



# Analizy natolińskie

5(37)2009

JOANNA POPIELAWSKA

## W jakim towarzystwie?

*Partnerstwo Wschodnie*

*na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*

**N**a zakończonym 7 maja 2009 r. szczycie Unii Europejskiej w Pradze zainicjowano Partnerstwo Wschodnie. Projekt jest owocem działań Polski i Szwecji, wspieranych przez prezydencję Czech. Determinacja inicjatorów Partnerstwa doprowadziła do powołania projektu w bardzo krótkim – jak na warunki unijne – czasie. Jednak dla Polski start PW to wynik długich starań o wpływ na unijną politykę wschodnią, które Polska podjęła jeszcze przed uzyskaniem członkostwa.

### I. Kontekst narodzin Partnerstwa Wschodniego

Termin „Wymiar Wschodni” polityki UE po raz pierwszy pojawił się publicznie w 1998 roku w przemówieniu wygłoszonym na uroczystości inauguracyjnej negocjacji Polski o członkostwo przez pełniącego wówczas funkcję ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka. Nawiązując do tej deklaracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało trzy lata później (2001) dokument przedstawiający koncepcję nieco bardziej szczegółowo<sup>1</sup>. Oferując z jednej strony własne doświadczenie na drodze transformacji ustrojowej i gospodarczej, także w kontekście integracji z UE, z drugiej zaś silne związki ze swoimi wschodnimi sąsiadami, Polska nawoływała do zacieśnienia współpracy Unii z państwami tego regionu, by po zbliżającym się rozszerzeniu w Europie nie powstały nowe linie podziału. Geograficznie ówczesna propozycja obejmowała nie tylko bezpośrednich sąsiadów rozszerzonej Unii na wschodzie, lecz także cały

obszar poradziecki, choć wyraźny nacisk położono na Rosję i Obwód Kaliningradzki oraz Ukrainę. Co ciekawe, do kwestii europejskich aspiracji państw tego regionu, otwarcie deklarowanych wówczas już choćby przez Ukrainę, w dokumencie podchodzono bardzo ostrożnie.

Koncepcja Wymiaru Wschodniego z 2001 roku została następnie rozwinięta przez MSZ na przełomie lat 2002 i 2003<sup>2</sup>, kiedy w samej Unii toczyła się już realna dyskusja o nowym sąsiedztwie. Dokument określał konkretne obszary i cele współpracy tym razem już tylko z Ukrainą, Mołdawią, Białorusią i Rosją. Wskazywał, że choć polityka wobec tych państw powinna być prowadzona w zależności od ich indywidualnych możliwości i aspiracji – podobnie do diskutowanych już wówczas w Unii dokumentów odwołano się więc do zasady zróżnicowania [*differentiation*], a także w mniejszym stopniu współwłasności [*joint ownership*] państw adresatów nad nową polityką, co w praktyce miało oznaczać ich współdziałanie w jej formułowaniu. Nadanie tym działaniom ram wielostronnych w postaci Wymiaru Wschodniego zapewniłoby im lepszą spójność i koordynację. W przeciwieństwie do dokumentu z 2001 roku, w roku 2003 bardzo wyraźnie opowiedziano się za uznaniem europejskich aspiracji Ukrainy i Mołdawii, na początek proponując im zawarcie porozumienia o stowarzyszeniu.

Polskiej propozycji z 2003 roku, jeśli chodzi o charakter i narzędzia nowej polityki (nie zaś o jej cel ani zakres geograficzny), blisko było do koncepcji diskutowanych wówczas na forum Unii, począwszy od forsowanej przez Wielką Brytanię tzw. inicjatywy nowego sąsiedztwa, od której zaczęła się debata na temat przyszłych nowych sąsiadów UE<sup>3</sup>, a skończywszy na kształcie polityki sąsiedztwa zaproponowanej przez Komisję w komunikacie z roku 2003<sup>4</sup>. Zasadnicza różnica polegała jednak na znacznie ambitniejszych celach, które Polska stawiała Unii w relacjach z jej wschodnimi sąsiadami. Polityka sąsiedztwa w kształcie, w jakim wyłoniła się z procesu toczącego się w samej Unii, poszła w zupełnie odmiennym niż proponowany przez Polskę kierunku. Przede wszystkim nie powstał jeden Wymiar Wschodni, a kraje leżące na wschodniej granicy Unii wrzucono – głównie pod naciskiem Hiszpanii i Francji, obawiających się politycznej i finansowej marginalizacji regionu leżącego w ich polu zainteresowania – do jednego „worka” z krajami śródziemnomorskimi. W ten sposób Unia nie tylko zakwestionowała europejskie aspiracje swoich wschodnich sąsiadów, ale wręcz zagroziła tym aspiracjom. Potraktowała ich bowiem na równi z pozostałymi sąsiadami UE, którzy albo już z samej definicji nie kwalifikują się do ubiegania się o członkostwo w

Unii, albo nie mają takich aspiracji. Polskie stanowisko było także krytyczne wobec oparcia nowej polityki wyłącznie na współpracy dwustronnej pomiędzy Unią a poszczególnymi państwami, bez wsparcia dla budowania więzi regionalnych, przez co wykluczono z początku możliwość powołania Wymiaru Wschodniego choćby w ramach nowej polityki. Polska odmówiła również traktowania polityki sąsiedztwa jako celu samego w sobie, uznając ją za narzędzie uznania europejskich aspiracji wschodnich sąsiadów UE<sup>5</sup>.

Dalsze starania Polski (szczególnie po pomarańczowej rewolucji na Ukrainie) ukierunkowane były na zacieśnienie więzów łączących jej wschodnich sąsiadów z Unią. W wymiarze bardziej praktycznym oznaczało to starania o zwiększenie środków dla wschodnich adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (obecny stosunek ich finansowani do funduszy przeznaczanych w ramach EPS na południowych sąsiadów Unii wynosi 30:70) oraz nadanie jej większego zróżnicowania, nie tylko w indywidualnych stosunkach z państwami, lecz także na poziomie regionalnym. Argumentu dostarczyła na pewno powszechnie uznana za słuszną potrzeba uatrakcyjnienia oferty dla coraz silniej zdeterminowanych w kwestii integracji z Unią wschodnich sąsiadów. Sprzyjające warunki pojawiły się, gdy tradycyjnie przeciwna Wymiarowi Wschodniemu Francja zajęła się realizacją sztandarowego projektu swojej ostatniej prezydencji, tj. Unii Śródziemnomorskiej, i gotowa była zaakceptować nową inicjatywę na wchodzie, podobnie jak inne zainteresowane głównie południem kraje członkowskie<sup>6</sup>. Niewątpliwie impulsem była też wojna w Gruzji, która wyraźnie pokazała potrzebę większego zaangażowanie Unii na wschodzie.

Partnerstwo Wschodnie bywa nie do końca trafnie zestawiane z Unią Śródziemnomorską, równie świeżą inicjatywą UE. Obydwa projekty są skierowane do sąsiednich państw UE i silniej lub całkowicie, jak w wypadku PW, związane są z Europejską Polityką Sąsiedztwa. Po pierwsze, dotyczą one jednak bardzo różnych grup państw, o nieprzystających do siebie tożsamościach polityczno-społeczno-kulturowych. Po drugie, jak wspomniano, o ile Unia Śródziemnomorska jest jedynym

## Przedstawienie

*Partnerstwa na tle pozostałych inicjatyw regionalnych UE na wschodzie pozwala zatem na wyraźniejsze zdefiniowanie szans oraz problemów, na które może natrafić realizacja projektu, zwłaszcza że Partnerstwo zamierza częściowo korzystać z mechanizmów wykorzystywanych przez inne inicjatywy.*

projektem realizowanym na południowych granicach UE, o tyle PW jest jednym z trzech projektów składających się na Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Pierwszy z pozostałych dwóch to funkcjonujący już od końca lat 90. Wymiar Północny, który w sensie formalnym nie jest częścią EPS, ale odgrywa bardzo ważną rolę wobec Rosji (Kaliningradu), a w przyszłości także Białorusi. Drugi to Synergia Czarnomorska powołana do życia w 2007 roku zakorzeniona nie tylko w EPS, lecz także w polityce rozszerzenia (o Turcję) oraz w strategicznym partnerstwie UE z Rosją. Wszystkie trzy inicjatywy – WP, PW i SC – mają różne charaktery i cele oraz modele funkcjonowania. Jednocześnie adresowane są do zbliżonej grupy państw oraz konkurują o podobne fundusze i zainteresowanie instytucji oraz podmiotów międzynarodowych, a także odzwierciedlają konkurencyjne interesy państw UE. Partnerstwo Wschodnie nie jest zatem pierwszym regionalnym projektem Unii Europejskiej na jej wschodnich granicach, choć na pewno najambitniejszym. W przeciwieństwie do pozostałych stawia sobie bowiem cel realnego zbliżenia do Unii państw, do których jest zaadresowane, nie wykluczając stworzenia im perspektywy członkostwa.

Przedstawienie Partnerstwa na tle pozostałych inicjatyw regionalnych UE na wschodzie pozwala zatem na wyraźniejsze zdefiniowanie szans oraz problemów, na które może natrafić realizacja projektu, zwłaszcza że Partnerstwo zamierza częściowo korzystać z mechanizmów wykorzystywanych przez pozostałe inicjatywy. Warto więc się przyjrzeć, jak one faktycznie funkcjonują, aby zobaczyć, które rozwiązania warto są naśladowania.

## II. Czym jest Partnerstwo Wschodnie<sup>7</sup>?

Partnerstwo Wschodnie przewiduje zacieśnienie współpracy z trzema wschodnimi sąsiadami UE: Ukrainą, Białorusią<sup>8</sup> i Mołdawią, oraz trzema krajami Kaukazu Południowego: Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Chodzi o współpracę zarówno na poziomie dwustronnym, jak i w formacie wielostronnym. Jest to inicjatywa mająca wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa wobec tych państw poprzez stworzenie im możliwości zacieśnienia więzi z Unią, szczególnie w zakresie współpracy gospodarczej i przepływu osób oraz w zakresie bezpieczeństwa.

Niewątpliwie nowym pomysłem stojącym za Partnerstwem Wschodnim jest oparcie go na dwóch płaszczyznach: głównej, tj. współpracy dwustronnej, oraz współpracy



wielostronnej, której podstawowym zadaniem będzie promowanie współdziałania tych państw wokół spraw będących przedmiotem ich współpracy z Unią.

W wymiarze dwustronnym, który ma pozostać podstawą relacji wymienionych państw z Unią, Partnerstwo oferuje zacieśnienie tych relacji w zależności od własnych aspiracji i zdolności tychże państw. Ich treść, forma oraz tempo implementacji założonych celów uzależnione więc będą od indywidualnego charakteru państwa adresata. Obowiązuje tu zatem zasada zróżnicowania [*differentiation*]. Drugą podstawową zasadą jest zaczerpnięta z polityki rozszerzenia zasada warunkowości [*conditionality*], a więc uzależnienia dalszego rozwoju współpracy od dokonywanych przez dane państwo reform wewnętrznych.

Najambitniejszym partnerom Unia proponuje nowe umowy stowarzyszeniowe. Ustanawiałyby one nie tylko silniejsze więzy polityczne, lecz także skłaniałyby do większej konwergencji z prawodawstwem i standardami UE oraz silniejszej współpracy w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Aby pomóc partnerom w rozwijaniu zdolności potrzebnych do realizacji związanych z nowymi umowami reform, Unia przewiduje opracowanie z każdym z nich kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego.

W ramach stopniowej integracji ekonomicznej proponuje się zawarcie umów w celu stworzenia szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu z każdym z krajów partnerskich (zastrzegając ich wcześniejsze wstąpienie do Światowej Organizacji Handlu). W krótkim okresie przewidywałyby one zwiększony dostęp do wspólnego rynku oraz wsparcie sektorowe dla gospodarek partnerskich, które najpierw musiałyby przejąć od Unii odpowiednie prawo, regulacje i standardy. W dłuższej perspektywie przewiduje się natomiast stworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej [*Neighbourhood Economic Community*<sup>9</sup>] poprzez połączenie partnerów siatką umów dwustronnych.

W obszarze przepływu osób Unia proponuje partnerom układ o mobilności i bezpieczeństwie. Przewidywałby on stopniową liberalizację ruchu wizowego poprzez wprowadzanie ułatwień wizowych (przy jednoczesnym zawarciu umów o readmisji), zniesienie opłat wizowych, skoordynowanie oraz polepszenie opieki konsularnej krajów członkowskich na terenie państw partnerskich, także poprzez otwieranie wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych<sup>10</sup>. W dalszej perspektywie, która podkreślona została w Deklaracji Praskiej, współpraca w tym obszarze prowadziłyby do ustano-

wienia ruchu bezwizowego. Krokem tym towarzyszyłyby działania na rzecz bezpieczeństwa, poprawy zarządzania granicami oraz walki z przestępczością transgraniczną<sup>11</sup>.

Nowe umowy stowarzyszeniowe lub oddzielne umowy dwustronne zawarte z Unią zawierałyby także zapisy dotyczące współzależności energetycznej, których celem byłoby zapewnienie wzajemnego bezpieczeństwa energetycznego w zakresie popytu, tranzytu i dostaw energii. Działania na rzecz np. Ukrainy będą obejmować akcesję (wraz z Mołdawią) do Wspólnoty Energetycznej<sup>12</sup> oraz większe wsparcie pełnej integracji ukraińskiego rynku energetycznego z rynkiem unijnym, m.in. dzięki remontowi i rozwojowi sieci przesyłowej gazu. Warto zauważyć, że w tej ostatniej sprawie Komisja podpisała już list intencyjny z władzami ukraińskimi<sup>13</sup>.

Przewiduje się również wyjście naprzeciw problemom strukturalnym krajów partnerskich, wynikających z ich różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym, poprzez dzielenie się z nimi doświadczeniem oraz mechanizmami unijnej polityki społecznej i gospodarczej.

Współpraca wielostronna ma natomiast wspomóc indywidualne wysiłki partnerów UE poprzez stworzenie forum, w ramach którego będą one mogły wymieniać się doświadczeniami oraz informacjami dotyczącymi przeprowadzanych reform i które stanie się narzędziem pomocy tym krajom dla samej Unii (np. poprzez umożliwienie organizowania wspólnych sesji informacyjnych, szkoleń itd.). Decyzje w tej sferze Partnerstwa będą podejmowane wspólnie przez Unię i jej partnerów.

Współpraca na poziomie wielostronnym zostanie zorganizowana wokół czterech platform tematycznych:

- demokracja, dobre zarządzanie i stabilność<sup>14</sup>;
- integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE (m.in. dostęp do unijnych agencji i programów<sup>15</sup>);
- bezpieczeństwo energetyczne;
- kontakty międzyludzkie.

W celu nadania Partnerstwu oraz jego wymiarowi współpracy wielostronnej większej wyrazistości proponuje się realizację kilku szandarowych projektów mających firmować Partnerstwo, wśród których Komisja wymienia następujące: zintegrowany system

zarządzania granicami, instrument MŚP, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, rozwój południowego korytarza energetycznego, a także działania w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka.

Współpracy wielostronnej nadano też określoną strukturę obejmującą szczyt szefów państw i rządów raz na dwa lata (zarówno na terenie UE, jak i państw partnerskich), spotkania ministrów spraw zagranicznych co roku na wiosnę oraz spotkania wyższych urzędników w ramach czterech platform co najmniej dwa razy do roku. Te ostatnie będą również wspierane przez specjalne panele, których skład i forma pozostaje jeszcze do określenia. Pierwsze robocze spotkanie w ramach czterech platform przewiduje się już na lipiec 2009 roku. Taka formuła gwarantuje po pierwsze ciągłość tego procesu, a po drugie zapewnia całej inicjatywie, przynajmniej z założenia, wyraźne poparcie polityczne, które gwarantować mu będą spotkania szefów państw i rządów.

Projekty i prace platform tematycznych będą otwarte dla krajów trzecich, których udział będzie rozpatrywany w każdym wypadku osobno. Choć Deklaracja ani Komunikat nie wskazują na konkretne kraje, niektórym państwom członkowskim zależało na otwartości projektu na Rosję i Turcję.

Komunikat Komisji oraz Deklaracja z Pragi wymieniają również propozycję Parlamentu Europejskiego, zainicjowaną przez grupę EPL-ED, dotyczącą utworzenia zgromadzenia parlamentarnego EURO-NEST [*EU-Neighbourhood-East Parliamentary Assembly*]. Oprócz posłów Parlamentu Europejskiego będzie ono skupiać deputowanych z Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu oraz przedstawicieli demokratycznych sił na Białorusi, dając im tym samym okazję do wspólnego obradowania<sup>16</sup>. Komisja została natomiast zaproszona do złożenia propozycji dotyczącej powołania specjalnego forum społeczeństwa obywatelskiego w ramach PW.

W kwestii finansowania Komisja w swym Komunikacie o Partnerstwie wskazała od razu dodatkowe nakłady, które powinny zostać skierowane na inicjatywę. Ich wysokość określono na 600 mln euro na lata 2010–2013, co zostało następnie potwierdzone przez Radę Europejską w specjalnej deklaracji w marcu 2009 roku. W Pradze zaproszono do udziału w projekcie Europejski Bank Inwestycyjny, EBOiR oraz inne instytucje finansowe działające w regionie. Ten pierwszy już ustosunkował się pozytywnie do tego apelu, deklarując chęć współfinansowania projektów mieszczących się

w jego obszarach priorytetowych (transport, energia, telekomunikacja i ochrona środowiska). Kolejny istniejący instrument to *Neighbourhood Investment Facility* i przeznaczone w jego ramach 700 mln euro. Są to jednak pieniądze na lata 2009–2013, dostępne dla wszystkich państw będących w kręgu polityki sąsiedztwa. Polska złożyła również propozycję stworzenia grupy przyjaciół PW, która zrzeszałaby państwa pozaunijne, zainteresowane wsparciem finansowym projektu. Komisja została poproszona o zgłoszenie prawnych oraz technicznych rozwiązań dla tego pomysłu. Ostatnim źródłem finansowania mają być indywidualne wkłady państw członkowskich. Najważniejsza jest natomiast nowa perspektywa finansowa i wynegocjowanie odpowiedniej sumy dla Partnerstwa.

*Partnerstwo Wschodnie a rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – kalendarium*

- 2002/2003 Brytyjska Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa [*New Neighbourhood Initiative*]; polski non-paper dotyczący nowych wschodnich sąsiadów Unii po rozszerzeniu
- 2003 Komunikat Komisji Europejskiej *Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Europe*
- 2004 Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Powołanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, stopniowe wprowadzanie tzw. Planów Działania, regulujących współpracę krajów objętych tą polityką z UE
- 2006/2007 Reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: wprowadzenie pojęć: „zróżnicowanie” i „wymiar tematyczny”<sup>17</sup>
- 2007 Komunikat Komisji Europejskiej Synergia Czarnomorska, inicjujący współpracę regionalną państw Morza Czarnego<sup>18</sup>
- Maj 2008 Polsko-szwedzka propozycja wzmocnienia współpracy z sześcioma wschodnimi sąsiadami UE
- XII Komunikat Komisji Europejskiej Partnerstwo Wschodnie
- Dokument Roboczy Komisji Europejskiej towarzyszący Komunikatowi SEC(2008)2923/3
- Maj 2009 Szczyt inauguracyjny Partnerstwo Wschodnie w Pradze, ogłoszenie wspólnej deklaracji



### III. Wymiar Północny

#### *Kontekst powstania*

Wymiar Północny polityki UE to pierwotnie inicjatywa Finlandii, której celem było skoordynowanie działań podejmowanych przez UE, państwa członkowskie oraz Norwegię i Islandię w relacjach z Rosją, a także kandydującymi jeszcze wówczas do Unii Litwą, Łotwą, Estonią i Polską. Zainaugurowany w 1999 roku WP geograficznie obejmował początkowo obszar Bałtyku oraz północno-zachodniej Rosji wraz z Obwodem Kaliningradzkim<sup>19</sup>. Za inicjatywą kryło się dążenie Finlandii do stworzenia unijnego kontekstu działaniom w tym najdalej na północny wschód wysuniętym, a tym samym peryferyjnym, regionie. Finlandia dążyła także do zabezpieczenia swoich interesów w regionie przed rozszerzeniem Unii o kraje, których ambicje w polityce wschodniej mogły przesunąć punkt ciężkości działań Unii na południe<sup>20</sup>.

Pierwszy etap WP, do którego zalicza się oparte na klasycznym modelu działania Komisji Europejskiej dwa plany działania na lata 2000–2003 oraz 2004–2006, nie przyniósł spodziewanych efektów, głównie z powodu słabego zaangażowania Rosji. Ta nie była szczególnie zainteresowana współpracą, oskarżając Unię o jednostronność w opracowywaniu obu planów<sup>21</sup>. Po rozszerzeniu z 2004 roku, kiedy cały ciężar WP spoczął już na Rosji, pełniąc funkcję prezydencji UE Finlandia postawiła na nowe otwarcie WP, nadając mu bardziej otwarty na Rosję charakter. Wymiar przemianowano na partnerstwo pomiędzy stronami uczestnikami inicjatywy: UE, Rosją, Norwegią i Islandią, w którym to charakterze Finowie dopatrują się jedyne go sposobu na konstruktywną współpracę z Rosją<sup>22</sup>. Faktycznie, stosunek Moskwy do inicjatyw stał się od tamtej pory bardziej pozytywny, szczególnie w odniesieniu do innych regionalnych projektów UE. Wówczas zmieniono również nieco zasięg geograficzny Wymiaru, rozciągając go na zyskujący ogromnie na znaczeniu obszar Arktyki wraz z Morzem Barentsa. Ze względu na to status obserwatora w WP posiadają obecnie Kanada i Stany Zjednoczone<sup>23</sup>.

#### *Mechanizm działania*

Wymiar Północny w odróżnieniu od innych inicjatyw regionalnych UE na wschodzie nie jest częścią Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, lecz stanowi autonomiczny instrument polityki zagranicznej UE. Stoi za nim również inna filozofia działania. Jego

podstawą jest równorzędny, partnerski charakter relacji pomiędzy współpracującymi stronami, co oznacza ich pełne uczestnictwo w formułowaniu i realizacji podejmowanych w ramach inicjatywy działań. Wiąże się z tym także zasada współfinansowania. Warto zauważyć, że wzmożona aktywność Rosji w drugiej odsłonie WP związana jest również z jej większym bogactwem i tym samym możliwością zwiększenia finansowego wkładu w projekty realizowane w ramach WP<sup>24</sup>.

Ponadto działanie Wymiaru Północnego w ogromnym stopniu opiera się na lokalnych i regionalnych podmiotach i instytucjach, wśród których wymienia się Radę Euro-Arktyczną Morza Barentsa, Radę Państw Morza Bałtyckiego, Nordycką Radę Ministrów oraz Radę Arktyczną, a także instytucje finansowe: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny, Nordycki Bank Inwestycyjny oraz Bank Światowy. Mnogość oraz aktywność tych oraz innych działających w terenie organizacji regionalnych jest bardzo ważną cechą WP.

Co więcej, Wymiar Północny skupia się na zagadnieniach politycznie marginalnych, związanych ściśle z problemami granicy Unii z Rosją o bardzo praktycznym wymiarze, czego dowodem są przytoczone poniżej przykłady. To w tym elemencie Wymiaru Północnego upatruje się źródła powodzenia całej inicjatywy, która zręcznie unika kwestii kontrowersyjnych, zarówno w relacjach UE–Rosja, jak i wśród samych państw członkowskich.

Z założenia Wymiar Północny jest regionalnym wyrazem ustanowionych w 2003 roku czterech wspólnych obszarów w stosunkach UE–Rosja. Ma służyć jako narzędzie wprowadzania związanych z ich implementacją map drogowych, tam gdzie dotyczą one geograficznego obszaru WP<sup>25</sup>. Podstawę zidentyfikowanych sektorów priorytetowych współpracy w ramach WP stanowią cztery wspólne obszary obejmujące:

- współpracę ekonomiczną;
- kwestie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- bezpieczeństwo zewnętrzne: ochronę cywilną;
- badania, edukację i kulturę

oraz wykraczające poza cztery wspólne obszary UE–Rosja: środowisko, bezpieczeństwo nuklearne i zasoby naturalne; opieka zdrowotna i dobrobyt społeczny<sup>26</sup>.

W ramach tych ostatnich, ze względu na ich najmniejszą kontrowersyjność, realizowana jest największa liczba projektów.

Wymiar posiada też strukturę instytucjonalną gwarantującą ciągłość działania oraz polityczne poparcie stron. Są to odbywające się raz na dwa lata spotkania ministrów spraw zagranicznych WP, które wyznaczają kierunek polityczny oraz monitorują dotychczasowe osiągnięcia; spotkania urzędników wyższego szczebla na poziomie ministerialnym przynajmniej raz w roku, pomiędzy spotkaniami ministrów spraw zagranicznych oraz specjalnie ustanowiona Grupa Sterująca [*Steering Group*], składająca się z przedstawicieli czterech stron grupa ekspertów, która spotyka się trzy razy do roku i na bieżąco kieruje działaniami podejmowanymi w ramach WP.

Mechanizm funkcjonowania Wymiaru Północnego opiera się natomiast na modelu partnerstwa, które musi cieszyć się poparciem wszystkich stron partnerów WP, mieć z góry przypisane środki finansowe oraz, co bardzo ważne, być samodzielne w zakresie zarządzania. Musi także przynieść wymierne efekty we wcześniej zidentyfikowanych obszarach priorytetowych WP. Obecnie istnieją dwa partnerstwa: w zakresie ochrony środowiska ([www.ndep.org](http://www.ndep.org)) oraz ochrony zdrowia ([www.ndphs.org](http://www.ndphs.org)). Dla przykładu, pierwsze z nich działa w dwóch obszarach: niezwiązanym z odpadami jądrowymi (gł. systemy oczyszczania ścieków dużych metropolii rosyjskich) oraz związanym z utylizacją odpadów radioaktywnych (np. paliw z rosyjskich atomowych łodzi podwodnych). Do jego sponsorów oprócz Komisji i kilku państw członkowskich należą także Rosja oraz Kanada, implementacją zajmują się zaś EBOiR, NBI, EBI, Bank Światowy oraz *Nordic Environment Finance Cooperation*<sup>27</sup>.

W ramach Wymiaru Północnego działa również dostępny na stronach internetowych Komisji specjalny system informacyjny, w którym wymienione są związane z inicjatywą regionalne projekty, pogrupowane zgodnie z obszarami priorytetowymi WP. Ma on zapobiec duplikacji oraz zwiększyć efektywność podejmowanych działań.

## Jako najstarsza

*i jednocześnie pozytywnie oceniana inicjatywa w regionie, Wymiar Północny służy często jako punkt odniesienia, szczególnie jeśli chodzi o mechanizm działania oraz pryncypia, dla nowo powstałych Synergii Czarnomorskiej, Partnerstwa Wschodniego, jak również dla samej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.*

Oficjalne dokumenty WP wymieniają ponadto szereg innych działań realizowanych już nie bezpośrednio w ramach samego Wymiaru (i wymienionych partnerstw), ale mieszczących się w jego obszarach priorytetowych<sup>28</sup>. Należą do nich np. współpraca z Rosją w dziedzinie edukacji w ramach programu Tempus, plan współpracy pomiędzy unijną agencją Frontex a rosyjską strażą graniczną oraz współpraca przygraniczna w ramach Programu Morza Bałtyckiego na lata 2007–2013<sup>29</sup>. Wymieniane są także działania regionalnych organizacji. W tym kontekście Wymiar Północny służy jako punkt wymiany informacji oraz ewentualnej koordynacji podejmowanych w regionie działań pomiędzy czterema partnerami oraz innymi aktywnymi w terenie podmiotami. Te ostatnie zaprasza się nie tylko na spotkania ministerialne, lecz również na spotkania Grupy Sterującej, dając im w ten sposób szansę realnego wpływu na decyzje podejmowane w ramach Wymiaru Północnego.

Obecnie rozważane jest nawiązanie współpracy również w sektorze energii. Faktyczne prace trwają zaś nad powołaniem partnerstwa w zakresie transportu i logistyki.

#### *Wyjątkowość Wymiaru Północnego*

Będąc najstarszą i jednocześnie ogólnie pozytywnie ocenianą inicjatywą w regionie, Wymiar Północny służy często jako punkt odniesienia, szczególnie jeśli chodzi o mechanizm działania oraz pryncypia, dla nowo powstałych Synergii Czarnomorskiej, Partnerstwa Wschodniego, jak również dla samej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Choć pierwsze lata funkcjonowania Wymiaru Północnego nie przyniosły spodziewanych efektów, leżąca u jego podstaw potrzeba koordynacji działań podejmowanych w regionie przez różne podmioty zewnętrzne, instytucje unijne oraz same państwa członkowskie stanowi także cel samej polityki sąsiedztwa i rdzeń proponowanych w jej ramach inicjatyw regionalnych. Echem Wymiaru Północnego, szczególnie w jego nowej odsłonie, którego naczelną zasadę stanowi równorzędność stron partnerów [*partnership*], jest również realizowana z różnym skutkiem zasada kierująca EPS o wspólnej kontroli [*joint ownership*] Unii i państw adresatów nad tą polityką<sup>30</sup>. Oznacza ona aktywny udział drugiej strony już na etapie formułowaniu treści polityki (tzw. planów działania i umów stowarzyszeniowych), a w wypadku Wymiaru Północnego odnosi się również do współfinansowania konkretnych projektów.

Wymiar Północny różni jednak od Partnerstwa i Synergii cele stawiane tej inicjatywie i region, który ona obejmuje. Nie licząc Rosji, WP obejmuje kraje w pełni demo-

kratyczne, o wysoko rozwiniętej gospodarce, które stać na ponoszenie kosztów związanych z jego realizacją.

W wypadku Wymiaru Północnego nie ma również zagrożenia, że padnie on ofiarą budzącej kontrowersje wśród państw członkowskich kwestii dalszego rozszerzenia UE, która rzuca się długim cieniem na pozostałe regionalne inicjatywy UE na wschodzie. Rosja w przeciwieństwie do np. Ukrainy i Gruzji nie dąży do członkostwa, wybierając dla siebie rolę strategicznego partnera Unii. Zasada *joint ownership*, będąca podstawą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jest natomiast próbą zastąpienia zasady stanowiącej podstawę polityki rozszerzenia, czyli warunkowości [*conditionality*], której cel – członkostwo – nie jest już oferowany państwom adresatom, choć takie mają one często aspiracje. Rosję, o czym już wspomniano, stać, szczególnie w ostatnim czasie, na większą partycypację w kosztach, co przyczyniło się do odrodzenia WP i czyni postulat partnerstwa realniejszym.

Wymiar Północny płaci jednak swoją cenę. Nie ma on ambicji rozwiązywania fundamentalnych problemów w relacjach UE–Rosja, ograniczając się jedynie do rozstrzygnięcia kwestii dość praktycznych, dotyczących niewielkiego terenu, których rozwiązanie nie wymaga decyzji na najwyższym szczeblu politycznym. Świadomie nie włączono w obszary współpracy tzw. twardego bezpieczeństwa ani żadnych innych zagadnień związanych z polityką zagraniczną oraz polityką bezpieczeństwa. Potencjalnie rozważa się współpracę w dziedzinie transportu i logistyki oraz energii. Ten ostatni nie dotyczy jednak najbardziej kontrowersyjnej i jednocześnie najważniejszej w tym regionie kwestii nowych złóż gazu i ropy naftowej, lecz raczej obszarów im towarzyszących, takich jak ochrona środowiska, odnawialne źródła energii, ew. przedsięwzięcia związane z eksploatacją wyżej wymienionych złóż<sup>31</sup>.

#### IV. Synergia Czarnomorska

##### *Kontekst powstania*

Trzecią (chronologicznie drugą) inicjatywą regionalną funkcjonującą tym razem na południowych i wschodnich rubieżach Unii jest Synergia Czarnomorska. Region basenu Morza Czarnego to cała mozaika problemów i potencjalnych zagrożeń, również tych rozumianych w kategoriach twardego bezpieczeństwa, czego dramatycznym przykładem była wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku. To także obszar o ogromnym



potencjale gospodarczym, szczególnie dla sektora energetycznego, mającego dla państw członkowskich strategiczne znaczenie. Do czasu powołania Synergii to właśnie kwestie energii i przecinających ten region gazociągów i ropociągów stanowiły główny obszar zainteresowania państw członkowskich<sup>32</sup>. Dyskusja nad koniecznością bardziej skoordynowanego działania Unii Europejskiej w basenie Morze Czarne rozgorzała wobec zbliżającego się rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie o Rumunię i Bułgarię, które miały przesunąć granice Unii nad sam brzeg Morza Czarne<sup>33</sup>. Potrzeba większej koordynacji realizowanych już w tym regionie przez Unię programów oraz większego zaangażowania na rzecz jego stabilizacji, demokratyzacji oraz rozwoju gospodarczego stała się bezpośrednią przyczyną powołania Synergii. Inicjatorem tego procesu były Niemcy. Nowa regionalna inicjatywa w basenie Morza Czarne stała się jednym z głównych punktów ich prezydencji w 2007 roku. Pałeczkę szybko przejęła Komisja Europejska, odwołując się do ogłoszonej rok wcześniej reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której jednym z punktów było rozwinięcie podejścia regionalnego<sup>34</sup>. Komisja ukształtowała ostatecznie Synergię, ogłaszając w tym samym roku stosowny Komunikat<sup>35</sup>.

### *Obszary współpracy*

Synergia Czarnomorska to w porównaniu do Wymiaru Północnego przedsięwzięcie o znacznie większym rozmachu. Geograficznie obejmuje państwa Morza Czarne (Turcję, Bułgarię, Rumunię, Gruzję, Ukrainę i Rosję) oraz Armenię, Azerbejdżan, Mołdawię i Grecję. Jej celem jest skoordynowanie działań na poziomie regionalnym wokół problemów obszaru Morza Czarne, szczególnie w takich sektorach, jak: energia, transport, środowisko oraz przepływ osób i bezpieczeństwo.

Komisja Europejska w Komunikacie o Synergii Czarnomorskiej po raz pierwszy tak otwarcie traktuje region Morza Czarne jako całość, nadając mu tym samym wyraźny profil polityczny. Warto wspomnieć, że jeszcze w 2003 roku państwa członkowskie odmawiały nadania Morzu Czarnemu politycznej podmiotowości, preferując politykę skierowaną indywidualnie do państw jego basenu<sup>36</sup>.

Podstawą relacji Unii z państwami tego regionu pozostają opierające się przede wszystkim na współpracy dwustronnej trzy procesy: Europejska Polityka Sąsiedztwa, którą objęte są Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Armenia oraz Azerbejdżan, proces rozszerzenia obejmujący Turcję oraz strategiczne partnerstwo z Rosją. Synergia ma nadać

tej współpracy charakter wielostronny tam, gdzie to konieczne dla skuteczności podejmowanych działań, oraz zapewnić tym trzem procesom, jak również szeregowi innych podjętych w tym regionie inicjatyw (np. inicjatywie Baku w dziedzinie energii<sup>37</sup>), konieczną koordynację. Jej celem nadrzędnym jest jednak rozwijanie i umacnianie współpracy regionalnej regionu Morza Czarnego jako całości z Unią Europejską. Stąd bierze się nacisk na współpracę Unii z takimi organizacjami, jak Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC)<sup>38</sup>. Komisja podkreśla również partnerski charakter inicjatywy, który wiąże się z aktywnym uczestnictwem jej adresatów (również w zakresie finansowania) i ma skutkować przeniesieniem punktu ciężkości inicjatywy z Brukseli w rejon Morza Czarnego. Nie proponuje się jednak stworzenia nowych struktur instytucjonalnych, jak w wypadku Wymiaru Północnego czy Partnerstwa Wschodniego.

Organizacja współpracy w ramach Synergii oparta jest wyraźnie na tzw. podejściu tematycznym/sektorowym [*thematic approach*], zdefiniowanym przez Komisję Europejską przy okazji ogłoszenia nowej odsłony Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2006 roku<sup>39</sup>. Zakłada ono rozwijanie wielostronnej współpracy z państwami EPS w ramach konkretnych obszarów tematycznych, takich jak transport, środowisko czy energia. W wypadku Synergii Komisja definiuje ich znacznie więcej:<sup>40</sup>

- demokracja, prawa człowieka i *good governance*;
- przepływ osób i bezpieczeństwo;
- tzw. zamrożone konflikty;
- energia;
- transport;
- środowisko;
- polityka morska;
- handel;
- sieć badawcza oraz edukacyjna;
- nauka oraz technologie;
- zatrudnienie oraz sprawy socjalne;
- współpraca transgraniczna.

Określając ich tak wiele, Komisja stawia przed Synergią niewątpliwie wysoką poprzeczkę, zwłaszcza że nie omija kwestii najbardziej drażliwych, np. rozwiązywania

konfliktów regionalnych, które dziś trudno już nazwać zamrożonymi. Choć niewątpliwie odgrywa ona rolę socjalizacyjną, trudno sobie wyobrazić, żeby to właśnie modelowana w dużej mierze przez Komisję Europejską Synergia stała się forum ich rozwiązywania.

W pozostałych obszarach wiele zależy zaś od roli BSEC, na której oparta ma być współpraca w regionie. Organizacja ta nie jest jednak szczególnie aktywna we wszystkich wyżej wymienionych obszarach, a ponadto boryka się z wieloma innymi problemami<sup>41</sup>. Już tylko w samym kontekście współpracy BSEC z Unią pojawia się kwestia rozbieżnych interesów jej członków w stosunku do Unii oraz związana z tym potencjalna niechęć do przenoszenia pewnych kwestii z relacji dwustronnych z Brukselą na poziom współpracy wielostronnej<sup>42</sup>.

Na szczeblu implementacji proponuje się na wzór Wymiaru Północnego zastosowanie mechanizmu współpracy polegającego na formułowaniu konkretnych celów i wdrażaniu konkretnych projektów umożliwiających ich realizację. Jak pokazuje doświadczenie, największy potencjał związany z taką formą działania leży w wymienionych wyżej dziedzinach transportu, energii i ochrony środowiska. Ze względu na fakt, że są to także obszary najskuteczniejszego działania BSEC, można wnioskować, że związane właśnie z nimi projekty staną się treścią Synergii.

#### *Dalsza perspektywa*

Raport z pierwszego roku implementacji Synergii Czarnomorskiej wymienia działania podjęte w każdym niemal z wymienionych obszarów<sup>43</sup>. W przeważającej części dotyczą one jednak istniejących już w momencie zainaugurowania Synergii inicjatyw. Inne znajdują się dopiero na etapie studiów, badań lub konsultacji. Konkretnie, nowe projekty można na razie zidentyfikować jedynie w obszarze współpracy transgranicznej. Uruchomiono wspólny program operacyjny w ramach programu współpracy transgranicznej Morza Czarnego [*the Black Sea CBC Programme*], w którym udział bierze 10 państw regionu. Drugi przykład to transgraniczny program współpracy nadbrzeżnej pomiędzy Rumunią, Bułgarią a Mołdawią. Z inicjatywy Rumunii powołano także Forum Morza Czarnego, którego działalność skupia się na rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w regionie.

Wspomniany raport identyfikuje również dalsze kierunki rozwoju Synergii Czarnomorskiej, wskazując wspomniane już transport, środowisko, energię, a także bezpie-

czeństwo na morzu jako obszary o największym potencjale do współpracy. Powołując się na Wymiar Północny, ponownie postuluje on również zastosowanie podobnego mechanizmu działania opartego na modelu sektorowego partnerstwa, szczególnie w kontekście finansowania i uczestnictwa w nim międzynarodowych instytucji finansowych. Z uwagi na znacznie biedniejszych w porównaniu z Wymiarem Północnym uczestników Synergii zasada współfinansowania może w przyszłości sprawiać kłopot. Z drugiej jednak strony duży potencjał leży w możliwości łączenia ze sobą różnych instrumentów finansowania ze strony Unii<sup>44</sup>.

Przy omawianiu przyszłości Synergii nie sposób pominąć dyskusji nad dalszym rozszerzeniem Unii i propozycjami zastępowania polityki rozszerzenia polityką zbliżania sąsiadów do Unii poprzez ustanowienia alternatywnych do członkostwa ram współpracy. W wypadku Synergii dotyczy ona przede wszystkim Turcji. Biorąc pod uwagę cieszącą się powodzeniem szczególnie w Niemczech, gdzie sprzeciw wobec akcesji Turcji jest największy, koncepcję o otoczeniu Unii kręgiem mniej i bardziej związanych z nią państw, można sobie wyobrazić, że postulat utworzenia w miejsce Synergii Unii dla Morza Czarnego jest niczym innym, jak właśnie próbą stworzenia Turcji alternatywnej do członkostwa drogi zbliżenia z UE. Notabene, promowana przez Nicolasa Sarkozy'ego Unia Śródziemnomorska ma w jego zamyśle spełniać bardzo podobną funkcję<sup>45</sup>. Jeszcze przed powołaniem Synergii przypisywano jej rolę niejako zastępczą wobec konieczności ostatecznego określenia przyszłych granic UE<sup>46</sup>. W Turcji obecne są głosy uznające pełne członkostwo za zbyt kosztowne i opowiadające się za uprzywilejowanym stowarzyszeniem, jednak to właśnie pełna integracja z Unią pozostaje podstawowym celem polityki zagranicznej głównego nurtu politycznego w tym kraju. Postrzeganie Synergii przez Turcję w wyżej opisanych kategoriach może ją do tej inicjatywy zniechęcić.

Problematyczny jest również stosunek Rosji do Synergii Czarnomorskiej. Rosja w momencie jej zainicjowania nie widziała potrzeby tworzenia nowych struktur współpracy państw Morza Czarnego, argumentując, że choć po ostatnim rozszerzeniu obec-

## Przy omawianiu

*przyszłości Synergii trzeba mieć na względzie dyskusję nad dalszym rozszerzeniem Unii i propozycjami zastępowania polityki rozszerzenia polityką zbliżania sąsiadów do Unii poprzez ustanowienia alternatywnych do członkostwa ram współpracy.*

ność UE w tej części Europy wzrosła, jednak i Rumunia, i Bułgaria są członkami BSEC, która to organizacja powinna zostać podstawowym forum współpracy w regionie<sup>47</sup>. Rosja nie wzięła udziału w przygotowaniu wspólnego stanowiska ministrów spraw zagranicznych na ich pierwszym spotkaniu w ramach Synergii w Kijowie w lutym 2008, preferując wspólne oświadczenie UEBSEC<sup>48</sup>. W obliczu pojawienia się nowej formy współpracy w regionie, Partnerstwa Wschodniego, które choć pozostaje dla Rosji otwarte, bezpośrednio jej nie obejmuje, stosunek ten może jednak ulec zmianie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że już na tym najwyższym politycznym szczeblu widać, iż przed Synergią nie lada wyzwanie. Z jednej strony grozi jej podejrzliwość ze strony dwóch największych partnerów Unii w regionie – Turcji i Rosji – będących jednocześnie głównymi podmiotami na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (w założeniu głównego partnera Unii w całym przedsięwzięciu), z drugiej zaś strony zaledwie rok po inauguracji Synergii pojawia się na forum Unii konkurencja w postaci Partnerstwa Wschodniego. Brak jednoznacznego politycznego poparcia może mieć natomiast swoje bezpośrednie przełożenie na konkretne działania podejmowane w terenie. Jak pokazuje raport z pierwszego roku funkcjonowania Synergii, na razie są one skromne. Jednakże trudno oczekiwać wymiernych rezultatów w tak krótkim czasie.

## V. Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw wschodnich Unii Europejskiej

Wobec istnienia trzech projektów odnoszących się do Wymiaru Wschodniego EPS, w perspektywie długoterminowej pojawia się pytanie o miejsce Partnerstwa jako elementu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz o jego relacje z innymi inicjatywami regionalnymi. To ostatnie pytanie dotyczy w szczególności multilateralnego elementu Partnerstwa, stanowiącego według jego autorów główną wartość dodaną projektu.

W kontekście innych inicjatyw dla Partnerstwa niewątpliwie najważniejszy jest jego bezpośredni sąsiad, a więc Synergia. Relacje pomiędzy dwiema inicjatywami od samego początku budziły kontrowersje. Sama komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa w swych pierwszych reakcjach na inicjatywę polsko-szwedzką przestrzegająca przed duplikacją<sup>49</sup>. Komisja w dokumencie roboczym towarzyszącym opublikowaniu komunikatu o Partnerstwie omawia to zagadnienie, najwięcej



miejsca poświęcając Synergii Czarnomorskiej<sup>50</sup>. Obawa o konkurencję PW dla SC była szczególnie ostro wyrażana w Parlamencie Europejskim, gdzie pojawił się postulat utworzenia na wzór Unii Śródziemnomorskiej Unii dla Morza Czarnego, która w dalszej perspektywie mogłaby wchłonąć Partnerstwo<sup>51</sup>. Takie rozwiązanie niewątpliwie wzmocniłoby politycznie Synergię, za czym optują jej zwolennicy, czy jednak służyłoby zacieśnieniu więzi z Unią jej wschodnich sąsiadów, to już jest wątpliwe.

We wspomnianym dokumencie Komisja podkreśla natomiast, że podczas gdy celem Partnerstwa jest stworzenie jego adresatom możliwości większej integracji z Unią, Synergia skupia się na problemach konkretnego obszaru (basenu Morza Czarnego), które wymagają wielostronnego, regionalnego podejścia i to właśnie wpieranie współpracy regionalnej jest jej nadrzędnym celem. W przygotowania Partnerstwa wewnątrz Komisji zaangażowany jest natomiast bezpośrednio dyrektor unitu zajmującego się na co dzień Synergią, co może świadczyć o chęci Komisji zachowania spójności w ramach EPS<sup>52</sup>.

Jednakże przyglądając się inicjatywom, które proponuje się w ramach wielostronnego wymiaru Partnerstwa, już w samym dokumencie Komisji można zauważyć, że mowa jest o tych samych zadaniach, np. w dziedzinie energii. Pozostaje, więc pytanie, czy w tym choćby obszarze Partnerstwo stanowi faktycznie wartość dodaną i czy te dwa procesy będą się wzajemnie wzmocniać czy duplikować. Pytanie tym bardziej uzasadnione, że w ramach Synergii otwarcie rozważa się włączenie w jej projekty Białorusi, co oznaczałoby objęcie nią już całego obszaru Partnerstwa<sup>53</sup>. W wymiarze zupełnie przyziemnym gra będzie się natomiast toczyć o pieniądze, których w puli EPS jest już i tak stosunkowo mało.

Warto także wspomnieć, że jeszcze całkiem niedawno niektóre państwa członkowskie (gł. Francja i Włochy) postulowały objęcie Partnerstwem Turcji i Rosji<sup>54</sup>, co byłoby dla tej inicjatywy zupełną katastrofą i co ukazuje, jak trudne może być utrzymanie niezbędnego dla jego sukcesu silnego poparcia politycznego (Partnerstwo w wymiarze wielostronnym pozostaje dla tych państw otwarte). Podobne postulaty znów ujawniają, jak odmienne preferencje mają państwa członkowskie, jeśli chodzi o uregulowanie stosunków Unii z jej najbliższymi sąsiadami, szczególnie tymi otwarcie deklarującymi swoje aspiracje członkowskie. Taki stan rzeczy bezpośrednio przekłada się na wyzwanie, przed którym stoi Europejska Polityka Sąsiedztwa, i niewątpliwie stanowi pole do

popisu dla samego Partnerstwa. Przejawem tego problemu były kontrowersje wokół odpowiedniego nazwania państw Partnerstwa w Deklaracji Praskiej. Określenie „wschodnioeuropejskie” [*Eastern European States*] zdaje się zadowalać obie strony: zwolenników rozszerzenia Unii na wschód, ponieważ nazwano je w końcu europejskimi, i przeciwników, ponieważ człon „wschodnio-” wyraźnie je od europejskich odróżnia.

Jak już zostało wspomniane, kontrowersje te nie dotyczą Wymiaru Północnego, jednak w tym kontekście warto mieć i ten projekt na uwadze. Może on bowiem służyć Synergii i Partnerstwu, obu zakorzenionym mocno w polityce sąsiedztwa, jako przykład nie w wymiarze koncepcyjnym, ale jak najbardziej praktycznym. Najczęściej wymienianą charakterystyczną cechą WP jest mechanizm jego funkcjonowania, tj. model partnerstwa. Podobny model przywoływany jest odpowiednio w dokumentach Synergii Czarnomorskiej i polsko-szwedzkiej propozycji Partnerstwa Wschodniego<sup>55</sup>. W nim upatruje się szans na realizację założonych przez obie inicjatywy celów poprzez wprowadzanie w oparciu o ten model konkretnych projektów, łączących różne środki finansowania i angażujących różne podmioty. Co jednak warto zauważyć, w Wymiarze Północnym istnieje silnie rozbudowana i bardzo aktywna na wszystkich poziomach, a szczególnie implementacji, siatka podmiotów regionalnych i lokalnych, która nie występuje już w tak silnym stopniu w centralnej i wschodniej Europie<sup>56</sup>. A to właśnie na niej ma się opierać, częściowo choćby, Partnerstwo Wschodnie. W tym kontekście warto się przyjrzyć działaniom polskich władz na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego u naszych wschodnich sąsiadów i wspierania działań podejmowanych na tych terenach przez polskie NGOs.

Z punktu widzenia Partnerstwa Wschodniego ciekawe są również podjęte w ramach Wymiaru próby zaangażowania Białorusi. Obecnie jedynie w działaniach Partnerstwa dla ochrony zdrowia (NDPHS)<sup>57</sup>, jednak od 31 grudnia 2008 roku (wraz z podpisaniem porozumienia o finansowaniu współpracy transgranicznej) dla Białorusi dostępne są również środki z ENPI w ramach *Baltic Sea Region Programme 2007-2013*, leżącego w obszarach priorytetowych WP. Jeśli współpraca zostanie tu pomyślnie podjęta, będzie to lekcja współdziałania z białoruskimi władzami lokalnymi.

Z punktu widzenia innych regionalnych inicjatyw ważne jest także coraz silniejsze zainteresowanie państw objętych Wymiarem Północnym rejonem Arktyki, które może oznaczać w przyszłości przeniesienie jego punktu ciężkości właśnie tutaj. Wiąże się to przede wszystkim z istniejącymi w tym regionie zasobami naturalnymi oraz strategicznie bardzo ważnymi szlakami tranzytowym, które pojawiać się będą w miarę topnienia arktycznej pokrywy lodowej. Komisja w swym komunikacie *The European Union and the Arctic Region* sugeruje, by Arktyka stała się przedmiotem regularnych dyskusji w ramach Wymiaru Północnego<sup>58</sup>. Proponuje także zbadanie możliwości rozciągnięcia działalności Partnerstwa dla Ochrony Środowiska (NDHP) na europejski obszar Arktyki. Wskazuje również na potencjał nowego partnerstwa w obszarze energii wobec działań na rzecz wydajności energetycznej w rejonie Arktyki, do której również nawołuje w komunikacie poświęconym działaniom Unii na rzecz Arktyki. Partnerzy Wymiaru Północnego w komunikacie z ostatniego spotkania ministrów spraw zagranicznych (X 2008) zalecili grupie sterującej zbadanie, jaki charakter mogłyby przybrać działania podjęte na obszarze Arktyki w ramach WP. Ze względu na liczne kontrowersje wokół Arktyki, które występują pomiędzy partnerami WP, jak choćby spór o szelf kontynentalny, trudno jednak sobie wyobrazić, by działania te przybrały jakiś większy rozmach.

## W obliczu

*politycznych kontrowersji i zróżnicowanego poparcia, jakim Partnerstwo cieszy się wśród państw członkowskich, jedyną nadzieją dla projektu w dłuższej perspektywie może się okazać Komisja Europejska. Komisja potrzebuje jednak partnera po drugiej stronie. To zatem sytuacja wewnętrzna oraz bardzo odmienne aspiracje europejskie państw Partnerstwa w dużej mierze przesądzą o powodzeniu całej inicjatywy.*

## VI. Podsumowanie

Na obecnym etapie najważniejsze jest zapewnienie Partnerstwu Wschodniemu odpowiedniego startu. Wiąże się to nie tylko z utrzymaniem należytego poparcia politycznego (również po stronie państw adresatów), lecz także zagwarantowaniem odpowiednich warunków, również finansowych. Stojąca za Partnerstwem polsko-szwedzka propozycja opierała się na dostępnym finansowaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Podkreślano, że Partnerstwo pozostanie neutralne wobec budżetu UE, co niewątpliwie pomogło przy forsowaniu tego pomysłu na forum Unii, gdzie wiele państw jest niechętnych zwiększaniu jakichkolwiek kosztów ponoszonych na EPS (szczególnie w czasach kryzysu), zwłaszcza na niekorzyść faworyzowanego przez nie południowego wymiaru tej polityki. Komisja w Komunikacie o Partnerstwie wskazała jednak dodatkowe finansowanie, bez którego nie ruszą inicjatywy przewidziane w jej dokumencie. Jego wysokość określono na 600 mln euro na lata 2010-2013. Jest to suma skromna, jednak zwiększająca finansowanie na rzecz Wymiaru Wschodniego EPS. Część tych środków będzie zaczerpnięta z ENPI, część ma zaś pochodzić z marginesu budżetowego 2007-2013, który pozostawia się na wypadek nieprzewidzianych wydarzeń na świecie. Finansowanie to zostało potwierdzone na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2009 w oddzielnej deklaracji, choć faktem jest, że wzbudziło ono pewien niepokój państw członkowskich (np. Wielka Brytania zgłosiła zastrzeżenia co do wykorzystania tego marginesu z uwagi na niepewną sytuację w Kosowie i Palestynie<sup>59</sup>).

We wspomnianej deklaracji Rada Europejska wyraziła również poparcie dla sztandarowych inicjatyw, mających firmować Partnerstwo. Podobne zapewnienia padły w Deklaracji Praskiej. Rzeczywiście, z punktu widzenia wyrazistości Partnerstwa oraz umożliwienia mu osiągnięcia w krótkim czasie wymiernych efektów, aby oferta skierowana do wschodnich sąsiadów UE stała się w ich oczach wiarygodna, niezwykle ważne jest, aby jak najszybciej zabrano się za ich realizację. Partnerstwo stawia sobie bardzo ambitne cele, do których należy na pewno kwestia rozwiązania problemu południowego korytarza energetycznego, gdzie konkurują ze sobą dwa przedsięwzięcia: sponsorowany przez Gazprom *Southstream* oraz faworyzowany przez Polskę projekt Nabucco. Pojawia się tu także relacja ze stawiającą sobie podobne cele Synergią Czarnomorską.

Główna treść Partnerstwa, a więc nowe umowy stowarzyszeniowe z Unią, pogłębione umowy o wolnym handlu i liberalizacja przepływu osób, to jednak zadania długoter-

minowe. Ta ostatnia kwestia jest w dodatku politycznie wyraźnie obciążona, choć nawet istniejące w ramach obecnego reżimu ułatwienia wizowe nie są w pełni wykorzystywane, a wina jest także po stronie Polski<sup>60</sup>.

Unia negocjuje obecnie umowę nowej generacji jedynie z Ukrainą. O tym, jak trudny jest to proces, świadczy fakt, że trwają one już ponad dwa lata. Z tego punktu widzenia oceny Partnerstwa będzie można dokonać dopiero po dłuższym czasie. Do takich też wniosków dochodzą komentatorzy analizujący szanse na powodzenie projektu w kontekście obecnego kryzysu finansowego, z którym zmagać się muszą zarówno państwa członkowskie Unii (w tym najbardziej zainteresowane Partnerstwem), jak i jej wschodni sąsiedzi, w tym Ukraina, która stanęła na krawędzi bankructwa<sup>61</sup>. W obliczu wewnętrznych problemów groźba osłabienia zaangażowania państw UE w projekt mogłaby się wydawać realna, a już całkiem realne są posunięcia rządu ukraińskiego przeciwne celom stawianym przez Partnerstwo, jak choćby podniesienie taryf celnych. Z drugiej strony, pojawiają się też głosy mówiące, że kryzys finansowy jest dla projektu szansą, w obliczu bowiem dramatycznej sytuacji gospodarczej państw adresatów Partnerstwa pomoc Unii staje się niezwykle cenna.

Wobec politycznych kontrowersji i zróżnicowanego poparcia, jakim Partnerstwo cieszy się wśród państw członkowskich, jedyną nadzieją dla projektu w dłuższej perspektywie może się okazać Komisja Europejska. Jeśli uda się jej niezależnie od niechętnych ściślejszej współpracy na wschodzie państw członkowskich uruchomić swoją biurokratyczną maszynę i zabrać się za realizację konkretnych projektów oraz wystartować z negocjacjami nad nowymi umowami wiążącymi te kraje z Unią, to może się okazać, że jak w wypadku rozszerzenia na Bałkany, proces ten będzie już nie do zatrzymania. Komisja potrzebuje jednak partnera po drugiej stronie, i choć sytuacja wewnętrzna oraz bardzo odmienne aspiracje europejskie państw Partnerstwa nie są przedmiotem tej analizy, to właśnie one w dużej mierze przesądzą o powodzeniu inicjatywy.

(Maj 2009)

JOANNA POPIELAWSKA jest analitykiem w Centrum Europejskim Natolin w Warszawie



- 
- <sup>1</sup> Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej polski punkt widzenia, przedruk, MSZ, 2001.
- <sup>2</sup> Non-paper with Polish proposals concerning Policy towards New Eastern neighbours after EU enlargement, URL: <http://www.mfa.gov.pl/?document=2041> ; The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View, speech by Włodzimierz Cimoszewicz, Polish Minister of Foreign Affairs at the Conference The EU Enlargement and Neighbourhood Policy, Warsaw, 20 February.
- <sup>3</sup> Draft Council Conclusions, Council of the European Union 14078/02.
- <sup>4</sup> Wider Europe, COM(2003)104.
- <sup>5</sup> Cimoszewicz 2004.
- <sup>6</sup> Wcześniej taką próbę podjęły bez powodzenia w trakcie swojej prezydentury w 2007 roku Niemcy.
- <sup>7</sup> Na podstawie Komunikatu Komisji Europejskiej z grudnia 2008 roku oraz Deklaracji Praskiej z maja 2009 roku.
- <sup>8</sup> Białorusi proponuje się na razie udział warunkowy, na poziomie technicznym i eksperckim. Dalsza współpraca będzie kontynuowana w zależności od postępującej w tym kraju demokracji.
- <sup>9</sup> Deklaracji z Pragi nie wspomina już tej nazwy.
- <sup>10</sup> Na wzór pierwszego działającego już centrum w mołdawskim Chisinau.
- <sup>11</sup> Proponuje się m.in. nadanie krajom partnerskim specjalnego statusu w odp. agencjach UE.
- <sup>12</sup> Wspólnota, która rozciąga wspólny rynek elektryczności i gazu na kraje Bałkanów Zachodnich. Obecnie oprócz Ukrainy i Mołdawii status obserwatora posiadają w niej Turcja oraz Gruzja.
- <sup>13</sup> „Gazeta Wyborcza”, 24.03.2009, s. 24.
- <sup>14</sup> W tym obszarze proponuje się dość kontrowersyjną wzajemną ocenę w zakresie dobrych rządów. Więcej: The Eastern Partnership: context, key Commission proposals and the EP's role, Dag Sourander, EP Policy Department, 2008.
- <sup>15</sup> Dokładnej analizy tego zagadnienia dokonał R. Trzaskowski w: Jak wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa? Udział krajów EPS we wspólnotowych politykach i agencjach, Analizy Natolińskie 1/2009.
- <sup>16</sup> Raport Parlamentu Europejskiego dot. WPZiB, 2008.
- <sup>17</sup> Pojęcie „zróżnicowanie” dotyczy uzależnienia oferty w ramach EPS skierowanej do państw objętych tą polityką od ich aspiracji i stopnia rozwoju. Podejście tematyczne określa zaś rozwijanie wielostronnej współpracy z państwami NEP w ramach konkretnych obszarów tematycznych, takich jak transport, środowisko czy energia.
- <sup>18</sup> Bułgaria, Rumunia, Ukraina, Rosja, Gruzja, Turcja oraz Grecja, Mołdawia, Armenia i Azerbejdżan.
- <sup>19</sup> The implementation of a Northern Dimension for the policies of the European Union, Conclusions adopted by the Council on 31 May 1999.
- <sup>20</sup> H. Haukkala, Towards a Union of Dimensions: The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension, FIIA Report 2002/2, s. 8.
- <sup>21</sup> P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (ed.), The New Northern Dimension of the European Neighbourhood, CEPS Paperbacks, 2007, s. 8.
-

- 
- <sup>22</sup> P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (ed.), *Energising the New Northern Dimension*, Policy paper, Finish Ministry of Foreign Affairs, 2008, s. 11.
- <sup>23</sup> Northern Dimension Policy Framework Document oraz Northern Dimension Policy Framework Document.
- <sup>24</sup> P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith (ed.), *The New Northern Dimension...*, s. 1011.
- <sup>25</sup> Northern Dimension Policy Framework Document.
- <sup>26</sup> Ibidem.
- <sup>27</sup> Do trzech największych dawców należą Unia Europejska, Francja oraz Rosja.
- <sup>28</sup> Progress Report for the First Ministerial meeting of the Revised Northern Dimension Policy, URL: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/doc/progress\\_report\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/doc/progress_report_revisednd_281008_en.pdf)
- <sup>29</sup> Program ten może stanowić precedens w spójnym wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, NEPI oraz źródeł norweskich i rosyjskich, choć te ostatnie nie zostały jeszcze zidentyfikowane. Wraz z podpisaniem 31 grudnia 2009 roku porozumienia o finansowaniu współpracy transgranicznej ze środków ENPI stał się on również otwarty dla Białorusi.
- <sup>30</sup> E. Lannon, P. van Elsuwege, *The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP: Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared*, 2004, s. 69, URL: [www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours\\_01.pdf](http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euneighbours_01.pdf)
- <sup>31</sup> P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith, *Energising...*, URL: [http://www.uta.fi/laitokset/iss/monnetcentre/Energising\\_the\\_new\\_northern\\_dimension.pdf](http://www.uta.fi/laitokset/iss/monnetcentre/Energising_the_new_northern_dimension.pdf)
- <sup>32</sup> M. Aydin, *Europe's next shore: after EU enlargement*, ISS-EU Occasional Paper nr 53, 2004.
- <sup>33</sup> M.in. ibidem; M. Emerson, *Europe's Black Sea Dimension*, CEPS Paperback 2002; F. Tassinari, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative*, CEPS Policy Brief nr 105, 2006.
- <sup>34</sup> Strengthening European Neighbourhood Policy, COM(2006)726.
- <sup>35</sup> Black Sea Synergy- a new regional cooperation initiative, COM(2007)160.
- <sup>36</sup> M. Aydin, *Europe's next shore...*, s. 33.
- <sup>37</sup> Zainauguowana w 2004 roku na ministerialnym spotkaniu dot. energii w Baku, z udziałem Komisji Europejskiej oraz państw Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego (Armenii, Azerbejdżanu, Bułgarii, Rumunii, Gruzji, Mołdawii, Turcji, Tadżykistanu, Kazachstanu, Kirgistanu, Ukrainy, Uzbekistanu oraz Iranu i Rosji jako obserwatorów) inicjatywa mająca na celu wparcie stopniowej integracji lokalnych rynków energetycznych z rynkiem unijnym oraz transportu kaspijskiej ropy i gazu w kierunku Europy. Inicjatywa tematycznie obejmuje także transport. Dwa realizowane w przy jej wsparciu konkretne projekty to w dziedzinie energii program INOGATE, a w dziedzinie transportu TRACECA.
- <sup>38</sup> Do członków tej organizacji, oprócz państw Synergii Czarnomorskiej, należą także Albania i Serbia.
- <sup>39</sup> COM(2006)726.
- <sup>40</sup> COM(2007)160.
- <sup>41</sup> Np. G. Kamov, *The EU's Black Sea synergy: From concept to implementation*, w: K.Y.Nikolov (ed.), *The European Neighbourhood Policy: Time to Deliver*, Sofia, BESCA, 2008.
- <sup>42</sup> M. Aydin, *Europe's next shore...* s. 29.
-

- 
- <sup>43</sup> COM(2008)391.
- <sup>44</sup> Fundusze takich programów ze względu na uczestniczące w nich państwa mogą pochodzić zarówno z ENPI, funduszy sprzed akcesji (tam gdzie uczestniczy w nich Turcja), jak i z Funduszu Rozwoju Regionalnego (tam gdzie obejmują one Rumunię i Bułgarię).
- <sup>45</sup> J. C. MacLennan, *The Eu –Turkey Negotiations*, w: C. Arvanitopolous (ed.), *Turke’s Accession to the European Union. An Unusual Candidacy*, Berlin, Springer, 2009, s. 28.
- <sup>46</sup> M. Aydin, *Europe’s next shore...* s. 33.
- <sup>47</sup> A. Ratmann, *EU’s new Black Sea policy faces Russian misgivings*, *EU Observer* 16.02.2007, <http://euobserver.com/?aid=23494>
- <sup>48</sup> COM(2008)391.
- <sup>49</sup> Benita Ferrero-Waldner, European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy at the Parliamentary Conference on the „European Neighbourhood Policy East”, Brussels 5 June 2008.
- <sup>50</sup> SEC(2008)2974/3.
- <sup>51</sup> Postulat wchłonięcia przez nią Partnerstwa znalazł się w poprawce nr 50 do rocznego raportu Parlamentu Europejskiego dot. polityki zagranicznej UE. URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/am/756/756393/756393pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/756/756393/756393pl.pdf)
- <sup>52</sup> EU assigns funds and staff to Eastern Partnership, *EU Observer*, 20.03.2009, URL: <http://euobserver.com/9/27824>
- <sup>53</sup> COM(2008)391.
- <sup>54</sup> Partnerstwo Wschodnie na razie bez pieniędzy, *wyborcza.pl*, 24 lutego 2009, URL: [http://wyborcza.pl/1,75477,6310845,Partnerstwo\\_Wschodnie\\_na\\_razie\\_bez\\_pieniedzy.html](http://wyborcza.pl/1,75477,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bez_pieniedzy.html)
- <sup>55</sup> Eastern Partnership. Polish-Swedish Proposal, Polish Ministry of Foreign Affairs, 2007, URL: [http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish\\_Proposal\\_19911.html](http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish_Proposal_19911.html) ; Report from the first year of implementation of the Black Sea Synergy, COM(2008)391.
- <sup>56</sup> Więcej na ten temat: Ch. S. Browning, P. Joenniemi, *The European Union’s Two Dimensions: the Eastern and the Northern*, „Security Dialogue”, Vol. 34, Nr 4, 2003, s. 463–478.
- <sup>57</sup> Progress Report for the Ministerial Meeting of the Revised Northern Dimension Policy, URL: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/doc/progress\\_report\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/doc/progress_report_revisednd_281008_en.pdf)
- <sup>58</sup> COM(2008)763.
- <sup>59</sup> The EU Eastern Partnership, UK Parliament European Scrutiny Committee, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmeuleg/19-xiii/1903.htm>
- <sup>60</sup> Monitoring przejść granicznych UE, Fundacja im. Stefana Batorego, 2008.
- <sup>61</sup> T. Valasek, *Economic crisis and the eastern partnership*, Centre for European Reform, URL: <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2009/03/economic-crisis-and-eastern-partnership.html> ; N. Popescu, *The Eastern Partnership in crisis*, ECFR, URL: [http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_popescu\\_eastern\\_crisis\\_euobserver/](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_popescu_eastern_crisis_euobserver/)
-