



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 24 (556) • 30 kwietnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania

Beata Wojna, Mateusz Gniazdowski

Partnerstwo Wschodnie (PW) to nowa propozycja współpracy regionalnej, którą UE kieruje do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Pogłębianie relacji tych państw z UE jest uzależnione przede wszystkim od ich woli i postępów w urzeczywistnianiu wartości demokratycznych oraz wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej i zdrowego państwa. Od krajów członkowskich, które są szczególnie zainteresowane współpracą z adresatami PW, zależać będzie natomiast podtrzymanie politycznego wsparcia Unii dla tej inicjatywy, uzyskanie środków na jej finansowanie, ale także przekonanie wschodnich sąsiadów do wdrażania niezbędnych reform politycznych i gospodarczych.

Geneza. Inicjatorami Partnerstwa Wschodniego, które zostanie zainaugurowane 7 maja na nieformalnym szczycie UE w Pradze, są Polska i Szwecja. Państwa te w maju 2008 r. zaproponowały pogłębienie relacji ze wschodnimi sąsiadami objętymi Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS), jednak na kształt projektu złożyły się działania wielu członków UE. Konieczność intensyfikacji relacji ze wschodnimi sąsiadami konsekwentnie podkreślały wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej, a podobne stanowisko prezentowały Litwa, Łotwa i Estonia. Ważną rolę odegrały Niemcy, które już w czasie sprawowanej w pierwszym półroczu 2007 r. prezydencji w UE przedstawiły koncepcję „EPS Plus”. W ostatnich latach coraz bardziej widoczne były ograniczenia dotychczasowego konceptu EPS i coraz więcej państw przyznawało, że konieczne jest specjalne podejście do „europejskich sąsiadów UE” z Europy Wschodniej. Borykają się one bowiem z odmiennymi problemami niż sąsiadujące z Europą, ale odległe jej kulturowo i politycznie kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Partnerstwu sprzyjała także zmiana polityki Francji oraz powstanie Unii dla Morza Śródziemnego. W UE wzrosła również świadomość wyzwań i zagrożeń istniejących w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym. Nie bez powodu prace nad projektem PW przyspieszono po wojnie rosyjsko-gruzyńskiej. Mimo różnic w ocenie roli Rosji i jej aspiracji do ugruntowania „sfery wpływów”, państwa członkowskie dostrzegły, że destabilizacja polityczna i gospodarcza oraz „zamrożone konflikty” we wschodnim sąsiedztwie mogą bezpośrednio dotyczyć UE i wymagają wzrostu aktywności UE. Dzięki zaangażowaniu Szwecji rozwój samodzielnej polityki wschodniej UE przestał być postrzegany jako obszar zainteresowania głównie „nowych” państw członkowskich. Bez skonkretyzowania projektu przez Komisję Europejską koncepcja PW nie znalazłaby poparcia całej UE. Do uruchomienia PW znacząco przyczyniła się czeska prezydencja, która uczyniła go swoim priorytetem.

Możliwości. Partnerstwo Wschodnie to plan rozwoju relacji między Unią a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, który umożliwia im stopniowe włączanie się do polityk i programów unijnych oraz integrację ze wspólnym rynkiem. W wymiarze dwustronnym zakłada podpisanie umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie szeroko zakrojonych i kompleksowych stref wolnego handlu. PW umożliwia także wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów UE objętych EPS. Obejmuje ona m.in. regularne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. Ma to być forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich, pełniące funkcję mechanizmu budowy zaufania. Pominiecie w PW „twardej” agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma pozwolić wykorzystać w pełni „miękką siłę” Unii i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie.

Realizacja Partnerstwa Wschodniego oznacza m.in. podjęcie działań na rzecz docelowej liberalizacji reżimu wizowego w relacjach z poszczególnymi krajami partnerskimi i rozwój współpracy w sferze bezpieczeństwa energetycznego. W tej ostatniej dziedzinie większe oczekiwania należałoby jednak wiązać z rolą PW jako promotora mechanizmów rynkowych, wspierającego usuwanie nieprzejrzystych struktur gospodarczych. UE zobowiązała się do bardziej intensywnego wspierania działań reformatorskich w państwach sąsiedzkich, m.in. poprzez sprzyjanie poprawie ich zdolności administracyjnych, przekazywanie dobrych praktyk w dziedzinie handlu i gospodarki, a także budowę i umacnianie instytucji demokratycznych.

Partnerstwo Wschodnie nie jest strategią rozszerzenia, ale nie wyklucza, że państwa nim objęte mogą się stać kiedyś członkami UE. Model rozwoju relacji z UE określony w PW wydaje się być na tyle elastyczny, że może zadowolić zarówno państwa, które są zainteresowane jedynie bliską współpracą z UE (Armenia, Białoruś), jak i te, które aspirują do włączenia się do integracji europejskiej (Ukraina, Gruzja). Udział Białorusi w PW ma stworzyć przestrzeń stałego dialogu z niższymi i średnimi strukturami białoruskiego establishmentu, przyczyniając się do przemian w tym państwie. Jakość elit politycznych to jednak problem także innych państw partnerskich, dlatego UE otwiera się na wsparcie środowisk pozarządowych, opowiadających się za wprowadzaniem europejskich standardów rządzenia. Inauguracja Forum Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego w przeddzień szczytu UE w Pradze ma pokazać, że adresatami PW są także wschodnioeuropejskie społeczeństwa. Wychodząc naprzeciw ich oczekiwaniom PW będzie wspierać rozwój kontaktów międzyludzkich, budowę społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych.

Wyzwania. PW to instrument pomocniczy, a nie pakiet, za pomocą którego UE będzie rozwiązywać wszystkie problemy wschodniego sąsiedztwa. Wypełnianie konkretną treścią ram współpracy, które określa PW, będzie w znacznym stopniu zależeć od państw, do których jest skierowane, od ich woli politycznej, gotowości i postępów we wzmacnianiu więzi z UE. Zgoda wszystkich członków UE na realizację PW to impuls polityczny, który grupa państw szczególnie zainteresowanych rozwojem inicjatywy powinna należycie wykorzystać. Tworzą ją państwa Grupy Wyszehradzkiej, państwa bałtyckie i Szwecja. Od zdolności ich współdziałania z Niemcami będzie także w przyszłości zależeć podtrzymanie politycznego wsparcia UE dla tej inicjatywy, uzyskanie środków na jej finansowanie, także wspieranie wschodnich sąsiadów we wdrażaniu niezbędnych reform politycznych i gospodarczych. Wyzwaniem dla UE pozostaje też określenie relacji między PW a stosunkami UE z Rosją, a także włączenie Turcji i Rosji w niektóre projekty i praktyczną realizację komplementarności PW i innych inicjatyw regionalnych.

Wyzwaniem będzie wdrażanie PW w warunkach kryzysu gospodarczego. Trudności państw partnerskich mogą skutkować wolniejszym procesem dostosowań ich gospodarek. Niewątpliwie UE powinna koordynować działania w ramach PW z tymi, jakie podejmuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który udzielił pożyczek Armenii, Białorusi, Gruzji i Ukrainie. Szczególne znaczenie gospodarcze może mieć walka z korupcją. UE powinna podjąć współpracę z Radą Europy i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tą problematyką, aby skutecznie oddziaływać w tej mierze na państwa objęte PW.

Aby wykorzystać w pełni potencjał państw członkowskich, powinny zostać stworzone warunki do budowania zespołów państw ściśle współpracujących i bardziej angażujących się w realizację konkretnych projektów flagowych PW. Idea ta pojawiła się już w polsko-szwedzkiej propozycji, a Komisja Europejska zwróciła uwagę w grudniowym komunikacie m.in. na szczególną rolę państw członkowskich dysponujących doświadczeniem w procesach transformacji. W związku z wdrażaniem PW wskazana będzie koordynacja pomocy rozwojowej kierowanej przez państwa członkowskie do wschodniego sąsiedztwa, aby środki finansowe były wydawane jak najefektywniej. Wyzwaniem pozostaje też poprawa koordynacji działań Komisji i poszczególnych państw w zakresie pomocy rozwojowej przekazywanej do krajów PW.

Ze względu na zróżnicowanie państw partnerskich nie należy przeceniać wielostronnego wymiaru współpracy i uzależniać od niego powodzenia całej koncepcji PW. Krokiem w dobrym kierunku może być bliższe współdziałanie tych beneficjentów Partnerstwa Wschodniego, którzy są najbardziej zainteresowani konkretnymi projektami. Współpraca wielostronna powinna jedynie uzupełniać relacje bilateralne między UE a państwami wschodniego sąsiedztwa.