



Partnerstwo Wschodnie i jego potencjał

Paula Marcinkowska

Cechą charakterystyczną dla współpracy Unii Europejskiej z krajami Europy Wschodniej jest elastyczna formuła celów oraz mechanizmów polityki unijnej wobec wschodnich sąsiadów UE. Takie podejście umożliwia uzależnianie określania krótkoterminowych celów współpracy od bieżącej sytuacji wewnętrznej w krajach sąsiedzkich. Kilka wydarzeń na arenie europejskiej z ostatnich lat pokazało, że takie założenie jest uzasadnione w obliczu ciągle zmieniających się realiów politycznych w regionie Europy Wschodniej i Zakaukazia. Zawirowania polityczne na Ukrainie po pomarańczowej rewolucji, przerwy w dostawach energii do UE wynikające z konfliktu między Rosją i krajami sąsiedzkimi, nieblaknąca dyktatura Aleksandra Łukaszenki na Białorusi i konflikt rosyjsko-gruziński wymogły na Brukseli skierowanie większej uwagi w kierunku wschodnim. Dotychczasowe instrumenty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa okazały się niewystarczające w obliczu dynamicznie zmieniającej się sytuacji w regionie. Niechęć wobec kolejnych rozszerzeń – przynajmniej w najbliższej przyszłości – zwiększyła znaczenie instrumentów alternatywnych wobec rozszerzenia a jednocześnie atrakcyjnych dla krajów aspirujących do członkostwa w UE. Jeszcze przed oficjalnym utworzeniem, z inicjatywy Prezydenta Sarkozy'ego, Unii dla Śródziemnomorza, Polska wraz ze Szwecją zaproponowały w maju 2008 roku powołanie Partnerstwa Wschodniego skierowanego w stronę Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Azerbejdżanu, Armenii i Białorusi. Jest to niewątpliwym sukcesem Polski w jej staraniach na rzecz wzmocnionej współpracy z krajami leżącymi na wschód od granic UE. Dołączenie do tego projektu Szwecji, jako „starego państwa członkowskiego”, tylko podniosło rangę wydarzenia spośród pozostałych państw członkowskich.

„Wartość dodana”

Partnerstwo Wschodnie tworzy „wartość dodaną” do struktury stosunków dwustronnych, oferując ściślejszą współpracę z krajami partnerskimi. Z jednej strony można ten projekt uznać za wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, z drugiej zaś za nową, ulepszoną i lepiej dostosowaną do realnych warunków i możliwości wybranych krajów sąsiedzkich ofertę. W ramach Partnerstwa każdy kraj postrzegany jest indywidualnie, mając na uwadze jego zdolność i wolę wykonania zobowiązań. Stosując zasadę pozytywnej warunkowości Bruksela ogranicza się do zwiększania pomocy wobec tych krajów, które osiągną najlepsze wyniki w implementacji postanowień wynikających z Planów Działania i wcześniej z Porozumień o

Partnerstwie i Współpracy. Brakuje w niej natomiast gróźb sankcji w przypadku nie zastosowania się do zaleceń unijnych. Wyzwaniem okaże się w tej sytuacji przyszłość stosunków między Brukselą i Mińskiem, który konsekwentnie nie reaguje na apele Unii wobec łamania podstawowych praw i wolności obywatelskich na Białorusi, a stosowane wobec niego sankcje wizowe nie przynosiły oczekiwanych przez Brukselę rezultatów. Poza wymiarem dwustronnym, który opiera się na dotychczasowej współpracy Unii Europejskiej z krajami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie zakłada również współpracę na szczeblu wielostronnym. Jest to szczególnie dobre rozwiązanie w obliczu wspólnych wyzwań i zagrożeń stojących przed regionem, takich jak bezpieczeństwo energetyczne, zakusy Moskwy na dominację w sąsiedztwie i nierozwiązane konflikty regionalne (Abchazja i Osetia Południowa, Naddniestrze). Szerokie spektrum form współpracy tj. spotkania szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych, platformy tematyczne (demokracja; dobre zarządzanie i stabilizacja; integracja ekonomiczna i konwergencja z politykami UE; bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie) oraz dodatkowe panele dyskusyjne wydają się rekompensować brak wspólnego „organu” takiego jak Sekretariat w ramach Unii dla Śródziemnomorza.

pozytywnym wyrazem zaangażowania się Komisji Europejskiej jest wydzielenie dodatkowego wsparcia finansowego dla krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Przekierowanie części funduszy z Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa na wielostronny wymiar współpracy w ramach Partnerstwa oraz wygenerowanie dodatkowych kwot zwiększyło w sumie pulę funduszy do 600 milionów euro. Niewątpliwie nie jest to kwota wystarczająca na pokrycie wszystkich potrzeb, ale warto pamiętać, że poza nią kraje sąsiedzkie mogą uzyskać wsparcie z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju czy z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Państwa te mają również możliwość korzystania z Funduszu Inwestycyjnego (NIF), Funduszu Zarządzania (*Governance Facility*) oraz funduszy przeznaczonych na współpracę transgraniczną. Całościowo jest to więc znaczące wsparcie, szczególnie mając na uwadze fakt, iż Unia jest już w połowie realizacji aktualnego budżetu a generowanie dodatkowych pieniędzy w czasach kryzysu jest niełatwym zadaniem.

Reakcje wśród krajów sąsiedzkich

Kompleksowe podejście do krajów regionu wywołało mieszane uczucia wśród państw sąsiedzkich. Mimo tego, że całościowe postrzeganie regionu może podnieść zarówno szanse sprostanienia wyzwaniom, przed jakimi stoją sąsiedzi Unii, jak i zwiększa korzyści płynące z pozyskiwania funduszy na projekty regionalne, nie wszystkie kraje przyjęły entuzjastycznie nową inicjatywę UE. Najwięcej obaw



wyrażała Ukraina, która poczuła się zagrożona w swojej drodze ku członkostwu, widząc ideę Partnerstwa Wschodniego, jako próbę zepchnięcia jej na drugi tor. Aspiracje Kijowa są bardzo dobrze znane w Brukseli, ale mając na uwadze brak woli państw członkowskich wobec rozszerzania Unii w najbliższej przyszłości, propozycję wzmocnionej współpracy z Ukrainą należy uznać za duży krok w intensyfikacji wzajemnych relacji. Unia nie jest teraz gotowa zaferować niczego więcej. Choć Partnerstwo Wschodnie, tak jak cała Europejska Polityka Sąsiedztwa, nie jest związane z procesem akcesyjnym poszczególnych państw sąsiedzkich to jednocześnie go nie wyklucza. Wschodni partnerzy powinni być świadomi, że uczestnictwo w tym projekcie jest teraz jedynym sposobem przybliżenia się do Brukseli.

7 maja 2009 roku na szczycie praskim oficjalnie zostało powołane do życia Partnerstwo Wschodnie. Do ostatniej chwili wahano się z zaproszeniem władz Mołdawii w związku z zamieszkami będącymi efektem podważenia przez opozycję mołdawską wyników wyborów parlamentarnych. Dodatkowo, za całe zamieszanie bezpodstawnie oskarżone zostały rumuńskie służby specjalne. Wątpliwości pojawiły się również wobec Białorusi. Ze względu na niesłabnącą dyktaturę Aleksandra Łukaszenki czeska prezydencja wahała się z zaproszeniem prezydenta Białorusi do Pragi. Ostatecznie zdecydowano się na spotkanie z władzami wszystkich sześciu krajów sąsiedzkich. Bruksela dostrzegła, że izolacja tych państw nie przyniesie korzyści ani im samym ani Unii. Ucierpieliby na tym przede wszystkim obywatele Mołdawii i Białorusi, którzy mogą wiele zyskać na uczestnictwie ich krajów w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. To dla nich Unia postanowiła utworzyć Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które ma być łącznikiem między Brukselą a mieszkańcami Europy Wschodniej i Zakaukazia, gdyż bez wsparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego szanse powodzenia projektu prezentują się słabo. Obywatele powinni być przekonywani o słuszności obrania kierunku proeuropejskiego przez władze ich kraju. Niezbędne wydaje się tu rzetelne informowanie o działalności Unii Europejskiej, Partnerstwie Wschodnim i możliwych korzyściach współpracy przewidzianych dla każdego obywatela, jak chociażby ułatwienia wizowe. Wzajemną współpracę uprościć mają nowe układy stowarzyszeniowe, na wzór aktualnie negocjowanej umowy z Ukrainą, podpisywane z każdym krajem z osobna, które docelowo zastąpią dotychczasowe Plany Działania.

Wnioski

Projekt Partnerstwa Wschodniego pojawił się w najlepszym dla niego momencie. Prezydencja Czech, a po niej Szwecji, zapewniają kontynuację projektu. Zaangażowanie całej Unii Europejskiej w rozwój jej najbliższego sąsiedztwa jest dodatkowo wzmocnione

dzięki splotowi dwóch istotnych rocznic, tj. nadchodzącej dwudziestej rocznicy obalenia żelaznej kurtyny oraz piątej rocznicy poszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć dodatkowych państw członkowskich.

Brukselę i Partnerstwo czekają kolejne wyzwania, głównie dotyczące konfliktów terytorialnych na Zakaukaziu jak i w Naddniestrzu, które stanowią punkty zapalne w krajach sąsiedzkich. Priorytetem Unii powinno być przeciwdziałanie scenariuszom prowadzącym do konfliktów w regionie. W Partnerstwie Wschodnim drzemie potencjał do zapewnienia stabilnego sąsiedztwa – z korzyściami zarówno dla sąsiadów jak i samej Unii. Partnerstwo nie musi być – jak pogardliwie nazywa je Moskwa – „wydmuszką”, ale nie może być przy tym postrzegane jako antyrosyjskie narzędzie Unii Europejskiej w jej relacjach ze Wschodem. Wzniesienie agresji może przynieść negatywne konsekwencje dla współpracy na linii Bruksela – stolice krajów sąsiedzkich. Każdy krok Unii jest uważnie obserwowany przez Rosję i w razie niepowodzenia wykorzystywany na jej korzyść. Politycy w Brukseli powinni o tym pamiętać, nie tylko mając na względzie dwustronne stosunki UE z jej największym sąsiadem, ale przede wszystkim dla dobra krajów sąsiedzkich uzależnionych dzisiaj od Rosji. Dwudziesta rocznica wolnych wyborów w Polsce przypomina, że przełomowe zmiany, choć trudne do osiągnięcia są jednak możliwe. Partnerstwo Wschodnie może być ku temu początkiem.

* * * * *

Paula Marcinkowska – doktorantka na Uniwersytecie Warszawskim oraz Przewodnicząca Forum Młodych Dyplomatów. Jej zainteresowania badawcze obejmują: Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), Europejską Politykę Sąsiedztwa (ENP), stosunki UE-Rosja, prawo międzynarodowe publiczne/prawo europejskie, politykę zagraniczną RP.

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależną, apolityczną instytucją, której misją jest propagowanie wolności, sprawiedliwości i demokracji, oraz wspieranie działań mających na celu umacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Fundacja prowadzi swoją działalność zarówno w Polsce jak i za granicą ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej i Wschodniej jak i Ameryki Północnej.

Fundacja mogła powstać dzięki przemianom politycznym, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku. Ideały generała Kazimierza Pułaskiego (wolność, sprawiedliwość i demokracja) stanowią inspirację dla wszelkich inicjatyw podejmowanych przez Fundację. Działania Fundacji obejmują m.in.: prowadzenie badań naukowych, opracowywanie publikacji i analiz, przygotowywanie seminariów oraz konferencji,



edukowanie i wspieranie liderów
www.institutprzywodztwa.pl

Fundacja jest organizatorem Warszawskiego Regionalnego Kongresu Organizacji Pozarządowych www.warsawcongress.pl, Akademii Młodych Dyplomatów www.akademia.diplomacy.pl oraz wydawcą Platformy Komunikacyjnej dla Organizacji Pozarządowych www.non-gov.org

Fundacja przyznaje Nagrodę im. Kazimierza Pułaskiego "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci zasłużonych w promowaniu demokracji. Nagrodę dotychczas otrzymał profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Alaksandar Milinkiewicz, lider demokratycznej opozycji na Białorusi oraz prezydent Lech Wałęsa.

Fundacja Pułaskiego jest jedną z dwóch polskich organizacji pozarządowych posiadających status organizacji partnerskiej Rady Europy. Więcej o Fundacji na www.pulaski.pl

Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego to pogłębione analizy istotnych dla Polski zagadnień z zakresu polityki międzynarodowej, gospodarki światowej bądź bieżących wydarzeń w polskiej polityce. Dokument publikowany jest w dwóch wersjach językowych, polskiej i angielskiej. Osoby chcące publikować swoje oryginalne prace w Komentarzu proszone są o kontakt z Redaktorem Naczelnym p. Dominikiem Jankowskim djankowski@pulaski.pl. Żeby regularnie otrzymywać kolejne numery KMP należy podać swój e-mail na stronie www.pulaski.pl

Eastern Partnership and its potential

Paula Marcinkowska

The main characteristic feature of cooperation between the European Union and East European countries is the flexibility of the European Neighbourhood Policy goals and mechanisms. This kind of approach enables the determining of the short-term aims of cooperation on the basis of the current internal situations in neighbouring countries. Events in Europe over the last few years have showed that this approach is justified in terms of the permanent political changes in East Europe and the South Caucasus. The political maelstroms in Ukraine after the 'Orange Revolution', the interruptions in energy supplies to the EU as a result of conflicts between Russia and the neighbouring countries, Lukashenka's continuing dictatorship in Belarus, and the war between Russia and Georgia were the factors that forced Brussels to pay more attention towards the East. Until now, all ENP instruments turned out to be insufficient in the face of the dynamically changing situation in the region. Unwillingness for further enlargement (at least in the near future) has raised the importance of finding alternative instruments to enlargement, which are at the same time useful tools for countries aspiring to EU membership. Before official founding, on President Sarkozy's initiative, the Union for the Mediterranean, Poland and Sweden proposed in May 2008 the establishment of the Eastern Partnership directed at Ukraine, Moldova, Georgia, Azerbaijan, Armenia and Belarus. No doubt that this is a Polish success in its efforts in favour of enhanced cooperation with countries outside the eastern EU border. Sweden, which joined this project as an "old member country" has raised the importance of the initiative among other member countries.

"Added value"

The Eastern Partnership forms "added value" to bilateral relations and offers enhanced cooperation with partner countries. On the one hand, it strengthens the European Neighbourhood Policy; on the other hand it is a new, improved and better adapted – to the real conditions and possibilities of neighbouring countries – offer. Within the Partnership each country is perceived individually, taking into account its capacity and willingness to meet the requirements.

Brussels applies the "positive conditionality" rule and increases aid for countries that accomplish best results in the implementation of the Action Plans (and Partnership and Cooperation Agreements) provisions. Only the threat of sanctions in the case of not applying to the EU recommendations is missing. In this situation the main challenge would be the future of



relations between Brussels and Minsk, which consequently doesn't respond to EU calls related to breaking civil and human rights in Belarus and where visa sanctions didn't bring the expected results.

Apart from the bilateral dimension, which is based on cooperation within the European Neighbourhood Policy, the Eastern Partnership also consists of cooperation on multilateral level. It is a very good solution in the face of common regional challenges and threats like energy security, Moscow's regional bullying, and unresolved regional conflicts (Abkhazia and South Ossetia and Transnistria). Many forms of cooperation—meetings between prime ministers and ministers of foreign affairs, thematic platforms (democracy; good governance and stabilization; economic integration and convergence with the EU policy; energy security and people-to-people contacts) and additional discussion panels—might compensate for the lack of a common body such as a Secretariat within the Union for the Mediterranean.

One positive sign of the Commission's commitment is an offer of additional funds for countries included in the Eastern Partnership. A fraction of the funds from the European Neighbourhood and Partnership Instrument has been shifted towards multilateral dimension within the Partnership and extra sums have raised the whole amount of additional funds to six hundred million Euros. One should also remember that apart from this sum neighbouring countries can receive support from the European Bank for Reconstruction and Development or the European Investment Bank. These countries have also the possibility to profit from the Neighbourhood Investment Fund, Governance Facility and cross-border cooperation funds. Taken as a whole, it is a noteworthy assistance particularly when taking into account the fact that the EU is now in the middle of spending funds from the budget and finding any new money in the crisis is not an easy task.

Reactions in neighbouring countries

This comprehensive attitude to neighbouring countries caused mixed feelings among them. Although their chances of coping with challenges were increased and the benefits from funds assigned to regional projects were raised, not all countries welcomed new the EU initiative in an enthusiastic way. Most fears came from Ukraine which felt itself endangered in its path towards membership and saw the Eastern Partnership as an attempt to push Ukraine aside. Kiev's aspirations are well known in Brussels but taking into consideration the lack of will to EU enlargement in the near future among member states the proposition of enhanced cooperation with Ukraine should be seen as a big step in the intensification of mutual relations. The EU is not yet ready to offer anything more. Even though the Eastern Partnership, like the whole ENP, is not connected with each country's accession process, at

the same time it doesn't exclude it. Eastern neighbours should be aware that participation in this project is now the only way to get closer to Brussels.

At the Prague summit, on May 7, 2009, the Eastern Partnership was officially created. Until the end there were some hesitations about inviting authorities from Chisinau because of the riots which had taken place in response to the questioning of election results by the Moldavian opposition, and the Romanian secret service was accused by the authorities of provocation. Doubts arouse also in the case of Belarus. Because of Lukashenka's dictatorship, the Czech presidency hesitated to invite to Prague the president of Belarus. Brussels noticed that the isolation of these countries will not profit any of them and not the EU itself. Moldovan and Belarusian citizens would be the ones to suffer because they could really gain a lot from their countries participation in the Eastern Partnership. Therefore, the EU decided to initiate the Civil Society Forum, which is going to be a link between Brussels and the citizens of Eastern Europe and South Caucasus. Without some support from civil society there is little chance of success. Citizens should be convinced by their authorities that the European direction of its country is advisable. It is essential to provide information on the EU, Eastern Partnership and possible benefits for each citizen (like visa facilitation). The New Association Agreements are supposed to facilitate bilateral cooperation (as does the actually negotiated agreement with Ukraine). They will be signed with each state separately and they are supposed to replace Action Plans.

Conclusions

The Eastern Partnership came about at the best moment. The Czech and Sweden presidencies confirm the continuation of the project. The EU commitment to develop the countries in its vicinity is strengthened by the juncture of two important anniversaries: the upcoming twentieth anniversary of the fall of the Iron Curtain and the fifth anniversary of enlargement.

There are more challenges facing Brussels and the Partnership, mainly regarding territorial conflicts in South Caucasus and Transnistria, which are trouble spots in neighbouring countries. The EU priority should be a counteraction of conflict scenarios in the region. The Eastern Partnership has the potential to ensure stability in the region. This would mean benefits all concerned; both for neighbours themselves and the EU. The Partnership doesn't have to be – as it is contemptuously called by Moscow – “the shell of a blown egg” but it shouldn't be perceived as an anti-Russian tool in relations between the EU and the East. Arousing aggression may bring negative consequences for cooperation with neighbouring capitals. Each EU step is carefully observed by Russia and each misfortune is used to its advantage. Politics in Brussels should remember that, not only while taking into



account bilateral relations between the EU and its biggest neighbour, but above all for the sake of all neighbouring countries that are today still dependent on Russia. The twentieth anniversary of free elections in Poland reminds us that crucial changes are possible, though sometimes tough to achieve. The Eastern Partnership might be a good start.

Article translated by Justyna Pado, Paula Marcinkowska.

* * * * *

Paula Marcinkowska – doctoral candidate at the Warsaw University and the President of the Polish Forum of Young Diplomats. Her research interests include: Common Foreign and Security Policy (CFSP), the European Neighbourhood Policy (ENP), EU-Russia relations, international public law/European law, Polish foreign policy.

The Casimir Pulaski Foundation is an independent, non-partisan institution with a mission to promote freedom, equality and democracy as well as to support actions of strengthening civil society. The foundation carries out activities both in Poland and abroad, among others in Central and Eastern Europe and in North America.

The Casimir Pulaski Foundation was founded due to political changes that took place in Poland after 1989. The principal values of Casimir Pulaski (freedom, justice and democracy) are an inspiration for every initiative undertaken by the Foundation. A few of the Foundations activities include: conducting scientific research, preparing publications and analyses, organizing seminars and conferences, providing education and support for leaders www.instytutprzywodztwa.pl

The Foundation is the main organizer of the Warsaw Regional NGOs Congress www.warsawcongress.pl, the Academy of Young Diplomats www.akademia.diplomacy.pl and publisher of the Communication Platform for Non-Governmental Organizations www.non-gov.org

The Foundation also awards the Casimir Pulaski Prize "The Knight of Freedom" to outstanding people who have made a significant contribution in promoting democracy. So far the prizewinners were: professor Władysław Bartoszewski, former minister of foreign affairs of Poland, historian professor Norman Davies, Alaksandar Milinkiewicz, leader of democratic opposition in Belarus and Lech Wałęsa, former President of Poland.

The Casimir Pulaski Foundation is one of only two

Polish institutions that have a partnership status with the Council of Europe. More about Foundation at: www.pulaski.pl

Pulaski Policy Papers are analyses of foreign policy, international economy and domestic politics issues, essential for Poland. The papers are published both in Polish and English. Researchers willing to publish new articles in Pulaski Policy Papers are asked to contact the Chief Editor Mr Dominik Jankowski djankowski@pulaski.pl If you would like to receive new issues of PPP please add your e-mail at www.pulaski.pl

Przypisy końcowe / Endnote



REKLAMA

Nowa Europa Wschodnia w Internecie

informacje

komentarze

opinie



Tylko on-line

www.new.org.pl

Zapraszamy

