu PW. Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego wywołała również dyskusję na temat relacji między UE a Rosją na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Rosja uważa, że Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą nieprzejrzystą, gdyż zwiększenie aktywności Zachodu na obszarze WNP postrzega jako działanie nastawione na „wypchnięcie” jej z obszaru dotychczasowych wpływów<sup>46</sup>. Moskwa deklaruje

<sup>43</sup> A. Legucka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 67.

<sup>44</sup> Szerzej zob. J. Stańczyk, *Polska polityka bezpieczeństwa po 1989 roku w kontekście integracji ze strukturami zachodnimi*, „Zeszyty Naukowe. Administracja i Społeczeństwo” 2010, nr 4, s. 11–26.

<sup>45</sup> Szerzej zob. *Idem*, *Kryzys finansowy jako wyzwanie dla bezpieczeństwa na płaszczyźnie społeczno-politycznej i w skali międzynarodowej*, w: *Pokonać kryzys – żyć bezpieczniej. To beat the crisis – to live safer*, Siedlce 2010, s. 29–38.

<sup>46</sup> *Miedwiediew*: „Wostocnoje partniorstwo” nie dołżno stanowit’sja partniorstwom protiv Rossii, <http://www.Regnum.ru>.

jednocześnie gotowość współpracy w trójstronnym formacie UE–Rosja–wspólni sąsiedzi, pod warunkiem pełnoprawnego uczestnictwa. Ważne z punktu widzenia realizacji idei PW i niezwykle trudne będzie zatem zbudowanie wzajemnie korzystnych relacji UE z Rosją<sup>47</sup>.

Do marginalizacji Partnerstwa Wschodniego może dojść również w wyniku zwiększenia roli Synergii Czarnomorskiej. 20 stycznia 2011 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do uruchomienia unijnej Strategii na rzecz Regionu Morza Czarnego. Jej celem jest aktywizacja działań UE wobec państw regionu, spośród których pięć objętych jest inicjatywą Partnerstwa Wschodniego (państwa Kaukazu, Mołdawia i Ukraina), a pozostałymi są Rosja i Turcja<sup>48</sup>. Przyjęta rezolucja jest efektem zabiegów Rumunii, Grecji i Bułgarii, dążących do wzmocnienia zaangażowania UE w regionie czarnomorskim oraz zwiększenia własnego wpływu na kształtowanie polityki unijnej wobec niego. Zdefiniowane przez PE cele strategii oraz jej adresaci w dużej mierze pokrywają się z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, co może prowadzić do dublowania działań unijnych i w ten sposób do osłabienia ich efektywności.<sup>49</sup> Rozwiązania należałoby szukać w zwiększeniu komplementarności obu inicjatyw.

Kończąc, można sformułować prosty, lecz logiczny wniosek, że powodzenie lub fiasko programu Partnerstwa Wschodniego będzie zależało przede wszystkim od zaangażowania i woli politycznej państw-adresatów projektu oraz członków UE, którzy niewątpliwie muszą przedstawić atrakcyjną ofertę realizacji tego programu na najbliższe lata<sup>50</sup>. Decydować więc będą, realnie rzecz ujmując, interesy. Tym samym perspektywę osiągnięć w ramach tego projektu trzeba widzieć długofalowo, co oznacza, że raczej nie należy się nastawiać na szybkie i doraźne sukcesy.

## The genesis and assumptions of the Eastern Partnership Program

### Summary

The Eastern Partnership is the latest and so far the most ambitious initiative directed by the European Union to its Eastern neighbors. By approximation between the political and socio-economic systems, it aims to strengthening cooperation and thereby consolidating peaceful relations in the region. It is the idea of Poland to entangle the European Union to take more responsibility for the stability of its eastern borders. The author presents in this article the genesis and the assumptions of this program. He argues that, because of the large variation of countries participating in this project and the differences of interests within the Union, the future of this project is so far difficult to predict. In his opinion, an important reflection of the scale of support for this initiative will certainly increase in financial funding, without which this program will remain only a dead idea. Finally, the future of this program will determine by the interests of the recipients and internal compatibility of position within the European Union.

<sup>47</sup> *Przegląd sytuacji strategicznej – aspekty globalne i regionalne: Europa Wschodnia między nostalgią a integracją*, w: *Rocznik strategiczny, 2009/10. Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa 2010, s. 91–92.

<sup>48</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie strategii UE na rzecz regionu Morza Czarnego*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0025&language=PL&ring=A7-2010-0378>.

<sup>49</sup> *Parlament Europejski o Strategii na rzecz Morza Czarnego*, „Tydzień na Wschodzie” 2011, nr z 26 stycznia. Tekst dostępny na: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-01-26/parlament-europejski-o-strategii-na-rzecz-morza-czarnego>.

<sup>50</sup> Por. *Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego*, „Tydzień na Wschodzie” 2009, nr 18.