

Erhard Cziomer

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

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

- pierwsza obejmowała państwa z Europy Wschodniej – Białoruś, Ukrainę, Mołdowę,
- druga państwa z basenu Morza Śródziemnego – Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję,
- trzecia kraje z Kaukazu Południowego – Armenię, Azerbejdżan i Gruzję<sup>1</sup>.

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

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

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

Po pierwsze – niezbędne wprowadzenie w życie Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., który odrzuciła w referendum Irlandia (wiosną 2008). Mimo jego ratyfikacji przez parlamenty wszystkich państw członkowskich do wiosny 2009 r., gdyż z różnych przyczyn nie został podpisany przez głowę państwa w Polsce, Niemczech i Czechach<sup>2</sup>. Sytuacja powyższa doprowadziła do pewnego zawieszenia procesu reform wewnętrznych w UE, których brak uniemożliwił jej dalsze poszerzenie.

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

Po trzecie – konieczność określenia nowych zasad działania EPS. Po przyjęciu w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii (2007) Komisja Europejska musiała w ramach przygotowania nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 dokonać przeglądu całokształtu funkcjonowania EPS we wszystkich wymiarach regionalnych – śródziemnomorskim, północnym i wschodnim. Było to istotne, gdyż Francja i kraje południowe UE przeforsowały przekształcenie procesu barcelońskiego w Unię Śródziemnomorską, a Komisja Europejska uruchomiła dodatkowo Synergię Czarnomorską<sup>4</sup>. Na 2008 r. przyjęła natomiast następujące działania priorytetowe w celu wzmocnienia EPS:

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

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

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

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 159-178.

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

<sup>5</sup> Zob.: *Communication from The Commission: A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussel, 5.12.2007, COM(2007) 774 final, [on-line] [http://www.ce.europa.eu/world/en/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://www.ce.europa.eu/world/en/pdf/com07_774_en.pdf).

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

- „nowe układy o stowarzyszeniu, obejmujące pogłębione i kompleksowe porozumienia o wolnym handlu z krajami wyrażającymi wolę podjęcia wynikających z takich umów daleko idących zobowiązań względem UE i zdolnymi do ich podjęcia;
- kompleksowe programy finansowane przez UE zmierzające do poprawy zdolności administracyjnych partnerów;
- stopniowa integracja z gospodarką UE (przy zachowaniu proporcjonalnej do gospodarek obu stron asymetrii), obejmująca prawnie wiążące zobowiązania w dziedzinie zbliżenia przepisów;
- zachęty dla rozwijania przez partnerów łączącej ich sieci wolnego handlu, w dłuższej perspektywie umożliwiającej im współtworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej;
- możliwość zawierania paktów mobilności i bezpieczeństwa, pozwalających na ułatwienia dla przestrzegających prawa osób podróżujących do UE, przy jednoczesnym zwiększeniu wysiłków na rzecz zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej migracji. Wspomniane „pakty” obejmowałyby również podniesienie systemów uprawnień do azylu do poziomu norm unijnych oraz utworzenie struktur zintegrowanego zarządzania granicami itp.;
- Komisja będzie badała możliwości w dziedzinie mobilności pracowników, dążąc do dalszego otwierania unijnego rynku pracy;
- poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów;
- programy na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego w krajach partnerskich, w szczególności dotyczące ostrych nierówności gospodarczych i społecznych w tych krajach;
- utworzenie czterech wielostronnych platform politycznych w dziedzinach: demokracji, dobrego rządzenia i stabilności, integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, bezpieczeństwa energetycznego, a także kontaktów międzyludzkich służących wspomaganie wysiłków na rzecz reform;
- sztandarowe inicjatywy: program zintegrowanego zarządzania granicami; instrument służący MSP; promowanie regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii; budowa południowego korytarza energetycznego oraz współpraca w dziedzinie zapobiegania, gotowości i reagowania na wypadek klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka<sup>6</sup>;

<sup>6</sup> Zob.: komunikat Komisji Europejskiej z 3.12.2008 r., [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm).

- intensyfikacja bezpośrednich kontaktów oraz zwiększone zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych instytucji, w tym przedstawicieli Parlamentu Europejskiego;
- dodatkowa pomoc finansowa<sup>7</sup>.

W końcowej części komunikatu Komisja zaproponowała zapoczątkowanie tej inicjatywy wiosną 2009 r. W tym celu doszło do specjalnego inauguracyjnego posiedzenia Rady Europejskiej w Pradze 7 maja 2009 r., na którym oficjalnie przyjęto propozycje Komisji<sup>8</sup>.

Problematyka Partnerstwa Wschodniego doczekała się licznych analiz i opracowań polskich<sup>9</sup>. Jej znaczenie dla UE i Polski w listopadzie 2008 r. zainspirowało zorganizowanie *ad hoc* przez Katedrę Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii zespołu specjalistów z różnych ośrodków akademickich w Polsce, jak też z terenu Niemiec i Ukrainy celem podjęcia problemu badawczego „Partnerstwo Wschodnie jak element Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej”. Założono wstępnie, że analizy powinny się koncentrować wokół trzech kluczowych zagadnień merytorycznych<sup>10</sup>:

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

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

### Poszukiwania nowej polityki wschodniej Unii Europejskiej w ramach EPS

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

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zob.: *Polski sukces w Unii Europejskiej*, „Dziennik” 2009, 8.05.

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

<sup>10</sup> Zamieszczone w tomie artykuły zostały złożone do druku wiosną 2009 roku.

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

#### Założenia i wyzwania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

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

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

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

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

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

\* \* \*

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

Kraków, czerwiec 2009 roku