

Stanisław Konopacki

Partnerstwo wschodnie w okresie prezydencji Polski w Unii Europejskiej w 2011 r.

Niezwykle silne związki Polski z państwami usytuowanymi za wschodnią granicą naszego kraju mają swoje korzenie już w okresie unii polsko-litewskiej w XIV w. i Rzeczypospolitej Obojga Narodów w XVI w. Do tej tradycji polska polityka zagraniczna nawiązuje następnie na początku międzywojnia. Jak podkreśla Michał Dulak, „federacyjna koncepcja Józefa Piłsudskiego oraz późniejsza idea >Międzymorza< skupiały się na wykorzystaniu położenia państw wschodnich, tj. Ukrainy, Białorusi czy Litwy, dla zapewnienia bezpiecznej strefy buforowej pomiędzy Polską a imperialną Rosją, a następnie Związkiem Radzieckim”¹. Koncepcje te były w późniejszym okresie uzupełniane przez ideę prometeizmu, zakładającą popieranie wszelkich działań, mających na celu doprowadzenie do wyzwolenia krajów spod zależności Związku Radzieckiego, do którego zostały wcielone po 1919 r. Jednocześnie ich wyzwolenie miało doprowadzić w konsekwencji do wewnętrznego rozkładu sowieckiego imperium.

Działanie na rzecz wschodnich sąsiadów było następnie rozwijane przez myśl polityczną paryskiej „Kultury”, dotyczącą tzw. doktryny ULB, czyli wspierania niepodległości i demokracji wśród wschodnich sąsiadów Polski (pierwotnie na Ukrainie, Litwie, Białorusi). Należy wszakże podkreślić, że wschodnia myśl polityczna środowiska zgrupowanego wokół Maisons-Laffitte zawsze konstruowana była w odniesieniu do tego, co aktualnie działo się w świecie i w zachodniej Europie. Takie podejście pozwalało wyzwolić polską myśl polityczną z zaścianka polonocentryzmu i ekskluzywnego mesjanizmu, które zwykle skazywały Warszawę na tzw. rozwój asynchroniczny².

¹ M. Dulak, *Partnerstwo Wschodnie jako priorytet polskiej prezydencji*, [w:] *Wyzwania polskiej prezydencji 2011. Raport Klubu Jagiellońskiego*, red. M. Brachowicz, Klub Jagielloński, Kraków 2011, s. 47.

² Szerzej na ten temat patrz: S. Konopacki, *Z Maison-Laffitte patrzono szerzej*, [w:] idem, *Polska w dryfującej Europie*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2011.

Po gwałtownych przemianach roku 1989 Polska w aktywny sposób na nowo zaczęła nawiązywać stosunki ze swoimi wschodnimi sąsiadami. Najlepszym odzwierciedleniem takiej polityki może być uznanie przez Warszawę niepodległości Ukrainy, co Polska uczyniła jako pierwszy kraj. Późniejsze działania polskiej dyplomacji skoncentrowane były przede wszystkim na uzyskaniu członkostwa w NATO. W tej to bowiem organizacji upatrywano wówczas głównego gwaranta bezpieczeństwa zbiorowego i warunek polskiej niepodległości. Z kolei efektywność polskiej polityki wschodniej w latach 90. nie wystarczyła, aby stworzyć dla naszych dwóch sąsiadów atrakcyjną alternatywę dla wpływów rosyjskich. Bardziej strategiczne postrzeganie przez Polskę relacji ze wschodnimi sąsiadami nastąpiło w okresie poprzedzającym przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. rząd polski wystosował nieformalny dokument, będący propozycją dotyczącą kierunków działań UE wobec jej wschodnich sąsiadów po planowanym rozszerzeniu o 10 krajów. Dokument ten wskazywał na konieczność wzmocnienia relacji wspólnot z Ukrainą, które byłyby realizowane na podobnych zasadach co relacje pomiędzy UE a Rosją.

Polskie zainteresowanie kierunkiem wschodnim wzrosło szczególnie wraz z wybuchem Pomarańczowej Rewolucji na Ukrainie pod koniec 2004 r., i później przez deklarację nowego rządu polskiego, która podkreślał, iż Europa Wschodnia stanowi podstawowy kierunek polskiej polityki zagranicznej³.

W tym kontekście Polityka Partnerstwa Wschodniego była jednym z flagowych tematów prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, która przypadła na drugą połowę 2011 r. Mieściła się ona w ramach trzeciego priorytetu polskiego przewodnictwa „Europa korzystająca na otwartości”⁴. Polityka Warszawy wynika bowiem z przekonania, że we „współpracy z sąsiadami, tymi z południa i ze wschodu, drzemie niewykorzystany potencjał. Dobre stosunki sąsiedzkie mogą wzmocnić Europę, także w wymiarze gospodarczym, przynosząc jej najwięcej korzyści, stosunkowo niewielkim kosztem. Unia Europejska chce rozpocząć pracę nad wdrażaniem poszerzonej oferty dla sąsiedztwa”⁵. Dlatego też tworząc ramy pogłębionej i wszechstronnej współpracy ze wschodnimi sąsiadami Unii, Polska pragnie rozszerzyć obszar państw rządzonych zasadami unijnymi. Zwłaszcza obecna sytuacja międzynarodowa domaga się wzmocnienia wysiłków na rzecz stabilizacji i demokratyzacji w sąsiedztwie Wspólnoty.

W tym kontekście rozwijanie więzi handlowych i gospodarczych ze wschodnimi sąsiadami stało się kluczowym zadaniem prezydencji Polski. Dążeniem War-

³ Zob. *Expose ministrów spraw zagranicznych Stefana Mellera oraz Anny Fotygi*, www.msz.gov.pl.

⁴ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.

⁵ *Ibidem*, s. 12.

szawy było doprowadzenie do podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i dalszy postęp w negocjacjach handlowych z Mołdawią. Po drugie, Polska zamierzała doprowadzić do postępu w zakresie liberalizacji systemu wizowego i pogłębienia współpracy sektorowej. W odniesieniu do Białorusi Warszawa próbowała dołożyć wszelkich starań w wspieraniu jej współpracy z Unią, pod warunkiem jednak poszanowania przez Mińsk podstawowych zasad demokracji i przestrzegania praw człowieka.

Głównym celem niniejszych rozważań jest próba odpowiedzi na szereg istotnych pytań. Przede wszystkim niezwykle ważna jest kwestia, czy w obecnej sytuacji międzynarodowej, związanej z przemianami politycznymi i społecznymi w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu wspierana przez Polskę i Szwecję polityka Partnerstwa Wschodniego ma jeszcze rację bytu? Ponadto, czy w Europie targanej przez trwający od 2008 roku kryzys finansowy i gospodarczy ktokolwiek jeszcze jest zainteresowany tym, co się dzieje u wschodnich sąsiadów? Jakie są szanse na to, że polityka ta, tak wspierana przez polską prezydencję, ma jeszcze jakiegokolwiek szanse na sukces?

Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie

Ważnym wydarzeniem związanym z priorytetem polskiej prezydencji był szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie w końcu września 2011 roku, na którym szefowie państw i rządów Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy oraz przedstawiciele Unii Europejskiej i szefowie państw członkowskich spotkali się w celu omówienia wdrożenia podstawowych zasad Partnerstwa Wschodniego. Oprócz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele Komitetu Regionów, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju również uczestniczyli w tym spotkaniu. W wyniku warszawskiego szczytu przyjęto wspólną deklarację, w której przedstawiono plany dalszego rozwoju programu.

W dokumencie stwierdza się, że podczas warszawskiego szczytu uznano iż wzmożone działania na rzecz dalszych reform są wspólnym interesem i winny być przeto podjęte w duchu wspólnej odpowiedzialności⁶. Uczestnicy warszawskiego spotkania uznali europejskie aspiracje i europejskie dążenia niektórych partnerów i ich zaangażowanie na rzecz budowania demokracji. Podkreślili szczególną rolę Partnerstwa Wschodniego w wspieraniu tych wschodnich sąsiadów, którzy pragną bliższych relacji z Unią Europejską.

⁶ *Wspólna Deklaracja Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego*, Warszawa, 29–30.09.2011, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20110930EAP/Wspolna%20Deklaracja%20Warszawskiego%20Szczytu%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf>.

Zwrócono również uwagę na fakt, że dzięki programowi wprowadzono w krajach partnerskich reformy polityczne i gospodarcze oraz relacje między UE i wschodnimi sąsiadami Europy znacznie się pogłębiły. Nigdy dotąd nie było tak ożywionej współpracy handlowej i gospodarczej między UE a partnerami z Europy Wschodniej. W celu umocnienia tego trendu UE i większość jej partnerów prowadzą negocjacje dotyczące umów stowarzyszeniowych, które w przypadku spełnienia niezbędnych warunków mogą doprowadzić do utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu. Równocześnie czynione są starania w kierunku zwiększenia mobilności na obszarze europejskim. W tym celu rozpoczęto negocjacje o ruchu bezwizowym z Ukrainą i Mołdawią. Natomiast ułatwienia wizowe i porozumienia o readmisji wprowadzono w przypadku Gruzji i podobne rozwiązania będą przedmiotem negocjacji z Armenią, Azerbejdżanem i Białorusią⁷.

Należy podkreślić, iż istotą programu Partnerstwa Wschodniego jest włączenie do działania różnych warstw społeczeństwa, a nie rządów. W tym kontekście warszawski szczyt z zadowoleniem przyjął powstanie zgromadzenia parlamentarnego Euronest jak i coraz większą rolę społeczeństwa obywatelskiego poprzez ustanowienie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Co więcej, z zadowoleniem przyjęto również powstanie Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego oraz Konferencji Władz Regionalnych i Lokalnych Partnerstwa Wschodniego. Uczestnicy warszawskiego spotkania zgodzili się odnośnie do znaczącego wzmocnienia Partnerstwa Wschodniego, wprowadzenia jego postanowień w życie w celu zbudowania wspólnego obszaru demokracji, dobrobytu, stabilności i coraz większej współpracy i wymiany.

Wspólnie podkreślono, że realizacja programu Partnerstwa Wschodniego winna przynieść obywatelom państw partnerskich bezpośrednie i wyraźne korzyści, a jednocześnie zobowiązano się podjąć działania służące upowszechnieniu wiedzy na temat Partnerstwa Wschodniego. Ponadto uczestnicy szczytu warszawskiego zwrócili uwagę na konieczność wzmocnienia partnerstwa energetycznego. W tym celu zaplanowano wspierać otwartą politykę dotyczącą bezpieczeństwa energetycznego, przesyłu, dostaw środków energetycznych jak również przyszelego zintegrowania rynków energetycznych wraz z objęciem zainteresowanych krajów Partnerstwa Wschodniego Traktatem o Wspólnocie Energetycznej⁸.

Z satysfakcją przyjęto niedawne przystąpienie Mołdowy i Ukrainy do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej, oczekując zarazem od pozostałych krajów partnerskich podjęcia podobnych działań. Uzgodniono również konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w dłuższym horyzoncie czasowym, obejmującego współpracę w zakresie stabilizacji i bezpieczeństwa dostaw i przesyłu energii, bezpieczeństwa jądrowego, konkurencyjnych rynków energetycznych. Unia Europejska i jej wschodni partnerzy zdecydowali się podjąć kon-

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

kretnie działania mające na celu budowę Korytarza Południowego, i obejmujące rozwój infrastruktury zapewniającej dywersyfikację dostaw źródeł energii z Morza Kaspijskiego na rynki europejskie. a także w drodze rozwoju infrastruktury z zachowaniem zgodności z rynkowymi zasadami podnoszenia efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Uczestnicy szczytu warszawskiego z zadowoleniem przyjęli utworzenie we współpracy z Ukrainą Wschodnioeuropejskiego Partnerstwa na rzecz Efektywności Energetycznej i Środowiska oraz zgadzają się pracować na rzecz objęcia członkostwem innych zainteresowanych partnerów⁹.

Sygnatariusze deklaracji warszawskiej zdecydowali się także rozszerzyć współpracę w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, popierając w tym celu politykę przejrzystości i dostępności informacji, jak również pełne podporządkowanie międzynarodowym umowom o bezpieczeństwie jądrowym i ochronie środowiska.

Uczestnicy warszawskiego szczytu z zadowoleniem przyjęli perspektywę uruchomienia uzupełniających partnerstwo działań narodowych, jak: Estońskie Centrum Partnerstwa Wschodniego skoncentrowane na zdolnościach administracyjnych, jak również Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego w Warszawie¹⁰.

Należy podkreślić, iż przedstawiciele unijnej strony wyrazili jednocześnie zaniepokojenie „pogarszającą się sytuacją nieprzestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa na Białorusi, ubolewają nad dalszym ograniczaniem wolności mediów na Białorusi i wzywają do natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji wszystkich więźniów politycznych, zaprzestania represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i mediów, oraz rozpoczęcia dialogu politycznego z opozycją. Unia Europejska pragnie również wyrazić obawę wywołaną doniesieniami, w świetle których więźniom odmawia się kontaktu z rodzinami, a także prawa do opieki prawnej i zdrowotnej, przy jednoczesnym poddawaniu ich presji psychologicznej i fizycznej. Potwierdzając politykę krytycznego zaangażowania, podkreślą, że pogłębienie tych kontaktów jest uzależnione od podjęcia przez władze białoruskie działań na rzecz demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka”¹¹.

Warto zauważyć, iż w rezultacie postanowień szczytu w Warszawie, w końcu października 2011 r. zainauguowała swą działalność Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego. Nową instytucję powołano przy Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie, wspierając całe przedsięwzięcie ze środków pomocy rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie 30 września 2011 r.*; <http://pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego>.

Wedle Ministerstwa, pierwsze szkolenie dotyczyło zagadnień partnerstwa prywatno-publicznego i wzięło w nim udział ok. 20 urzędników służby cywilnej z Azerbejdżanu, Armenii, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy. Nieobecni byli uczestnicy z Białorusi. Na kolejne lata zaplanowane są szkolenia z: etyki w służbie publicznej, zarządzania i programów Unii Europejskiej. Sesje szkoleniowe składają się z pięciu modułów tematycznych: partnerstwo publiczno-prywatne, komunikacja społeczna, ekonomia sektora publicznego, zarządzanie w administracji publicznej oraz prawo i instytucje europejskie. Wszystkie szkolenia obejmą 30 słuchaczy i mają być przeprowadzone w języku angielskim, z tłumaczeniem na rosyjski. Przewiduje się również współpracę z wykładowcami z innych krajów członkowskich UE.

Inne inicjatywy realizowane w ramach polityki partnerstwa

W okresie polskiej prezydencji aktywnie włączyła się w promocję idei Partnerstwa Wschodniego Służba Celna (SC). W przekonaniu ministra Kapicy Partnerstwo Wschodnie jest obszarem ujętym w Strategii Działania polskiej Służby Celnej jako inicjatywa strategiczna. Służba Celna postawiła sobie za cel włączenie administracji celnych Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Azerbejdżanu, Gruzji, Armenii w polskie i europejskie standardy działania. Najważniejszym wydarzeniem organizowanym przez polską Służbę Celną w okresie prezydencji w Radzie UE było seminarium, w którym wzięli udział szefowie służb celnych krajów członkowskich UE oraz krajów wschodnich, komisarz ds. unii celnej i podatków, sekretarz generalny Światowej Organizacji Celnej oraz szef i zastępca misji szkoleniowo-doradczej UE na granicy ukraińsko-mołdawskiej (EUBAM)¹². Owocem seminarium było przyjęcie dokumentu końcowego, który stanowił ramy praktycznego wzmocnienia współpracy i przyjęcia planu działania w celu zbliżenia przepisów i praktyki celnej między UE a krajami PW i pozostałymi państwami objętymi programem Europejskiego Sąsiedztwa Wschodniego.

Warte odnotowania jest posiedzenie Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości w październiku 2011 r. w Luksemburgu, podczas którego przedstawiono Komunikat Komisji poświęcony współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z państwami Partnerstwa Wschodniego. Miał on być istotnym krokiem w celu wzmocnienia oraz zacieśnienia współpracy. Prezentacja Komunikatu była pierwszym etapem prac nad tym zagadnieniem w Radzie, które w konsekwencji doprowadziły do określenia kierunków dalszej współpracy z państwami Partnerstwa w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości¹³.

¹² <http://pl2011.eu/content/polska-sluzba-celna-promotorem-partnerstwa-wschodniego>.

¹³ <http://pl2011.eu/content/rada-ds-wymiaru-sprawiedliwosci-i-spraw-wewnetrznych-1>.

Podobny charakter miało krakowskie spotkanie ministrów ds. transportu poświęcone Partnerstwu Wschodniemu. Zakończyło się ono przyjęciem deklaracji na temat współpracy transportowej pomiędzy Unią Europejską a krajami Partnerstwa. Dokument zatytułowany *Unia Europejska i regiony sąsiednie: nowe podejście do współpracy transportowej* uznano za konkretny wkład w osiągnięcie celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁴.

Uczestnicy spotkania z satysfakcją przyjęli utworzenie Panelu Transportowego Partnerstwa Wschodniego (PTPW), mającego stanowić stałą formułę współpracy transportowej między UE a krajami Partnerstwa Wschodniego. Powstanie tej inicjatywy zostało zaproponowane w Komunikacie Komisji nt. współpracy transportowej Unii z regionami sąsiednimi. W jego posiedzeniach uczestniczą kraje Partnerstwa Wschodniego, KE i zainteresowane państwa członkowskie. Jednym z głównych zadań Panelu ma być ocena projektów infrastrukturalnych i rekomendowanie ich do realizacji.

Jak podkreślił w swoim wystąpieniu minister Cezary Grabarczyk, kraje „Partnerstwa są ważne dla europejskiej polityki transportowej. Granica lądowa z tymi krajami jest najdłuższą granicą zewnętrzną UE. Prawie wszystkie najważniejsze połączenia Wschód-Zachód przechodzą przez ich terytorium. Coraz bardziej ożywiona wymiana gospodarcza Unii z krajami Partnerstwa wymaga efektywnych i nowoczesnych połączeń transportowych”¹⁵.

W związku z realizacją przez polską prezydencję polityki Partnerstwa Wschodniego ważne znaczenie miało kolejne spotkanie Rady Współpracy pomiędzy Unią Europejską a Republiką Armenii¹⁶. W spotkaniu uczestniczyli: Mikołaj Dowgiewicz, sekretarz stanu ds. europejskich w zastępstwie Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Catherine Ashton, oraz Štefan Füle, komisarz ds. rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa, natomiast delegację armeńską reprezentował Eduard Nalbandian, minister spraw zagranicznych Republiki Armenii, pełniący jednocześnie funkcję przewodniczącą posiedzenia Rady Współpracy¹⁷.

W trakcie spotkania Rady zwrócono uwagę na konieczność wzmożenia wysiłków na rzecz wdrożenia planu działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP). Doceniono wysiłki Armenii na rzecz reform, związane z istotnymi priorytetami w relacjach pomiędzy Unią a Armenią, takimi jak przygotowania do podpisania pogłębionej umowy o wolnym handlu (DCFTA) w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz reformy demokratyczne. Jednocześnie podkreślono znaczenie stałych postępów w zakresie demokracji, praworządności

¹⁴ <http://pl2011.eu/content/przyjecie-deklaracji-nt-wspolpracy-transportowej-pomiedzy-ue-panstwami-partnerstwa-wschodnie>.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Było to już 12. posiedzenie Rady, które odbyło się 25.11.2011.

¹⁷ <http://pl2011.eu/content/rada-wspolpracy-ue-armenia>.

oraz praw człowieka. Biorąc pod uwagę pogłębione relacje dwustronne pomiędzy UE i Armenią w ramach Partnerstwa Wschodniego, Unia zachęciła Armenię do przyspieszenia reform w tych dziedzinach.

Unia Europejska jeszcze raz zwróciła uwagę, iż negocjacje w sprawie pogłębionej umowy o wolnym handlu (DCFTA) będą mogły rozpocząć się, gdy tylko Armenia wypełni konieczne warunki określone w *Kluczowych rekomendacjach* Komisji Europejskiej. Podobnie przedstawia się sprawa rozpoczęcia negocjacji w sprawie ułatwień wizowych i readmisji, które może rozpocząć się na początku 2012 r.

Zbliżony przebieg miało listopadowe posiedzenie Rady Unia – Azerbejdżan, podczas którego wyrażono zadowolenie z przebiegu negocjacji na temat Umowy Stowarzyszeniowej, podkreślając potrzebę przyspieszenia ich tempa. Potwierdzono możliwość rozpoczęcia negocjacji w sprawie ułatwień wizowych i readmisji na początku 2012 r.¹⁸

Rada omówiła współpracę pomiędzy Unią a Azerbejdżanem w obszarze energetycznym i z zadowoleniem przyjęła rozpoczęcie 12 października 2012 r. negocjacji pomiędzy Turkmenistanem, Azerbejdżanem oraz Unią Europejską w sprawie budowy rurociągu trans-kaspijskiego. Podobnie odniesiono się do podpisania umowy o tranzyście i zakupie gazu pomiędzy Azerbejdżanem i Turcją oraz podkreślono rolę Korytarza Południowego dla osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego oraz bezpieczeństwa dostaw energii z rejonu Morza Kaspijskiego do Unii Europejskiej.

Istotnym faktem było podjęcie decyzji w końcu 2011 r. umożliwiającej rozpoczęcie negocjacji handlowych z Gruzją i Mołdawią. Rokowania dotyczące Pogłębionej i Całościowej Strefy Wolnego Handlu z Gruzją oraz Mołdawią były jednym z priorytetów polskiej prezydencji oraz jednym z głównych postanowień Deklaracji Szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie. Z drugiej strony są wynikiem dążeń Gruzji i Mołdawii oraz ich intensywnej współpracy z Komisją Europejską¹⁹.

Podsumowując osiągnięcia polskiej prezydencji w obszarze Partnerstwa Wschodniego, zauważyć trzeba, że sukcesem jej było rozpoczęcie negocjacji w sprawie umów handlowych z Mołdawią i Gruzją, co w jakiś sposób może w przyszłości wciągnąć oba te kraje w obszar europejski²⁰. Natomiast porażkę polskie przewodnictwo odniosło przy podpisaniu umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą. Z powodu łamania przez Ukrainę zasad państwa prawa i przestrzegania praw obywatelskich związanych ze skazaniem byłej premier Julii Tymoszenko nie udało się doprowadzić do parafowania tego dokumentu. Chociaż po aresztowaniu byłej premier Polska nie mogła już wiele uczynić, to zdaniem części ekspertów przynajmniej mogła się starać, aby temu zapobiec²¹.

¹⁸ <http://pl2011.eu/content/rada-wspolpracy-ue-azerbejdzan>.

¹⁹ <http://pl2011.eu/content/rozpoczecie-negocjacji-handlowych-z-gruzja-i-moldawia>.

²⁰ J. Pawlicki, *Plusy i minusy prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 15.12.2011.

²¹ *Ibidem*.

Natomiast w odniesieniu do Białorusi prezydencja poniosła całkowitą porażkę z powodu, jak się zauważa, braku należytego zaangażowania. Po załamaniu się pozytywnej polityki władz polskich w Mińsku Polska powinna bardziej zdecydowanie naciskać w UE na zdecydowane rozprawienie się z reżimem Łukaszenki. Możliwe było wprowadzenie sankcji gospodarczych w sektorze chemicznym i przetwórstwa ropy, co dla władz białoruskich byłoby odczuwalnym krokiem. Tak się jednak nie stało.

Problemy z realizacją Partnerstwa Wschodniego

Należy stwierdzić wszelako, że realizacja wschodniej polityki Unii Europejskiej napotyka na wiele trudności. Można wymienić trzy rodzaje problemów: przeszkody istniejące po stronie unijnej; inne wynikające z sytuacji krajów partnerskich; ostatnie wreszcie związane z czynnikami zewnętrznymi.

Kluczowym problemem strony unijnej jest trwający od kilku lat kryzys finansowy i gospodarczy, który sprawia że główna uwaga państw członkowskich skoncentrowana jest na jego przezwycięzeniu w najbliższej możliwie przyszłości. W rezultacie niewielka ilość środków finansowych przewidziana jest dla wschodnich sąsiadów UE, zwłaszcza w porównaniu do pomocy udzielanej w ramach południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Południowi sąsiedzi otrzymują większe wsparcie, licząc na głowę mieszkańca, na kraj. Przykładowo, w latach 2007–2010 roczna pomoc dla południowych sąsiadów wynosiła 13,9 euro *per capita*, podczas gdy dla krajów wschodnich odpowiednio 6,9 euro *per capita*.

Ponadto, większość krajów członkowskich UE w niewielkim stopniu interesuje się wydarzeniami we wschodnim sąsiedztwie i nie wspiera programów mających na celu zmianę tamtejszej sytuacji. Należy również podkreślić, że wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa realizowany był dotąd odgórnie (*top-down approach*) i chociaż polityka ta nastawiona była na budowanie pokoju, bezpieczeństwa, jak również zwiększenie dobrobytu i stabilności za wschodnią granicą UE, to jednak nie udało się osiągnąć jej celów, co świadczy o tym, że sam jej charakter musi ulec zmianie.

Z kolei wśród części wschodnich partnerów dostrzec można niewielkie zainteresowanie Zachodem. Po pierwsze, wiążą oni raczej swą przyszłość z bliższą współpracą z Rosją niżeli z integracją z UE. Po drugie, polityczna sytuacja w tych krajach coraz bardziej odbiega od europejskich standardów demokracji i państwa prawa, co ma szczególnie miejsce w Armenii, Azerbejdżanie i na Białorusi.

Wszakże największą przeszkodą dla polityki Partnerstwa Wschodniego są trwające już ponad rok wydarzenia w Afryce Północnej i Bliskim Wschodzie, które w wielu przypadkach doprowadziły do obalenia dawnych reżimów.

W tym kontekście niezwykle ważny jest fakt, że główna uwaga polityków i społeczeństw europejskich skierowana jest na południowych sąsiadów EU, co sprawia, że obszar leżący za wschodnią granicą Wspólnoty nie jest w centrum jej zainteresowania.

Czy oznacza to, że Partnerstwo Wschodnie, będące jednym z flagowych priorytetów polskiej prezydencji w 2011 r., straciło swoją rację bytu i sens? Czy zainaugurowana przez Warszawę i Sztokholm polityka skazana jest na porażkę? Przedmiotem naszego rozważania jest teza, że sytuacja jest rzeczywiście bardzo trudna, ale nie beznadziejna.

Jak bronić Partnerstwa Wschodniego?

Po pierwsze, polskich partnerów w UE, których uwaga jest głównie skupiona na krajach leżących w basenie Morza Śródziemnego, należy przekonać, iż polityka Partnerstwa Wschodniego leży w interesie całej Europy, a nie tylko Polski i Szwecji. Wydarzenia i rewolucje w Północnej Afryce oraz na Bliskim Wschodzie są żywym dowodem na to, jakie mogą być konsekwencje tolerowania i wspierania autorytarnych reżimów przez Unię Europejską. Jest całkiem możliwe, że kiedyś podobne protesty i demonstracje mogą się wydarzyć we Europie Wschodniej.

Po drugie, Polska winna się opowiadać za symetrycznym traktowaniem zarówno południowych, jak i wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej. Innymi słowy, dwa wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa powinny być traktowane jako równie ważne komponenty, które się wzajemnie wzbogacają. Ponadto, unijne doświadczenia dotyczące wspierania demokratycznych przemian u wschodnich sąsiadów powinny służyć jako wzór dla Południa. Albowiem doświadczenie demokratycznej zmiany i wiedza zdobyta przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej stanowią cenny kapitał polityczny, który może zostać w procesie reform wschodnich i południowych sąsiadów UE²². Tworzenie wokół Europy obszaru demokratycznych i prosperujących krajów leży w żywotnym interesie UE. Państwa członkowskie Wspólnoty powinny się tak samo troszczyć o każdego sąsiada, niezależnie od jego położenia geograficznego. Dlatego też Wschód i Południe zasługują na symetryczne traktowanie i finansowanie.

Polska opowiada się za nową wersją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która powinna być bardziej elastyczna i dopasowana do specyficznych warunków unijnych sąsiadów oraz ich potrzeb ekonomicznych, politycznych i społecznych. Równie ważne jest, aby rozdział środków finansowych dla tych państw miał cha-

²² Wspomina o tym J. Saryusz-Wolski w swoim tekście pt: *Non-paper on the European Neighbourhood Policy's Eastern dimension*, „Europe's World”, 30.05.2011, s. 2.

rakter warunkowy, wedle zasady „więcej za więcej”, co zwykle sprzyja praktyce większego zaangażowania. Postępy w rozwoju demokracji, praw człowieka, wal-ki z korupcją i wdrażanie reguł państwa prawa winny być warunkiem wstępnym unijnej pomocy, którą przede wszystkim należy skierować do krajów należycie wywiązujących się z zadania wprowadzania uzgodnionych reform.

Podobnie kryteria oceny każdego państwa należy dostosować do specyficznych warunków krajów wschodniego i południowego sąsiedztwa, które wynikają z całkowicie odmiennych tradycji. Poza tym nowa polityka sąsiedztwa powinna być w większym stopniu skierowana do zwykłych obywateli krajów partnerskich i mniej tolerancyjna wobec reżimów autorytarnych i często fasadowych demokracji²³. W jej centrum uwagi powinny być raczej społeczeństwa, a nie rządy. Opublikowana w maju 2011 r. nowa wersja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa szczególnie wagę przywiązuje do społeczeństwa obywatelskiego jako fundamentalnego czynnika wszelkiej zmiany i demokratyzacji. Istotnym jej elementem jest wprowadzenie programu Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Facility) oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, promujących wolność mediów przez wspieranie wykorzystania elektronicznych środków komunikacji przez organizacje pozarządowe. Wszak póki co, to potrzebny jest bardziej określony plan takiego wsparcia i rola Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w jego realizacji.

Po trzecie, istnieje problem, jak program Partnerstwa Wschodniego uczynić bardziej atrakcyjnym dla samych państw, które są nim objęte. Co należy uczynić, aby rzeczywiście zbliżyć je do Unii Europejskiej? Otóż, przede wszystkim to organizacje pozarządowe powinny być traktowane jako główny partner Unii Europejskiej. Oddolny ruch w tych krajach powinien wspierać zaangażowanie społeczeństwa ku większemu zbliżeniu z Europą i wzmacniać tym samym presją społeczną na rządy na rzecz większego zaangażowania w realizacji Partnerstwa Wschodniego. W tym celu należy wprowadzić ruch bezwizowy dla obywateli krajów Partnerstwa. Polityka liberalizacji ruchu wizowego powinna być realizowana przez znaczne ograniczenie biurokracji, kosztów związanych z uzyskaniem wizy Schengen oraz zwiększenie bezpośrednich kontaktów między ludźmi.

Po czwarte, należałoby również oczekiwać większego wsparcia i zainteresowania od samych krajów objętych Partnerstwem Wschodnim na rzecz na rzecz bardziej efektywnego realizowania tej polityki. Jak dotąd, niektóre z tych państw wiążą swą przyszłość raczej ze ścisłą współpracą z Federacją Rosyjską niż z integracją z Unią Europejską. W tym sensie powodzenie polityki Partnerstwa Wschodniego będzie w znacznej mierze uzależnione od woli politycznej państw, do których ta polityka jest adresowana.

²³ *Ibidem*.

Zakończenie

Istnieje kilka przyczyn utrudniających realizację polityki Partnerstwa Wschodniego, która była jednym z priorytetów prezydencji Polski w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Istotną przeszkodą jest kryzys finansowy, który sprawia, że główna uwaga państw członkowskich skierowana jest na jego przezwycięzenie w najbliższej przyszłości. Ponadto, większość państw członkowskich w niewielkim stopniu jest zainteresowana wydarzeniami wschodniego sąsiedztwa Unii i planami udzielenia im jakiegokolwiek pomocy, które miałyby zmienić tam istniejącą sytuację. Z kolei po stronie krajów partnerskich wyraźnie widać, że niektóre z nich są zorientowane bardziej na Wschód, wiążąc swą przyszłość ze współpracą z Rosją, a nie z integracją z UE. Wszakże największą przeszkodą dla realizacji polityki Partnerstwa Wschodniego, jak się wydaje, są wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. W rezultacie główna uwaga polityków i społeczeństw europejskich skierowana jest na południowych sąsiadów Unii Europejskiej.

W tej trudnej sytuacji istnieją jednak potencjalnie sposoby polepszenia sytuacji. Warszawa próbuje przekonać swych unijnych partnerów, że polityka Partnerstwa Wschodniego leży w interesie całej Europy, a nie tylko Polski. Wydarzenia i rewolucje w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie dobitnie pokazują jakie mogą być konsekwencje tolerowania i popierania przez Unię Europejską reżimów autorytarnych.

Polska opowiada się zatem za symetrycznym traktowaniem południowych i wschodnich sąsiadów UE. Dwa wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa powinny być traktowane jako równie istotne i wzajemnie się uzupełniające. Nowa EPS powinna być bardziej elastyczna i dopasowana do specyficznych warunków unijnych sąsiadów oraz ich potrzeb ekonomicznych, politycznych i społecznych. Co więcej, winna być ona większej mierze skierowana do zwykłych obywateli krajów partnerskich i mniej tolerancyjna wobec reżimów autorytarnych i często fasadowych demokracji. W centrum jej uwagi powinny być społeczeństwa, a nie rządy.

Należy też podkreślić, że program Partnerstwa Wschodniego powinien być bardziej atrakcyjny dla samych państw, do których jest adresowany. W tym celu to przede wszystkim organizacje pozarządowe tych państw powinny być traktowane jako główny partner Unii Europejskiej. Oddolny ruch w tych krajach powinien wspierać zaangażowanie społeczeństwa ku większemu zbliżeniu z Europą i wzmacniać presję społeczną na rządy na rzecz większego zaangażowania w realizację Partnerstwa Wschodniego.

Wreszcie, należałoby również oczekiwać większego wsparcia i zainteresowania ze strony wschodnich partnerów. Ich zaangażowanie byłoby bardzo pomocne dla zwiększenia skuteczności polityki Partnerstwa Wschodniego.

Minister Radosław Sikorski w swym przemówieniu w Berlinie pod koniec polskiej prezydencji w listopadzie 2011 r. stwierdził, iż „dzisiaj Polska nie jest źródłem problemów, lecz rozwiązań europejskich. Teraz zarówno możemy, jak i chcemy, wnosić swój wkład. Wnosimy nasze niedawne doświadczenie pomyślnej transformacji z dyktatury do demokracji i z chorej gospodarki nakazowo-rozdzielczej do coraz lepiej rozwijającej się gospodarki rynkowej”²⁴. Problem polega wszak na tym, czy zjednoczona Europa będzie chciała skorzystać z polskiego doświadczenia?

Станіслав Конопацькі

Східне партнерство у період головування Польщі в Європейському Союзі в 2011 р.

Автор аналізує еволюцію ідеї Східного Партнерства у період польського головування в Європейському Союзі в 2011 р., що було одним з пріоритетів головування Польщі. Серед іншого вказує на причини, котрі утруднюють його реалізацію. Передусім – це фінансова криза, котра спричинила те, що головну увагу країн-членів було спрямовано на її подолання у найближчому майбутньому. По-друге, більшість держав-членів були і залишаються у незначній мірі зацікавленими подіями у східних сусідів Євросоюзу і планами надання їм якоїсь допомоги, котра могла би змінити там існуючу ситуацію. У свою чергу, з боку країн-партнерів виразно спостерігається, що деякі з них більше зорієнтовані на Схід, пов’язуючи своє майбутнє зі співпрацею з Росією, а не з інтеграцією до ЄС. Але ж найбільшою перешкодою для реалізації політики Східного Партнерства, як видається, були події у Північній Африці і на Близькому Сході. У результаті, головна увага політиків і європейського суспільства була спрямована на південних сусідів Європейського Союзу. Варшава намагалася переконати своїх партнерів по ЄС, що політика Східного Партнерства належить до інтересів усієї Європи, а не лише Польщі. Революційні події у Північній Африці і на Близькому Сході чітко продемонстрували, якими можуть бути наслідки толерування і підтримки Європейським Союзом авторитарних режимів. Більш того, політика повинна бути у більшій мірі спрямована до усіх громадян країн-партнерів і менш толерантна щодо авторитарних режимів і, часто фасадних демократій. В центрі її уваги має бути суспільство, а не уряди. Варто також підкреслити, що програма Східного Партнерства повинна бути більш привабливою для держав, до яких вона адресована. Врешті, належало б також очікувати більшої підтримки і зацікавлення з боку східних партнерів. Їхнє ангажування було би дуже корисним для підвищення ефективності політики Східного Партнерства.

²⁴ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28.11.2011, s. 7.

Stanisław Konopacki

Eastern Partnership during Polish presidency in European Union in 2011

Author analyses concept of Eastern Partnership evolution during Polish Presidency in European Union in 2011, that became Polish presidency priority. Author points main reasons that were blocking its completion. First of all, according to author, financial crisis can be blamed for such a state of affair. Member states attention was attracted mainly by ways of overcoming its effects in foreseeable future. Secondly most of the member states were not seriously involved in relations with EU's eastern neighbors and interested in lending them any help with overcoming their problems. On the other hand some of EU's eastern partners are keen more on cooperation with Russia than with EU.

But the main obstacles that constrain completion Eastern Partnership policy were Arab Spring events taking place in North Africa and Middle East, that effectively distracted European politicians and society attention from EU eastern partners. Warsaw tried to convince its Union's partners that Eastern Partnership policy should be priority for whole EU, and its completion would bring benefits all members states not only Poland.

Poland opts for more symmetry in EU attitude towards its southern and eastern neighbors. New edition of European Neighbors Policy should be more flexible and fitted to the EU's partners economic, political and societal need and environment. Moreover that policy should be more concentrated on ordinary citizens partner states and less tolerant toward authoritarian and faced democracy regimes. At the heart of the ENP should lie society not government. At this moment ENP is not enough attractive for countries at which it's addressed.

Still ENP require more attention and engagement from partners states if it should become an effective policy and bring any meaningful results.