

TOMASZ KAPUŚNIAK

Wymiar Wschodni Europejskiej  
Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej.  
Inkluzja bez członkostwa?



The eastern dimension of the  
European Union's Neighbourhood Policy.  
Inclusion without membership?



Wymiar Wschodni Europejskiej  
Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej.  
Inkluzja bez członkostwa?\*

---

The eastern dimension of the  
European Union's Neighbourhood Policy.  
Inclusion without membership?

---

\* Opracowanie powstało w wyniku badań prowadzonych przez Autora w Bibliotece Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji w 2009 r. w ramach programu *Summer Fellowship* wspartych grantem Centrum Europejskiego Natolin.

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

*redakcja w języku polskim*

ELŻBIETA NOWICKA-ROŻEK

*redakcja w języku angielskim*

JAROSŁAW BRZEZIŃSKI

*tłumaczenie na język angielski*

AGENCJA TŁUMACZY ZAWODOWYCH LETTERMAN SP. Z O.O.

*skład i druk*

HOBODRUK, UL. LUTOSŁAWSKIEGO 18, 05-080 IZABELIN

*projekt graficzny*

WOJCIECH SOBOLEWSKI

*wydawca / published by*

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

ISSN 1732-0445

ISBN 978-83-931351-7-2

WARSZAWA 2010

## *Spis treści*

Wstęp .....	5
Rozdział I.	
Istota i specyfika wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej....	7
Rozdział II.	
Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Istota, cele, zasady, instrumenty .....	22
Rozdział III.	
Synergia Czarnomorska.....	32
Rozdział IV.	
Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej .....	39
Konkluzje .....	49
O Autorze .....	52

## *Table of contents*

Introduction .....	55
Chapter I.	
The nature and the specificity of the eastern dimension of the European Union's policy.....	57
Chapter II.	
The European Neighbourhood Policy of the European Union: Its nature, goals, principles and instruments .....	72
Chapter III.	
Black Sea Synergy .....	83
Chapter IV.	
The European Union's Eastern Partnership .....	89
Conclusions .....	100
About the Author.....	103

## *Wstęp*

Unia Europejska (UE) dąży do wzmocnienia swoich relacji z sąsiadami położonymi na jej południowych i wschodnich granicach.<sup>1</sup> Wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) Unii Europejskiej stanowi zamysł działania podmiotu – Unii – w stosunku do beneficjentów, czyli państw znajdujących się na jej wschodnich granicach. Wymiar wschodni EPS jest komponentem całościowej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów i powinien się wpisywać w politykę zewnętrzną Unii, ukierunkowaną na bliskie sąsiedztwo, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności, swoistej autonomii. Inaczej rzecz ujmując, wymiar wschodni EPS powinien być traktowany jako komponent Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przy zachowaniu swej odrębności.

Na politykę Unii Europejskiej wobec Wschodu składa się kilka elementów: 1) polityka wobec państw sąsiedzkich w ramach EPS – Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Ukrainy, 2) Synergia Czarnomorska, 3) Partnerstwo Wschodnie oraz strategiczne partnerstwo z Rosją.

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i rozszerzenia UE na Wschód zob.: J. VARWICK, K.-O. LANG, *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen & Farmington Hills 2007; *Pionier Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, L. Delcour, E. Tulmets (eds.), Baden-Baden 2008; CH.J. SCHNEIDER, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge 2009; *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, K. Weber, M.E. Smith and M. Baun (eds.), Manchester-New York 2007; *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, H. Sjursen (ed.), London-New York 2007; *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, F. Attina and R. Rossi (eds.), Catania 2004.

Celem niniejszej analizy jest zwrócenie uwagi środowisk naukowych na znaczenie wymiaru wschodniego w polityce Unii Europejskiej, z uwzględnieniem interesów Polski w kreowaniu przemysłanej i spójnej polityki wschodniej UE. Ważność pełnej implementacji tej koncepcji wynika również z faktu zmian, jakie zachodzą na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, szczególnie w ostatnich latach. Upadek idei „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, negatywne zmiany w systemie politycznym Białorusi, „zamrożony konflikt” na granicach Mołdawii czy też powrót do neoimperialnej polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw obszaru Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (pięciodniowa wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r.) powodują, że szansą na zmianę tej sytuacji jest zaangażowanie ze strony państw Unii. Nadal otwarte pozostaje pytanie o szansę na realizację wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej. W 2009 r. dokonano inauguracji Partnerstwa Wschodniego UE, które nie zmienia dotychczasowej polityki UE wobec regionu oraz nie stanowi nowych instytucji, tym samym nie stwarza nowej jakości dla wschodnioeuropejskich państw. Tym samym Partnerstwo nie jest realizacją wymiaru wschodniego na wzór innych wymiarów UE. Pojawia się pytanie, czy Partnerstwo Wschodnie będzie projektem komplementarnym do już istniejących projektów – Synergii Czarnomorskiej i Wymiaru Północnego, czy też nastąpi dublowanie inicjatyw w regionie?

Warto się również zastanowić nad innymi kwestiami: czy Unia Europejska poprzez ustanowienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dążyła do uregulowania relacji z jej sąsiadami na granicach zewnętrznych, czy też zakładała zakończenie procesu integracji europejskiej? Dość często dyskurs na temat kształtu EPS odnosi się również do debaty na temat granic UE czy też pytań w sprawie przyszłego rozszerzenia UE. Jeśli miałoby nastąpić rozszerzenie, rodzi się pytanie o jego kierunek: wschodni, bałkański, a może Turcja. Czy mamy do czynienia z udawanym rozszerzeniem UE na Wschód, czyli inkluzją bez członkostwa państw

Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego? Czy możemy mówić o tym, że EPS jest swoistą „miękką siłą” oddziaływania UE na Wschód? Czy też mamy do czynienia z różnicowaniem integracji państw sąsiedzkich w różnych sektorach? Z tym wiąże się również pytanie o zjawisko regionalizacji EPS, czyli odchodzenie od prymatu Komisji Europejskiej w EPS na rzecz największych państw członkowskich w kreowaniu polityki wobec wschodnich sąsiadów.

## *Rozdział I.*

### *Istota i specyfika wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej*

W latach 2004 i 2007 nastąpiło rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód, co przyczyniło się do zmiany układu geopolitycznego w tej części kontynentu. Bezpośrednimi sąsiadami UE stały się nie tylko Ukraina, Białoruś i Mołdawia, ale również Rosja (Obwód Kaliningradzki został otoczony ze wszystkich stron przez państwa Unii). Z jednej strony, sąsiedztwo to umożliwia rozwijanie i intensyfikację dialogu politycznego, a przede wszystkim ekonomicznego, z drugiej zaś region ten ma potencjał zmian wynikający z nieprzewidywalności sytuacji w ramach systemów politycznych tych państw. Sytuacja ta daje państwom UE możliwość wypracowania spójnej koncepcji polityki wschodniej, z głównym jej komponentem – wymiarem wschodnim.

Podjmując próby zanalizowania koncepcji wymiaru wschodniego EPS (szerzej: wymiaru wschodniego w polityce UE<sup>2</sup>), należy zwrócić

---

<sup>2</sup> Patrz: K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4, s. 219-237; T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa-Lublin 2008, s. 219-221.

szczególną uwagę na jej istotę oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy, odnieść się do specyficznego podmiotu, jakim jest UE, jak i do specyficznego przedmiotu tej polityki, czyli państw obszaru Europy Wschodniej. Celem niniejszej części analizy nie jest szczegółowe wyliczanie wszelkich koncepcji wymiaru wschodniego polityki UE, lecz wskazanie na te, które stwarzają podstawy do lepszego zrozumienia jego założeń, oraz ukazanie szans i zagrożeń pełnej realizacji tej koncepcji. Polska jako członek UE jest postrzegana przez wielu analityków jako aktor predestynowany do odgrywania roli lidera i główna siła napędowa wschodniej polityki Unii Europejskiej. Pomyślność realizacji wymiaru wschodniego będzie również sukcesem Polski, polskich ośrodków analitycznych oraz kręgów naukowych, postulujących utworzenie tego wymiaru.

## ***1. Istota wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej***

### ***Definicja wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej***

Koncepcja wymiaru wschodniego (*Eastern Dimension*) EPS UE, a szerzej rzecz ujmując, wymiaru wschodniego polityki UE, stanowi nową jakość w stosunkach międzynarodowych. Mimo prób konceptualizacji, do dzisiaj (2009 r.) nie można precyzyjnie stwierdzić, co należy rozumieć pod pojęciem „wschodni wymiar” polityki Unii Europejskiej. Należy dodać, że UE nie ma również spójnej polityki wobec swoich sąsiadów na wschodzie Europy, toteż koncepcja wymiaru wschodniego jest próbą odpowiedzi na te wyzwania.

Termin „wymiar” powinien się odnosić albo do regionu wyodrębnionego na podstawie kryterium geopolitycznego, albo do państw regionu powiązanych historycznie, kulturowo, językowo, gdzie występują więzi i interakcje wzmacniające region w stosunku do innych aktorów. Wraz z rozszerzeniem UE (1 maja 2004 r. i 1 stycznia



2007 r.) nie tylko przesunęła się wschodnia granica Unii, ale przede wszystkim zmienił się geopolityczny układ sił w tej części kontynentu. Dlatego też Polska – jako państwo graniczące i mające doświadczenie (jako kandydat i członek UE) – powinna dążyć do odgrywania roli promotora wymiaru wschodniego polityki UE oraz do przezwyciężania podziałów między państwami Unii Europejskiej i Europy Wschodniej.

### ***Udział Polski w tworzeniu koncepcji wymiaru wschodniego Unii Europejskiej***

Spośród państw Europy Środkowej tradycyjnie najbardziej zaangażowana w promocję wymiaru wschodniego była Polska, która już od początku lat 90. XX wieku przywiązywała szczególną wagę do kontaktów ze wschodnimi partnerami. Minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski do priorytetów zaliczył utrzymanie dobrych stosunków z sąsiadami, szczególnie ze Wschodu oraz utworzenie nowych struktur regionalnych w Europie Środkowej i Wschodniej.<sup>3</sup> Nie ulega zarazem wątpliwości, iż celem nadrzędnym polityki zagranicznej Polski pozostawała integracja ze strukturami euroatlantyckimi NATO i UE oraz kontakty z Europą Zachodnią.

Powszechnie przyjmuje się, że podwaliny pod koncepcję wymiaru wschodniego polityki UE zostały stworzone w większości przez polskie ośrodki analityczne oraz przedstawiciele ośrodka decyzyjnego w Polsce.<sup>4</sup> Po raz pierwszy koncepcja wymiaru wschodniego została sformułowana w 1998 r. w wystąpieniu inauguracyjnym

<sup>3</sup> K. SKUBISZEWSKI, *Racja stanu z perspektywy polskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992, s. 38-39; także: *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Lublin-Warszawa 2009, *passim*.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat w: T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, „Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 18, Lublin 2007, s. 9-13.

negocjacje akcesyjne podjęte przez Polskę i przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka. Nawoływał on do stworzenia wymiaru wschodniego jako możliwości poszerzenia ram współpracy dla nowych państw członkowskich po rozszerzeniu Unii, które miało nastąpić w 2004 r. W grudniu 2002 r. została zaprezentowana propozycja w postaci *non-paper*,<sup>5</sup> która odnosiła się do strategii koordynacji działań pomocowych zarówno UE, jak i innych instytucji w regionie wschodnim. Zakładała ona zróżnicowanie relacji z państwami Europy Wschodniej w zależności od stopnia, w jakim te państwa są zainteresowane współpracą z UE, a także od zaawansowania w procesie transformacji systemowej, przestrzegania praw, zasad i norm Wspólnoty. Centralna pozycja przypadła Ukrainie, która, według autorów dokumentu, miała nie tylko zajmować w polityce wspólnotowej miejsce zbliżone do rosyjskiego, ale także w przyszłości mogłaby dołączyć do państw członkowskich. Proponowano działania w ramach trzech filarów: wspólnotowego, rządowego (zarówno dwustronny, jak i wielostronny) oraz pozarządowego. Położono również nacisk na to, że wymiar wschodni i jego założenia nie były konkurencyjne w stosunku do istniejącego już Wymiaru Północnego, a jedynie miały uzupełnić rozwiązania przyjęte w ramach polityki zewnętrznej Unii.

Następnie podczas konferencji *EU Enlargement and Neighbourhood Policy* (20 lutego 2003, Warszawa) minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz wygłosił przemówienie *The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View*, w którym przedstawił rozwiniętą koncepcję wymiaru wschodniego UE, wskazując, że

---

<sup>5</sup> *Non-paper* z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec wschodnich sąsiadów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, styczeń 2003, za: *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Proceedings of the conference held by the Stefan Batory Foundation in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 20-21 February 2003 in Warsaw, s. 93-107, <http://www.batory.org.pl/>

propozycja ta powinna się stać instrumentem polityki zagranicznej Unii wobec sąsiadów na jej wschodnich granicach.<sup>6</sup> Minister podkreślał, iż Polska ma unikalną wiedzę o państwach wschodnich i może się stać nie tylko mostem, ale przede wszystkim dobrym adwokatem regionu.

Warto zauważyć, że wystąpieniom rządowym towarzyszyła dyskusja w ośrodkach akademickich i analitycznych oraz w mediach. Na przykład Fundacja im. Stefana Batorego przygotowała raport „Więcej niż sąsiedztwo” autorstwa grupy specjalistów z ośrodków krajowych i zagranicznych, w którym proponowano skoncentrowanie uwagi na jednym państwie – Ukrainie i podjęcie działań na rzecz jej szybkiego członkostwa w UE.<sup>7</sup>

Propozycje polskie nie zyskały jednak akceptacji Brukseli, a koncepcja EPS, przedstawiona w 2003 r., zasadniczo od nich odbiegała: przede wszystkim odmienne były zakres geograficzny, kwestia różnicowania polityki, a także perspektywa członkostwa.

Jakościowo nową sytuację przyniósł dopiero rok 2008, kiedy Polsce udało się, po raz pierwszy od uzyskania członkostwa w 2004 r., wprowadzić własną koncepcję w ramy polityki zagranicznej UE. Wspólnie ze Szwecją rząd Polski przedstawił propozycję utworzenia Partnerstwa Wschodniego (PW).<sup>8</sup> Mimo wcześniejszego dystansu Unia zaakceptowała projekt, ponieważ nie modyfikował on ram EPS i był oparty na racjonalnych, z perspektywy całej Wspólnoty, założeniach. W związku z tym we wnioskach ze szczytu odbywającego się w dniach 19–20 czerwca 2008 r. w Brukseli zostało to potwierdzone.<sup>9</sup>

Koncepcja wymiaru wschodniego polityki UE nawiązuje do innych, już istniejących wymiarów polityki zewnętrznej Unii,

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 15–23, [http://www.batory.org.pl/doc/nowi\\_se.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf)

<sup>7</sup> *Więcej niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe stosunki. Rekomendacje*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> *Propozycja polsko-szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, [http://www.msz.gov.pl/Propozycja\\_Polsko-Szwedzka,19890.html](http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka,19890.html)

<sup>9</sup> *Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 19–20 czerwca 2008 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf)

takich jak wymiar północny czy wymiar śródziemnomorski (proces barceloński). Potwierdza to dążenie UE do wielowymiarowości w konstruowaniu swojej polityki zagranicznej. Koncepcja wymiaru północnego po raz pierwszy została sformułowana przez prezydenta Finlandii Marttiego Ahtisaariego w czerwcu 1994 r. w czasie wykładu na Uniwersytecie w Tartu (Estonia). Następnie koncepcja wymiaru północnego stała się specjalnością ośrodka decyzyjnego w Helsinkach. Szczególnie widoczne stało się to w czasie prezydentury Finlandii w Radzie Unii Europejskiej w drugim półroczu 1997 r. Koncepcja/inicjatywa wymiaru północnego odzwierciedlała założenia polityki zagranicznej Finlandii.<sup>10</sup> Zasadniczym celem wymiaru północnego była chęć stworzenia bardziej spójnego (koherentnego) podejścia UE do problematyki współpracy oraz koordynacja wszelkich przedsięwzięć Unii w regionie Morza Bałtyckiego. Dodatkowo zamiarem było powiązanie państw Unii Europejskiej w regionie (nie wszystkie państwa regionu są członkami UE), przy założeniu efektu synergii oraz przezwyciężeniu różnic w rozwoju społecznym i ekonomicznym między państwami Europy Północnej (szerzej – różnic między Wschodem i Zachodem). Metodą zapewniającą rozwój gospodarczy i stabilizację polityczną miało być zwiększenie wykorzystania środków finansowych płynących z takich programów, jak: TACIS, PHARE, INTERREG, a także łączenie tych środków z pomocą bilateralną i pomocą pochodzącą z innych międzynarodowych instytucji finansowych.<sup>11</sup>

Doszukując się analogii między wymiarem północnym i wymiarem wschodnim, należy stwierdzić, że naczelną zasadą tego ostatniego

---

<sup>10</sup> Wymiar północny polityki UE zainicjował w 1997 r. premier Finlandii Paavo Lipponen, por. CH. S. BROWNING, P. JOENNIEMI, *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, „Security Dialog”, vol. 34, no. 4, Institute for International Studies (IIS), Copenhagen, December 2003, s. 465-466.

<sup>11</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 i nast.

powinna się stać koordynacja działań UE w regionie oraz wzmacnianie więzów państw kształtujących ten wymiar i państw beneficjentów. Nie sposób także pominąć w tym rozważaniu wpływu czynnika geograficznego i pytania o zasięg terytorialny wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej. Wśród analityków dominują dwa poglądy na ten temat. Według pierwszego wymiar wschodni powinien obejmować cztery państwa: Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i Rosję (przynajmniej jej część zachodnioeuropejską). Zgodnie z drugą koncepcją, Rosja powinna być wyłączona z tego wymiaru. Wynika to z faktu, że Rosja jest państwem o szczególnym znaczeniu dla UE (względy bezpieczeństwa, surowce energetyczne).<sup>12</sup>

Sumarycznie ujmując, dotychczasowe koncepcje oraz postulaty utworzenia wymiaru wschodniego polityki UE, należy wskazać, że w większości sprowadzają się one do następujących elementów:

1. pomocowego programu dostosowawczego;
2. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (*Justice and Home Affairs* – JHA);
3. współpracy transgranicznej;
4. dialogu społecznego (także politycznego);
5. kwestii bezpieczeństwa;
6. programu wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej.<sup>13</sup>

Podstawą koncepcji wymiaru wschodniego polityki UE powinno być położenie nacisku na politykę bilateralną Unii z państwami Europy Wschodniej oraz politykę regionalną – w stosunku do całego regionu Europy Wschodniej.

<sup>12</sup> Por. I. SOŁONENKO, *Wschodni wymiar Unii Europejskiej – spojrzenie Ukrainy*, [w:] *Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (red.), Kraków 2004, s. 44.

<sup>13</sup> Por. K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, A. DULEBA, L. PÓTI, V. VOTÁPEK, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – perspektywa krajów wyszebradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim*, „Punkt Widzenia” Ośrodka Studiów Wschodnich (dalej OSW), Warszawa, luty 2003, s. 28.

Konkludując rozważania o definiowaniu wymiaru wschodniego polityki UE, należy wskazać, że powinien on być pakietem powiązanych ze sobą konkretnych propozycji gospodarczych, społecznych i politycznych Unii oraz państw członkowskich, skierowanych do wybranych państw graniczących z rozszerzoną Unią na wschodzie, tj. do państw Europy Wschodniej.<sup>14</sup>

## ***2. Specyfika wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej***

Działania Unii Europejskiej skierowane na zewnątrz adresowane są bądź do określonego podmiotu, bądź też do całego regionu. Mówiąc o wymiarze wschodnim UE, należy wskazać zarówno na specyfikę podmiotu, Unii Europejskiej oraz przedmiotu, czyli państw obszaru Europy Wschodniej.

### ***Specyfika podmiotu wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej***

Podmiotem kształtującym wymiar wschodni jest Unia Europejska. Jacques Delors określił niegdyś UE jako „niezidentyfikowany obiekt polityczny”. Określenie to nasuwa skojarzenia o Unii jako czymś niezrozumiałym i skomplikowanym w swej istocie, o niewyraźnych celach dążenia. Ale czy wcześniejsze skojarzenia nie stanowią wypadkowej samej istoty Unii Europejskiej? Implikuje to problemy z percepcją struktury UE, będącej specyficznym aktorem w strukturze stosunków międzynarodowych. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego UE, do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony, nie była organizacją międzynarodową, gdyż nie posiadała osobowości

<sup>14</sup> J. CICHOCKI, M. CICHOCKI, P. KOWAL, *Polska a „wymiar wschodni” UE*, [w:] „Wymiar wschodni” UE – szansa czy *idée fixe* polskiej polityki?, P. Kowal (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 10.

prawnej.<sup>15</sup> Według określenia Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z Karlsruhe, zawierającego się w orzeczeniu z 12 października 1993 r., UE jest związkiem, wspólnotą państw zorganizowaną w sposób ponadnarodowy, ale nie jest państwem opartym na istnieniu narodu europejskiego.<sup>16</sup>

Sytuacja uległa zmianie na skutek wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu z Lizbony, który wprowadza wiele zmian systemowych. Przekształca Unię Europejską w jednolitą organizację międzynarodową, nadaje jej podmiotowość prawną i likwiduje tzw. strukturę filarową Unii, mimo że poza nią pozostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej.

Na obecnym etapie rozwoju polityczno-ustrojowego UE, jako newralgiczne z punktu widzenia jej zdolności integracyjnej należy uznać te postanowienia traktatu lizbońskiego, które dotyczą instytucji Unii i procesu decyzyjnego.<sup>17</sup> Nie ulega wątpliwości, że traktat z Lizbony uwzględnia

<sup>15</sup> Niemniej Wspólnota Europejska jako pełny podmiot prawa międzynarodowego może zawierać liczne umowy międzynarodowe (dwu- i wielostronne). W TUE nie nadano UE *expressis verbis* podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa międzynarodowego ani prawa prywatnego. Jak stwierdza Jan Barcz, UE jest pewną specyficzną strukturą o charakterze *sui generis* (szczególnym), niemającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej (TUE) i znajdującą się w rozwoju – *in statu nascendi*. Szerzej o podmiotowości prawnomiędzynarodowej zob. J. BARCZ, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002, s. 51-52 i 67-68; J. GALSTER, *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, Toruń 2006, s. 107-116; C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.

<sup>16</sup> Podaję za: J. SYMONIDES, *Unia Europejska – państwo – region. Nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Halizak, S. Parzymies (red.), Warszawa 2002, s. 45.

<sup>17</sup> Szerzej na temat specyfiki reformy traktatowej Unii Europejskiej związanej z kolejnymi etapami jej rozwoju, włącznie z postanowieniami traktatu lizbońskiego zob. J. BARCZ, *Charakter prawny i struktura traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, [w:] *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009, s. 124-128.

przyszłe wyzwania stojące przed UE i wynikające, m.in., z planowanych kolejnych etapów jej rozszerzenia, być może także o państwa Europy Wschodniej. Należy bowiem pamiętać, że tzw. pakiet nicejski ograniczał rozszerzenie Unii wyłącznie o 12 państw, z którymi prowadzone były wówczas negocjacje akcesyjne zakończone przystąpieniem tych państw do UE w 2004 i 2007 r. Obecnie zaś nie byłby on rozwiązaniem *pro futuro*. Dlatego wejście w życie traktatu z Lizbony stanowi krok naprzód w tym zakresie. Traktat ten umożliwia podejmowanie działań mających na celu pogłębianie integracji Unii i przyjęcie do UE kolejnych państw.<sup>18</sup>

Koncepcja wymiaru wschodniego polityki UE może się jawić także jako niejasna warstwa myśli politycznej. Jak słusznie zauważył Jan Zielonka: „od samego początku integracji europejskiej dwuznaczności, mglisty czy wręcz trudny do zrozumienia język i sprzeczne założenia stanowiły normę nie tylko w sferze polityki, lecz także prawa.”<sup>19</sup> Powoduje to, że ambitny w swych założeniach wymiar wschodni UE może zostać utracony ze względu na rozbieżne wizje polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Tym bardziej należy pamiętać o tym, że – posługując się terminologią H. i W. Wallace – w skład UE wchodzi rozmaite gatunki ptaków: „trochę orłów, trochę wróbli, a nawet niezdolne do lotu kurczaki.”<sup>20</sup>

Strategia wymiaru wschodniego swoim zasięgiem powinna obejmować cały region Europy Wschodniej, w połączeniu z indywidualnymi

<sup>18</sup> J. BARCZ, *Bulgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesji*, Warszawa 2009, s. 203; por. F. AMTENBRINK, *On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement*, The Hague 2007, s. 11.

<sup>19</sup> J. ZIELONKA, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007, s. 6.

<sup>20</sup> H. i W. Wallace próbowali ukazać naturę UE poprzez odwołanie się do metaforycznego klucza dzikich gęsi, gdzie grupa rozmaitych podmiotów wykonuje skoordynowane manewry pod zmiennym przewodnictwem. H. WALLACE, W. WALLACE, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague 1995, s. 28-29.



strategiami wobec poszczególnych państw tego obszaru. Strategia powinna wpisywać się w całość polityki zagranicznej UE jako jej odrębny element, który wymaga specyficznego podejścia, adekwatnego do charakteru państw tego regionu (na ten temat w poniższym paragrafie).<sup>21</sup>

### *Specyfika przedmiotu wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej*

Upadek bipolarnego systemu w 1991 r. przyczynił się do przewyżnienia podziału na wschodnią i zachodnią Europę, a przede wszystkim do powstania nowych niepodległych państw. Wydarzenia te stworzyły, z jednej strony, nowe możliwości rozwoju współpracy między Unią Europejską i nowo powstałymi państwami obszaru Europy Wschodniej – Białorusią, Ukrainą, Rosją i Mołdawią.<sup>22</sup> Z drugiej strony, rozpad ZSRR spotkał się wśród decydentów Unii z ambiwalencją skutkującą traktowaniem nowo powstałych państw jako „bytów sezonowych”. Myślenie w tych kategoriach potęgowało kwestie proliferacji broni jądrowej<sup>23</sup> oraz obawa o destabilizację regionu i tym samym powtórzenie tzw. scenariusza jugosłowiańskiego.

Państwa Europy Wschodniej – mimo uzyskania niepodległości na początku lat 90. XX wieku – nadal znajdują się w procesie transformacji systemowej. Analizując sytuację wewnętrzną – systemy polityczne – tych państw, należy pamiętać o wpływie procesów historycznych i zasło-

<sup>21</sup> Por. K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, A. DULEBA, L. PÓTI, V. VOTÁPEK, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – perspektywa krajów wyszebradzkich...*, s. 13.

<sup>22</sup> Mołdawia znalazła się w zasięgu bezpośredniego zainteresowania UE w momencie przystąpienia Rumunii – 1 stycznia 2007 r.: szerzej o sytuacji międzynarodowej Mołdawii w: T. KAPUŚNIAK, M. SŁOWIKOWSKI, *Mołdawia – rara avis in terris? Charakterystyka mołdawskiego reżimu politycznego na tle poradzieckich doświadczeń transformacyjnych*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 3, Lublin-Łódź 2009.

<sup>23</sup> Zob. T. KAPUŚNIAK, *Analiza pozycji militarnej współczesnej Ukrainy*, „Polityka Wschodnia” 2006, nr 1-2, s. 135-136.

ściach warunkujących kształt ich demokracji.<sup>24</sup> Nie można zrozumieć ani polityki wewnętrznej, ani zagranicznej bez odniesienia się do ich „wnętrza”. Najbardziej bezpośrednim czynnikiem wpływającym na sytuację państw tego regionu jest „tragizm wieku XX – epoki terroru i ucisku.”<sup>25</sup> Gwałcone były zasady i podstawowe prawa, wolności człowieka i obywatela. System totalitarny stworzył nowy typ człowieka – *homo sovieticus*. Dlatego też analizując wymiar wschodni z uwzględnieniem specyfiki państw Europy Wschodniej (jak również Kaukazu Południowego), nie można pomijać i marginalizować uwarunkowań wewnętrznych. Społeczeństwa tych państw w zdecydowanie inny sposób postrzegają UE i jej wschodnią politykę aniżeli decydenci i obywatele Unii. Jak wskazują badania opinii publicznej w państwach Europy Wschodniej, poparcie dla członkostwa w UE nie jest aż tak wysokie, jak mogłoby się wydawać. Wynika to z braku informacji na temat Unii oraz postrzegania świata w kategoriach zimnowojennych, w paradygmacie „swoj – wróg” (Wschód–Zachód). Oczywiście ten stan rzeczy się zmienia, szczególnie jest to widoczne wśród młodego pokolenia, lecz nie należy bagatelizować sygnałów pochodzących chociażby z Białorusi czy Rosji, a nawet Ukrainy. W tych państwach stan demokracji jest daleki od wzorców zachodnioeuropejskich. Słusznie zauważył to Kerstin Zimmer, określając stan demokracji na Ukrainie mianem neopatrymonialnego.<sup>26</sup> Ów system, według Zimmera, charakteryzuje się tym, że granice między poszczególnymi organizacjami czy też sferami, jak: gospodarczą, publiczną, polityczną, są

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat zob. W. BALUK, *Transformacja systemu politycznego Ukrainy, Mołdowy i Białorusi*, [w:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś (red.), Lublin 2009, s. 17.

<sup>25</sup> O. TURIJ, *Dialog kultur i kultura dialogu na współczesnej Ukrainie – perspektywa chrześcijańska*, [w:] *Tradycje różnorodności kulturowej i religijnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, J. Kłoczowski, S. Łukasiewicz (red.), Lublin 2003, s. 102-103.

<sup>26</sup> K. ZIMMER, *The Old Industrial Region Paradigm Re-visited: Donetsk Oblast (Ukraine) throughout 1990s*, Regional Studies Association International Conference “Reinventing Regions in a Global Economy”, April 12<sup>th</sup>-15<sup>th</sup>, Pisa, Italy 2003, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/zimmer.pdf>

niejasne, a w ramach systemu istnieją dobrze wykształcone mechanizmy blokujące wyłanianie się czy też wyodrębnianie się tychże sfer. Problem potęguje brak skuteczności państwa w egzekwowaniu swej wyłączności na kształtowanie polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej.

Przesunięcie wschodniej granicy UE spowodowało wiele konsekwencji: geopolitycznych, politycznych, gospodarczych, jak również społecznych. Jednym z najważniejszych następstw geopolitycznych było wydłużenie granicy między Unią a państwami Europy Wschodniej, należącymi do Wspólnoty Niepodległych Państw.<sup>27</sup> Do czasu rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej w 2004 r. wspólna granica stanowiła jedynie niewielki jej odcinek na północy Europy, między Finlandią a Federacją Rosyjską. Natomiast w konsekwencji rozszerzenia granica wydłużyła się w kierunku południowym, wzdłuż granicy Litwy, Łotwy, Estonii, Polski, Słowacji, Węgier oraz Rumunii (po rozszerzeniu 1 stycznia 2007 r.). Takie ukształtowanie granicy między UE a państwami Europy Wschodniej stwarza wiele problemów i wyzwań (strefa Schengen, w przyszłości strefa euro). Ponadto, jak wskazuje Janusz Ruskowski, Polska może się stać pomostem i liderem między wschodnim i północnym wymiarem Unii Europejskiej. Z kolei Ukraina może się stać pomostem między wschodnim wymiarem UE a Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC).<sup>28</sup>

Spośród licznych skutków rozszerzenia UE na Wschód należy

<sup>27</sup> Rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sensie prawnoustrojowym, państwowym oraz geopolitycznym dokonał się 8 grudnia 1991 r. W czasie spotkania w Puszczy Białowieskiej pod Brześciem prezydenci: Borys Jelcyń (Federacja Rosyjska), Leonid Krawczuk (Ukraina) i Stanisław Szuszkiewicz (przewodniczący Rady Najwyższej Białorusi) podpisali porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. Zob. s. BIELEŃ, *Powstanie Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (red.), Warszawa 1993, s. 298-301; T. KAPUŚNIAK, *Potencjalne kierunki zewnętrznych przemian Ukrainy*, „Polityka Wschodnia” 2005, nr 1-2, s. 130-131.

<sup>28</sup> J. RUSZKOWSKI, *Wschodni Wymiar Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2 (26), s. 48-49.

wskazać na konsekwencje społeczne, czyli wprowadzenie ograniczeń w przekraczaniu granicy przez obywateli państw Europy Wschodniej (reżim wizowy wymuszony porozumieniem z Schengen). Spowodowało to trudności w kontaktach dwustronnych, szczególnie przygranicznych. Szansą dla terenów przygranicznych jest współpraca w ramach tzw. regionów; tu wymienić można choćby Euroregion Karpaty, utworzony w celu podnoszenia poziomu życia i zacieśniania kontaktów po obu stronach granicy. Z kolei zbliżenie geograficzne przyczyni się do wzrostu wymiany handlowej, co powinno skutkować wzrostem gospodarczym w tych państwach. Ponadto, również w tym kierunku powinny być kierowane bezpośrednie inwestycje zagraniczne (z państw Unii). Przesunięciu powinny zaś ulec programy pomocowe, które do niedawna skierowane były do państw kandydujących (obecnie członków UE), na rzecz państw sąsiadujących na Wschodzie. Ponadto spodziewany jest wzrost wsparcia dla takich inicjatyw jak INOGATE (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*)<sup>29</sup> czy TRACECA (*The Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia*, inaczej „New Silk Road”).<sup>30</sup>

Wskazane powyżej problemy pojawiły się w wyniku poszerzenia UE na Wschód. Jednak z punktu widzenia Unii koncepcja wymiaru wschodniego UE ma znaczące – zdaniem Leszka Jesienia – pęknięcie. Wymiar wschodni powinien swoim zasięgiem terytorialnym objąć cztery państwa: Ukrainę, Białoruś, Mołdawię i Rosję. Z czego – teoretycznie – trzy pierwsze w przyszłości mają szansę stać się członkami UE, po wypełnieniu kryteriów członkostwa. Dlatego też uważa on, że polityka

---

<sup>29</sup> INOGATE oznacza Międzypaństwowy Transport Ropy i Gazu do Europy, por. <http://www.inogate.org/en/>

<sup>30</sup> Program UE Tacis – TRACECA jest ambitnym międzypaństwowym programem ukierunkowanym na wspieranie politycznego i ekonomicznego rozwoju w regionie Morza Czarnego, Kaukazu i Azji Centralnej, za pomocą wspierania transportu międzypaństwowego. Często tłumaczony jest na język polski jako: Transkaukaska Inicjatywa w zakresie Budowy Dróg i Torów Kolejowych. Por. <http://www.tracecaorg.org/default.php?l=en>

wschodnia albo powinna zostać podzielona na dwie płaszczyzny: 1) dla przyszłych członków UE (Ukraina, Białoruś, Mołdawia) oraz 2) dla Rosji, albo powinna być swoistym połączeniem polityki zewnętrznej, a z czasem przerodzić się w wewnętrzną, z klarownie zdefiniowanym aspektem zewnętrznym.<sup>31</sup>

\* \* \*

Podsumowując, wymiar wschodni powinien odzwierciedlać wielowymiarowość polityki UE,<sup>32</sup> przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności partnerów, którzy ją otaczają. Powyższa koncepcja powinna uwzględniać specyfikę przedmiotu tej polityki, gdyż zaszczości historyczne i różnice kulturowo-cywilizacyjne wpływają na system polityczny państw beneficjentów tej polityki, pośrednio zaś przekładają się na kształt ich polityki zewnętrznej. Polska, jako państwo mające doświadczenie, powinna odgrywać aktywną rolę w realizowaniu tej koncepcji. Pomyślność wdrożenia wymiaru wschodniego będzie nie tylko sukcesem Polski, lecz także państw Europy Wschodniej. Niezwykle ważną kwestią jest przełamanie podziałów i różnic zdań między ośrodkami decyzyjnymi w Warszawie i Berlinie. Niestety, nie udało się decydującym UE stworzyć – na wzór istniejących dwóch wymiarów – wymiaru wschodniego UE. Dlatego też w dalszej części niniejszego studium zanalizujemy wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, czyli polityki, która wyznacza ramy kontaktów UE z południowymi i wschodnimi sąsiadami.

<sup>31</sup> Por. L. JESIEŃ, „Wymiar wschodni” UE z perspektywy UE – próba krytyki, [w:] „Wymiar wschodni” UE – szansa czy idée fixe polskiej polityki?..., s. 17.

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat zob. H. HAUKKALA, *Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Report 2/2002, Helsinki 2002, *passim*; P. J. BORKOWSKI, K. DOŚPIAŁ-BORYSIĄK, T. KAPUŚNIAK, *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 1, Lublin-Łódź-Warszawa 2009, s. 84-86. .

Ukazana zostanie również ewolucja tej polityki i pojawianie się nowych inicjatyw skierowanych do wschodnich sąsiadów UE, takich jak Synergia Czarnomorska i Partnerstwo Wschodnie.

## *Rozdział II.*

### *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Istota, cele, zasady, instrumenty*

Zanim w 2004 r. nastąpiło rozszerzenie UE o dziesięć nowych państw, na forum europejskim odbyła się debata na temat przyszłej polityki sąsiedztwa, po rozszerzeniu UE w 2004 r. na Wschód. Dyskusje na ten temat nabrały tempa w kwietniu 2002 r., kiedy Dania i Wielka Brytania zgłosiły pierwsze propozycje pt. *New Neighbours Initiative*, mówiące o objęciu statusem „specjalnych sąsiadów” państw leżących na przyszłej poszerzonej granicy wschodniej UE, czyli Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Następnie, wskutek sprzeciwu Francji i Hiszpanii, obawiających się marginalizacji wymiaru śródziemnomorskiego, włączono do powyższej inicjatywy państwa pozaeuropejskie. Po raz pierwszy koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zaprezentowała 11 marca 2003 r. Komisja Europejska w komunikacie „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”, w którym przedstawiła wizję stosunków z państwami sąsiadującymi.<sup>33</sup> W dokumencie wskazano, iż ze Wspólnotą graniczy czternaście państw: Rosja, Ukraina, Mołdawia, Białoruś oraz uczestnicy procesu barcelońskiego: Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania,

<sup>33</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

Liban, Libia, Maroko, Syria i Tunezja. Następnie do grupy tych państw w 2004 r. włączono sąsiadów Turcji – państwa kandydującego – Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Tym samym EPS miała objąć swoim zasięgiem łącznie 17 państw zamieszkałych przez 400 mln osób.

W założeniach autorów komunikatu UE dążyła do rozwoju strefy dobrobytu i przyjacielskiego sąsiedztwa – kręgu przyjaciół – z którymi UE łączą bliskie, pokojowe i kooperacyjne stosunki. Wskazano, iż wszystkim krajom należy ułatwić udział we Wspólnym Rynku Wewnętrznym poprzez liberalizację i promowanie wolnego przepływu osób, dóbr, usług i kapitału. Unia na bazie wspólnych wartości chciała więc stworzyć ramy bliższej współpracy, dopuszczając nawet rozwiązania obowiązujące w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jednak kategorycznie zaznaczając, iż polityka sąsiedztwa nie stanowi zaproszenia do członkostwa w organizacji. Proponowano także współpracę w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.<sup>34</sup>

Następnie, na początku lipca 2003 r., KE opublikowała kolejny komunikat „Torując drogę nowemu instrumentowi sąsiedztwa,”<sup>35</sup> który w dużej mierze został poświęcony zagadnieniom związanym z różnymi aspektami finansowania EPS, w tym powołania nowego instrumentu finansowego: Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*).<sup>36</sup> Komunikat „Szersza Europa” stał się podstawą do sformułowania założeń

<sup>34</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 i nast.

<sup>35</sup> *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Communication from the Commission, 1 July 2003, COM(2003) 393 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf)

<sup>36</sup> *Regulation (Ec) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, „Official Journal of the European Union”, L 310/1, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_1310\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf)

Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*) UE, która została ogłoszona 12 maja 2004 r.<sup>37</sup> Kolejnym krokiem był pakiet inicjatyw politycznych przygotowany przez Komisję w maju 2004 r. – *Strategy Paper*, który zaakceptowały Rada UE i Rada Europejska w czerwcu 2004 r.<sup>38</sup> Pakiet dotyczył takich kwestii, jak: dialog polityczny i reformy, handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, energia, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz polityka społeczna i kontakty interpersonalne.

Należy wskazać, iż Rosja nie wyraziła zainteresowania uczestnictwem w EPS. 31 maja 2003 r. miało miejsce kolejne spotkanie na szczycie między UE a Rosją, które odbyło się w czasie obchodów 300-lecia założenia Sankt Petersburga, a tym samym miało wymiar symboliczny. W czasie tego spotkania proklamowano utworzenie „wspólnych przestrzeni” (*common spaces*) między strategicznymi partnerami w ramach istniejącego PCA.<sup>39</sup> Uzgodniono następujące „wspólne przestrzenie”:<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM (2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

<sup>38</sup> *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, Communication from the Commission, 12 May 2004, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

<sup>39</sup> W czasie szczytu UE-Rosja w Moskwie 21 maja 2004 r. strony wyznaczyły poszczególnych koordynatorów odpowiedzialnych za budowę czterech przestrzeni. Por. A. BRYC, *Stosunki Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską*, [w:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, A. Czarnocki, I. Topolski (red.), Lublin 2006, s. 202; S. BIELEŃ, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 283; M. MENKISZAK, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace” OSW, Warszawa, styczeń 2006; H. HAUKKALA, *The EU, Russia and the European Neighbourhood Policy: The Case of Moldova*, The Finnish Institute of International Affairs, 12 April, 2005; <http://www.fornet.info/documents/FORNET%20plenary%2005%20Moldova%20Backgroundpaper.pdf>

<sup>40</sup> Por. T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne...*, s. 42-43.



1. wspólna przestrzeń gospodarcza (*The Common Economic Space*);
2. wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*The Common Space of Freedom, Security and Justice*);
3. wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego (*The Common Space on External Security*);
4. wspólna przestrzeń badań, edukacji i nauki (*The Common Space on Research, Education, Culture*).<sup>41</sup>

Spowodowało to, iż EPS objęła swym zasięgiem państwa, które znajdowały się w geograficznym sąsiedztwie UE, nie miały wcześniejszej perspektywy członkostwa w strukturach UE oraz miały z UE ustalone regulacje traktatowe (PCA lub umowy stowarzyszeniowe). Biorąc pod uwagę ostatni warunek, czyli posiadanie regulacji traktatowych z UE, można się pokusić o wniosek, iż EPS miała na celu zaferowanie sąsiadom UE (w tym państwom Europy Wschodniej) innej formy współpracy i tym samym wyeliminowanie możliwości perspektywicznego członkostwa w jej strukturach. Ponadto, brak obowiązującego porozumienia (PCA) między UE a Białorusią spowodował, iż nie stała się ona członkiem EPS, choć propozycja UE również ją uwzględnia.

Naczelnym celem EPS jest wspieranie współpracy między UE a jej sąsiadami w dziedzinach: ekonomicznej, politycznej, kulturalnej, jak również w zakresie bezpieczeństwa. Współpraca powinna opierać się na wspólnie podzielanych wartościach (demokracja, zasady państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka), rozwój współpracy na zasadach gospodarki wolnorynkowej, jak również współpracy w zwalczaniu wspólnych zagrożeń, np. terroryzmu.

Poprzez EPS UE oferuje swoim sąsiadom pogłębioną współpracę gospodarczą (w perspektywie możliwość stworzenia strefy wolnego handlu, udział w niektórych obszarach rynku wewnętrznego, oparcie stosunków gospodarczych na czterech swobodach obowiązujących w ramach UE) oraz

<sup>41</sup> Zob. *EU-Russia Common Spaces Progress Report 2007*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/docs/commonsplaces\\_prog\\_report2007.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsplaces_prog_report2007.pdf)

uprzywilejowane stosunki polityczne. Mimo iż EPS jest spójną polityką UE w stosunku do sąsiadów, należy wskazać, iż opiera się na zasadzie warunkowości (UE posługuje się strategią „kija” – kary i „marchewki” – nagrody). Postulowana przez decydentów UE konieczność przeprowadzenia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w danym państwie znajduje odzwierciedlenie w strategii UE wobec tego państwa. Im większa jest chęć spełniania oczekiwań UE, tym większa jest nagroda. Powoduje to, iż mamy do czynienia z zasadą zróżnicowanego podejścia UE, gdyż negocjuje ona obopólne zobowiązania (prawa i obowiązki wspólne dla danego państwa i dla siebie). W zamian za wypełnianie przyjętych na siebie zobowiązań dane państwo otrzymuje pomoc finansową i techniczną.

EPS realizowana jest na podstawie Planów Działań – PD (*Action Plan*), które negocjowane są między UE a danym państwem (por. tabela poniżej). Plany Działań oparte są na Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Co-operation Agreement – PCA*),<sup>42</sup> przybliżając dane państwo do standardów UE; mają także sprzyjać lepszemu wdrażaniu tych postanowień. Plany Działań są dokumentami politycznymi, zawieranymi na czas od trzech do pięciu lat, składającymi się z katalogu spraw priorytetowych, koniecznych do rozwiązania w okresie, na jaki dany plan został zawarty. PD wykraczają poza tradycyjne ramy współpracy, kładąc nacisk na stopniową integrację ekonomiczną i pogłębianie współpracy politycznej. Tworzą wszechstronne ramy współpracy między UE a danym państwem, zwłaszcza w obszarach koniecznych reform. Wcielanie w życie PD wspierane jest przez UE poprzez nowy instrument finansowy, obowiązujący od 1 stycznia 2007 r., czyli Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI*) oraz za pomocą programów zwiększania

<sup>42</sup> WE na początku lat 90. XX w. oparła stosunki z państwami Europy Wschodniej na Porozumieniach o Partnerstwie i Współpracy. PCA podpisano z: Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Kirgistanem, Mołdawią, Rosją, Ukrainą i Uzbekistanem. Por. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm)

**Tab. 1: Państwa Europy Wschodniej objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa**

Państwo	Podstawa traktatowa			Raport krajowy	Plan Działań	
	Typ	Przyjęta	Wszedł w życie		Przyjęty	Wszedł w życie
Białoruś	PCA	03/1995	–	–	–	–
Mołdawia	PCA	11/1994	07/1998	05/2004	12/2004	02/2005
Ukraina	PCA	06/1994	03/1998	05/2004	12/2004	02/2005

Źródło: Opracowanie własne.

**Tab. 2: Państwa Kaukazu Południowego objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa**

Państwa partnerskie	Wejście w życie PCA	Sprawozdanie krajowe EPS	Plany Działań EPS	Data przyjęcia przez UE	Data przyjęcia przez państwo partnerskie
Armenia	1 lipca 1999	marzec 2005	wrzesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbejdżan	1 lipca 1999	marzec 2005	wrzesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Gruzja	1 lipca 1999	marzec 2005	wrzesień 2006	13.11.2006	14.11.2006

Źródło: Opracowanie własne.

wydolności administracji – tzw. programów twinningowych oraz TAIEX. Ten ostatni dostępny jest państwom objętym EPS i Rosji.<sup>43</sup>

Odnosząc się do podstaw prawnych relacji UE z państwami wschodnimi, należy wskazać na toczące się dyskusje na temat nowych ram prawnych relacji UE z państwami obszaru Europy Wschodniej. Pojawiają się propozycje wyjścia naprzeciw oczekiwaniom tych państw i zaproponowania im ściślejszej współpracy, a w konsekwencji członkostwa w UE (przynajmniej

<sup>43</sup> Por. TAIEX (*the Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building*), <http://taieux.ec.europa.eu/>

Ukrainie, Białorusi i Mołdawii). Środkiem zbliżającym te państwa do standardów UE byłyby umowy stowarzyszeniowe (lub „wzmocnione porozumienia”), stwarzające mechanizmy wsparcia procesu dostosowawczego i procesu zbliżenia, wspierające rozwój współpracy gospodarczej i dialogu politycznego, jak również odnoszące się do innych dziedzin. Inaczej mówiąc, chodzi o wsparcie integracji państw Europy Wschodniej z UE poza postulowanymi w PCA ramami (strefami) wolnego handlu.

Należy również zauważyć, że teoretycznie spójna koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa napotyka na wiele przeszkód wynikających z jej strukturalnych sprzeczności.<sup>44</sup> EPS obejmuje swym zasięgiem grupę kilkudziesięciu państw od Afryki Północnej aż po Kaukaz Południowy, które różnią się nie tylko potencjałem, ale również aspiracjami. Jedne mają szansę na członkostwo w Unii, choćby w dalekiej przyszłości, a dla innych celem maksymalnym jest ustanowienie strefy wolnego handlu. Sami beneficjenci EPS, zarówno wschodni, jak i południowi, poczuli się w związku z tym niedocenieni przez UE. Ich niezadowolenie dodatkowo spotęgował fakt, iż do grupy nie zostały włączone państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandia, Liechtenstein i Norwegia), które w każdej chwili, jeżeli wyrażą zgodę, mogą przystąpić do Wspólnoty, ale także te mające już bądź oczekujące na status kandydata, czyli np. Turcja i Zachodnie Bałkany.<sup>45</sup> Z drugiej zaś strony, najważniejszy sąsiad Wspólnoty – Rosja, na własne wyraźne żądanie, nie została objęta programem sąsiedztwa.

Duża różnorodność państw graniczących z Unią nie jest jednak jedynym powodem niepowodzenia polityki sąsiedztwa. Jak pokazuje praktyka, mimo wskazywania na wielowymiarowość polityki zewnętrznej UE, region Morza Śródziemnego stał się w pewnym stopniu regionem

<sup>44</sup> G. GROMADZKI, *Five Theses on European Neighbourhood Policy*, „Batory Foundation Policy Brief”, Warsaw, September 2008.

<sup>45</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIĄK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 i nast.

uprzywilejowanym, dofinansowanym przez UE. Dysproporcja nakładów finansowych UE między regionami wschodnim i śródziemnomorskim widoczna była już w latach 2000-2003, kiedy program TACIS łącznie uzyskał 1332,2 mln euro, natomiast MEDA 3716,1 mln euro.<sup>46</sup> Również pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny państwom Europy Wschodniej (ok. 500 mln euro) stanowiły 25% środków przekazanych państwom śródziemnomorskim.<sup>47</sup> Natomiast w ramach Europejskiej Inicjatywy dla Demokracji i Praw Człowieka (*European Initiative for Democracy and Human Rights* – EIDHR) w latach 2000-2003 przeznaczono 19,3 mln euro na projekty w Rosji i zachodnich krajach WNP, a 41,4 mln euro na projekty w państwach basenu Morza Śródziemnego.

Zasadniczych modyfikacji w podziale wsparcia regionalnego nie przyniosła kolejna perspektywa finansowa na lata 2007-2013. Doszło do połączenia programów PHARE i TACIS i utworzenia jednego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Jednocześnie jednak, co jest niezwykle korzystne, znacząco zwiększono środki na politykę sąsiedztwa – do 12 mld euro (wzrost o 32%). Około 93% tej kwoty (11,2 mld euro) będzie służyć finansowaniu programów krajowych, regionalnych oraz transgranicznych. Już obecnie wiadomo, iż w latach 2007-2010 państwa południa otrzymają 3407,1 mln euro, podczas gdy wschodnie tylko 1154,5 mln euro (por. tab. 3). Interesująca jest także modyfikacja w ramach kierunku wschodniego. Ponad 40% środków otrzyma Ukraina (485 mln euro), następnie Mołdawia (209,7 mln euro) i Gruzja (120,4 mln euro) i dopiero na czwartym miejscu Rosja (120 mln euro).<sup>48</sup>

<sup>46</sup> *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, op. cit.*, s.30. Rosja w latach 2000-2003 otrzymała 599,6 mln euro, Ukraina 435,6 mln euro, Mołdawia 46 mln euro, Białoruś 10 mln euro.

<sup>47</sup> *European Neighbourhood Policy: Funding*, [http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm). Ponadto, w 2002 roku utworzono tzw. Pomoc dla Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership* – FEMIP), która do 2007 wyniosła 6,5 mld euro.

<sup>48</sup> Por. K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii*

**Tab. 3: Wielkość środków z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na lata 2007-2010 w rozbiciu na państwa-beneficjentów**

	Łącznie (2007-2010) w mln euro
<b>1. Środki dla obu wymiarów EPS – tzw. <i>ENP Wide</i></b>	
Programy międzyregionalne ( <i>ENP Inter-Regional Programme</i> )	260,8
Mechanizm finansowy dla państw osiągających najlepsze wyniki we wdrażaniu reform i w wykorzystywaniu pomocy finansowej UE ( <i>Governance facility</i> ) oraz instrument finansowy przeznaczony na inwestycje, wspomagający operacje pożyczkowe międzynarodowych instytucji finansowych w państwach sąsiedzkich ( <i>Support for Investment</i> )	400,0
<b>Środki dla obu wymiarów EPS – łącznie tzw. <i>ENP Wide</i></b>	<b>660,8</b>
<b>2. Kierunek południowy – <i>South</i></b>	
<b>Programy krajowe – <i>Country Programmes</i></b>	
Palestyna	632,0
Izrael	8,0
Libia	8,0
Algieria	220,0
Egipt	558,0
Jordania	265,0
Liban	187,0
Maroko	654,0
Syria	140,0
Tunezja	300,0
<b>Łącznie programy krajowe dla kierunku południowego</b>	<b>2 972,0</b>
Programy regionalne – <i>Regional Programmes</i>	333,3
Programy współpracy transgranicznej – <i>CBC Programmes</i>	101,8
<b>Łącznie kierunek południowy</b>	<b>3 407,1</b>

<b>3. Kierunek wschodni – East</b> <b>Programy krajowe – Country Programmes</b>	
Rosja	120,0
Białoruś	20,0
Armenia	98,4
Azerbejdżan	92,0
Gruzja	120,4
Mołdawia	209,7
Ukraina	494,0
<b>Łącznie programy krajowe dla kierunku wschodniego</b>	<b>1 154,5</b>
Programy regionalne – <i>Regional Programmes</i>	223,5
Programy współpracy transgranicznej – <i>CBC Programmes</i>	175,3
<b>Łącznie kierunek wschodni</b>	<b>1 553,3</b>
<b>Łącznie ENPI na lata 2007–2010</b>	<b>5 621,2</b>

Źródło: Informacja Komisji Europejskiej z 11 października 2006 r. nt. *Programowania Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na lata 2007–2010*, s. 4. Za: J. Kępa, *Przegląd budżetu Unii Europejskiej w kontekście wzmocnienia „wymiaru wschodniego” Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 18, s. 55.

### ***Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa***

Komisja Europejska w marcu 2003 r. w komunikacie na temat Szerszej Europy<sup>49</sup> przedstawiła koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz w następnych inicjatywach i komunikatach wskazywała na konieczność stworzenia nowego instrumentu finansowego, nazwanego Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*).

<sup>49</sup> Commission of the EC, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood...*

Następnie 24 października 2006 r. rozporządzeniem nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady został ustanowiony Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. ENPI jest bardziej elastycznym instrumentem, zorientowanym na stały wzrost i dostosowanie państw wschodnich do polityki i standardów UE, zgodnie z priorytetami uzgadnianymi w Planach Działania (*Action Plan*).<sup>50</sup> Trzeba wskazać, że do podstawowych elementów ENPI należą: po pierwsze, wymiar polityczny i ludzki (demokracja i prawa człowieka), po drugie, wymiar gospodarczy (strefa gospodarcza, strefa walutowa i makroekonomiczna, strefa infrastruktury i połączeń gospodarczych), po trzecie, wymiar bezpieczeństwa (wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa).<sup>51</sup>

### *Rozdział III.*

#### *Synergia Czarnomorska*

Armenia, Azerbejdżan oraz Gruzja w polityce wschodniej Unii Europejskiej nie odgrywają pierwszoplanowej roli. O ile w latach 90. XX wieku Unia nie interesowała się tym regionem, o tyle na początku XXI wieku na skutek wzrostu atrakcyjności (położenie geopolityczne i geoeconomiczne) tego obszaru rozpoczęła intensyfikować działania zarówno wobec poszczególnych państw, jak i całego regionu.<sup>52</sup> Wskazana powyżej sytuacja wynikała z kilku powodów, takich jak:

<sup>50</sup> A. DUMAŁA, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), Lublin 2007, s. 329.

<sup>51</sup> M. EMERSON, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS Working Document, No. 215/November 2004, s. 9.

<sup>52</sup> Por. *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (red.), Lublin 2008.



1. prowadzenie przez UE w latach 90.XX wieku polityki w duchu „Russia first”, tym samym postrzeganie państw Kaukazu Południowego jako znajdujących się w wyłącznej strefie wpływów Rosji;
2. brak bezpośredniej granicy z tymi państwami (stosunkowo odległe położenie geograficzne), który to czynnik zmienił się na skutek poszerzenia UE o Rumunię i Bułgarię 1 stycznia 2007 r.;
3. niewystarczająca wiedza decydentów politycznych Unii Europejskiej na temat specyfiki regionu Kaukazu Południowego, podziałów i konfliktów politycznych, społecznych, etnicznych – region Kaukazu jako tygiel etniczno-kulturowo-cywilizacyjny;
4. niestabilność polityczna i społeczna regionu Kaukazu jako wyzwanie dla bezpieczeństwa UE.

W 2007 r. nastąpiło poszerzenie UE o Bułgarię i Rumunię, co spowodowało zmianę układu sił w Europie Południowo-Wschodniej. Tym samym granice UE przesunęły się w kierunku regionu Morza Czarnego, a UE w wyniku ostatniego poszerzenia została włączona w geostrategiczną grę w regionie czarnomorskim i – do pewnego stopnia – Morze Czarne stało się jej morzem wewnętrznym. Poszerzenie stworzyło szansę na zacieśnianie współpracy między UE a państwami regionu czarnomorskiego. W odpowiedzi na zmiany, jakie nastąpiły w wyniku poszerzenia o Bułgarię i Rumunię, oraz odnosząc się pozytywnie do koncepcji współpracy wielostronnej w tym regionie, 11 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat „Synergia czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej” (*Black Sea Synergy*).<sup>53</sup> Synergia swym zasięgiem terytorialnym obejmuje państwa zaliczane do regionu Morza Czarnego, na który składają się: Grecja, Bułgaria, Rumunia, Mołdawia, Ukraina, Rosja, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Turcja oraz trójka UE – przewodniczący Komisji

<sup>53</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB oraz przedstawiciel państwa przewodniczącego w danym półroczu UE.

Następnie, w konkluzjach z 14 maja 2007 r., Rada odniosła się przychylnie do wspomnianego komunikatu oraz zachęciła Komisję do podjęcia działań na rzecz spójnego i aktywniejszego zaangażowania UE w regionie Morza Czarnego. Również Parlament przychylnie odniósł się do tych działań.<sup>54</sup> Akceptacja Rady i Komisji dla działania UE w regionie Morza Czarnego potwierdziła jej dążenie do wprowadzenia regionalnego wymiaru w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa. Należy jednak wskazać, że Synergia wykracza poza ramy EPS, gdyż grupuje państwa, które nie zostały nią objęte.

Rosnące zainteresowanie UE regionem Morza Czarnego wynika zarówno z rozszerzenia w 2007 r. o Bułgarię i Rumunię, jak również z geoeconomicznego i geostrategicznego położenia (na granicy między Europą, Azją Środkową i Bliskim Wschodem) państw Kaukazu Południowego. Zasoby surowcowe oraz drogi ich transportu podnoszą atrakcyjność tego regionu w oczach decydentów Unii Europejskiej. Należy jednak pamiętać o problemach i „zamrożonych/odmrożonych” konfliktach trawiących ten obszar (problem Naddniestrza, Górnego Karabachu, zbuntowanych prowincji gruzińskich: Abchazji i Osetii Południowej oraz konflikty na terytorium Ukrainy: Krym, Bukowina, Zakarpacie), a także o problemie zorganizowanej przestępczości, nielegalnej migracji, przemyśle narkotyków, trudnościach w dziedzinie ochrony środowiska, itd. Dzięki działaniom UE na rzecz realizacji współpracy wielostronnej wzrasta znaczenie praktycznej realizacji idei multilateralizmu, czyli systemu zarządzania opierającego się na zasadzie wielostronnej współpracy. W ten sposób Synergia Czarnomorska powinna się przyczyniać zarówno do rozwoju współpracy regionalnej,

---

<sup>54</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie podejścia do polityki regionalnej w regionie Morza Czarnego [2007/2101(INI)]. PE 396.706

zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej z grudnia 2006 r.<sup>55</sup> (postulowano nadanie EPS wymiaru regionalnego), jak również do rozwoju współpracy między regionem Morza Czarnego a UE. Synergia Czarnomorska stanowi kolejny element współpracy regionalnej w ramach polityki sąsiedztwa UE, oprócz istniejących już inicjatyw: partnerstwa eurośródziemnomorskiego oraz wymiaru północnego.

W Synergii podkreślono znaczenie zaangażowania UE na rzecz demokratycznych i gospodarczych reform, gwarantowania stabilności i wspierania rozwoju w regionie Morza Czarnego. Podkreślono, że działania UE w tym obszarze skupiają się wokół trzech strategii: 1) Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (podkreślono, że pięciu wschodnich partnerów w ramach EPS zaangażowanych jest we współpracę w regionie Morza Czarnego), 2) procesu przygotowań do członkostwa Turcji oraz 3) „partnerstwa strategicznego” z Federacją Rosyjską.<sup>56</sup>

Synergia Czarnomorska w założeniu nawiązuje do obszarów współpracy i wspólnych priorytetów UE i państw regionu, koncentrując się na krótko- i średnioterminowych zadaniach w obszarach: demokracja, przestrzeganie praw człowieka, *good governance*, przepływ osób i bezpieczeństwo, „zamrożone” konflikty, energia, transport, ochrona środowiska naturalnego, polityka morska, rybołówstwo, wymiana handlowa, sieci badawcze i edukacyjne, nauka i technologia, zatrudnienie, sprawy społeczne oraz rozwój regionalny. W Synergii podkreślono, że jest to inicjatywa o elastycznych ramach, której celem jest zapewnienie lepszej koordynacji i większej spójności działań UE w regionie Morza Czarnego, wynikającej ze wspólnego interesu wszystkich państw regionu i Wspólnoty.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> European Commission, Communication on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006)726 final, 4 December 2006.

<sup>56</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

W celu zminimalizowania kosztów realizacji Synergii Czarnomorskiej UE wyszła z założenia, że nie należy tworzyć nowych inicjatyw w regionie, lecz skoncentrować się na umacnianiu i polepszaniu współpracy w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC).<sup>58</sup> UE dąży do wzmacniania współpracy regionalnej i transnarodowej na obszarze Morza Czarnego poprzez wykorzystywanie – oprócz BSEC – innych organizacji regionalnych, jak np. Wspólnota Demokratycznego Wyboru (*Community of Democratic Choice* – CDC), Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju Ekonomicznego Gruzji, Ukrainy, Azerbejdżanu i Mołdawii – GUAM (*The Organisation for Democracy and Economic Development in Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova* – ODED-GUAM).

14 lutego 2008 r. w Kijowie odbyło się pierwsze spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw UE i państw regionu Morza Czarnego. Przyjęto na nim wspólne Oświadczenie, w którym podkreślono, że celem Synergii Czarnomorskiej jest rozwój współpracy zarówno w regionie, jak i między regionem a UE. Za obszary priorytetowe dla działań UE w regionie uznano rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej i komunikacyjnej.<sup>59</sup>

### ***Finansowanie Synergii Czarnomorskiej***

Oddziaływanie UE na państwa Kaukazu Południowego realizowane jest za pomocą instrumentu finansowego. W 2007 r. w ramach pomocy UE pochodzącej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej zostały zaciągnięte zobowiązania

---

<sup>58</sup> BSEC powstała w czerwcu 1992 r. i skupia następujące państwa: trzy państwa członkowskie UE – Bułgarię, Grecję i Rumunię oraz Albanie, Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Mołdawię, Czarnogórę, Serbię, Ukrainę, Rosję i Turcję.

<sup>59</sup> Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area, (Kyiv, 14 February 2008), [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/joint\\_statement\\_blacksea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf)

w wysokości 837 mln euro wobec siedmiu państw regionu Morza Czarnego, które nie są członkami UE (por. tabela 4).

Ponadto został utworzony Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny (*Neighborhood Investment Facility* – NIF), jako narzędzie gromadzenia środków na dotacje z UE i państw członkowskich. Ponadto, oprócz środków finansowych udostępnianych państwom regionu Morza Czarnego przez UE, uruchomiono również specjalny program współpracy transgranicznej w regionie, ukierunkowany na pobudzanie działalności społeczeństwa obywatelskiego.

Konkludując, znaczenie Synergii w polityce UE wobec regionu Morza Czarnego pozostaje nadal ograniczone. Wynika to z braku nowych instytucji koordynujących politykę Unii w regionie, jak również z rozbieżnych interesów państw objętych Synergią. O ile UE zależy na wzmacnianiu współpracy regionalnej państw czarnomorskich, o tyle niektóre państwa regionu – Rosja i Turcja – dążą do utrzymania aktualnego stanu rzeczy oraz sceptycznie patrzą na kolejne inicjatywy UE w obszarze czarnomorskim.<sup>60</sup> W kształtowanie nowego układu sił w regionie Morza Czarnego zaangażowane są także Stany Zjednoczone Ameryki, które przede wszystkim patrzą na region czarnomorski w kategoriach geoeconomicznych (surowce energetyczne) i kwestii bezpieczeństwa.<sup>61</sup> Płaszczyzna bezpieczeństwa stanowi wyzwanie nie tylko dla UE, ale również dla Stanów Zjednoczonych, gdyż obszar ten stanowi punkt styczności zagrożeń płynących z obszaru Europy, przestrzeni euroazjatyckiej i bliskowschodniej.

<sup>60</sup> Y. TSANTOULIS, *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?*, ICBSS, Policy Brief, No.12, February 2009; M. EMERSON, *The EU's New Black Sea Policy. What kind of regionalism is this?*, CEPS, Working Document, July 2008, nr 297.

<sup>61</sup> M. BRYZA, *The Policy of the United States toward the Black Sea Region*, [w:] *Next Steps in Foreign and Euro-Atlantic strategy for the wider Black Sea*, R. Asmus (ed.), Washington 2006, s. 39.

**Tab. 4. Wsparcie UE dla państw uczestniczących w Synergii Czarnomorskiej (zobowiązania w mln euro)**

	2000-2006 w ramach TACIS i instrumentów dla Turcji	2007 w ramach Europejskiej Po- lityki Sąsiedztwa i Partnerstwa/ Instrumentu Pomocy Przed- akcesyjnej	2007 w ramach Instrumentu Pomocy Huma- nitarnej
<b>Współpraca dwustronna</b>			
Armenia	44,8	24	
Azerbejdżan	72,6	22	1,35
Gruzja	65	28,8	2
Republika Mołda- wii	86,5	45,7	3
Federacja Rosyjska	559	13	19,45
Turcja	1040	497,2	
Ukraina	501,5	144	
Stosunki dwustron- ne – ogółem	2369,4	774,7	
<b>Współpraca regionalna</b>	962,2	62	
<b>Ogółem</b>	<b>3331,6</b>	<b>836,7</b>	<b>25,8</b>

Źródło: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, Bruksela, 19.6.2008, KOM(2008) 391.

## *Rozdział IV.*

### *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej*<sup>62</sup>

Europejska Polityka Sąsiedztwa poddawana jest ciągłej krytyce, jeśli chodzi o jej skuteczność oddziaływania na sąsiadów. Postulaty zmian EPS z lat 2006 i 2007 (niemiecka koncepcja „ENP Plus” oraz wprowadzenie terminów „wymiar tematyczny” oraz „zróżnicowanie”) znalazły odzwierciedlenie 7 marca 2007 r., kiedy Komisja przyjęła dokument strategiczny na lata 2007-2013 oraz programy operacyjne na lata 2007-2010 dla Rosji i państw partnerów w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Następnie 5 grudnia 2007 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Silna europejska polityka sąsiedztwa.”<sup>63</sup> W komunikacie wskazano na działania, które powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie i Komisję w stosunku do sąsiadów Unii Europejskiej. W komunikacie znajdujemy również odwołania do Synergii Czarnomorskiej. Wskazane powyżej działania na forum UE zmierzające do modyfikacji EPS, jak również wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. spowodowały, że stworzony został podatny grunt pod nową inicjatywę skierowaną do wschodnich sąsiadów UE – Partnerstwo Wschodnie.

Mimo że współpraca dwustronna stanowić będzie o istocie polityki wschodniej UE, to jednak rząd Rzeczypospolitej Polskiej wystosował propozycję stworzenia nowej wielostronnej polityki regionalnej w stosunku do państw położonych na wschód od granic zewnętrznych Unii Europejskiej.<sup>64</sup> Zgodnie z założeniami

<sup>62</sup> Por. T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie...*, s. 219-221.

<sup>63</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Silna europejska polityka sąsiedztwa*, Bruksela, 5.12.2007, COM(2007).

<sup>64</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 i nast.

polsko-szwedzkiej inicjatywy, Partnerstwo Wschodnie ma się opierać na dwóch płaszczyznach współdziałania z partnerami wschodnimi: dwustronnej oraz wielostronnej. Plan ten został po raz pierwszy przedstawiony w kwietniu 2008 r. przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego na posiedzeniu szefów dyplomacji państw członkowskich Unii Europejskiej. Projekt przygotowywany był od wielu miesięcy, a na kilka tygodni przed oficjalnym zaprezentowaniem, konsultowany z partnerami z UE i Komisją Europejską. Pomysł wstępnie poparły takie państwa, jak: Niemcy, Wielka Brytania, Dania oraz Szwecja.<sup>65</sup> Oficjalnie inicjatywa została zgłoszona przez premiera Donalda Tuska 19-20 czerwca 2008 r. w czasie obrad Rady Europejskiej jako wspólny projekt polsko-szwedzki pod nazwą Partnerstwo Wschodnie, mający na celu wzmocnienie wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W konkluzjach Rady Europejskiej stworzono podstawę do dalszych prac nad Partnerstwem Wschodnim, co podkreślono słowami: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozwijania wymiaru wschodniego EPS, która obierze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w EPS.”<sup>66</sup>

Partnerstwo Wschodnie zakłada stworzenie forum regionalnej współpracy państw UE z jej sąsiadami położonymi na Wschodzie, czyli z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą oraz warunkowo, po przeprowadzeniu demokratycznych zmian, z Białorusią. Warto odnotować, że w tej inicjatywie nie ujęto Rosji. Podstawą Partnerstwa Wschodniego będzie istniejąca już EPS.

<sup>65</sup> Warto zauważyć, że projekt początkowo miał być zgłoszony jako inicjatywa większej liczby państw. Jednak na skutek trudności wynegocjowania wspólnego zapisu postanowiono, że będzie to inicjatywa polsko-szwedzka.

<sup>66</sup> *Rada Europejska w Brukseli*, Konkluzje Prezydencji, Bruksela 20.06.2008, Concl. 11018/08 PL, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf)



Partnerstwo powinno się przyczyniać do większego zainteresowania UE wschodnimi sąsiadami, którym poświęca się zbyt mało uwagi.<sup>67</sup>

Generalnie Partnerstwo Wschodnie należy uznać za duży sukces dyplomacji polskiej – wspieranej przez dyplomację szwedzką – będący, z jednej strony, wynikiem przemyślanej polityki rządu, ale zarazem wynikający z wielu niezależnych wydarzeń na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim władze rozpoczęły polityczny lobbing już na marcowym szczycie UE w 2008 r., który był w znacznej mierze zdominowany przez projekt Francji utworzenia Unii na rzecz Śródziemnomorza. Francji, która uzyskała poparcie dla własnej inicjatywy, trudno było blokować analogiczne działania innych państw. Ponadto połączenie dwóch kwestii: prezentacji Partnerstwa Wschodniego z przyjęciem przez UE mandatu na rozmowy z Rosją o nowej umowie zostało bardzo pozytywnie zinterpretowane w wielu europejskich stolicach, tym bardziej że Polska zgłosiła gotowość przekonania Litwy do wycofania weta.<sup>68</sup>

Jednak kluczowym partnerem w urzeczywistnieniu polskiego projektu Partnerstwa Wschodniego nadal pozostają Niemcy, bez których nie można efektywnie prowadzić polityki wschodniej (istotna rola przypada również pozostałym państwom Grupy Wyszehradzkiej). Polityka Niemiec, tradycyjnie obciążona zarzutem rusofilstwa, wydaje się ostatnio ewoluować w kierunku zbliżonym do polskiego. Przede wszystkim Niemcy przyznały, iż nie można ignorować interesów takich państw jak Ukraina i Gruzja.<sup>69</sup> Pytanie, jakie naturalnie powstaje, dotyczy tego, czy niemiecka ofensywa dyplomatyczna na wschodzie nie doprowadzi do osłabienia roli Polski w tym regionie. Wydaje się, że przy zachowaniu

<sup>67</sup> Por. T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie...*, s. 219-221.

<sup>68</sup> *Ibidem*; K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 i nast.

<sup>69</sup> Wśród polityków niemieckich dość często mówiono o koncepcji „ENP Plus” skierowanej do państw Europy Wschodniej (ENP Plus oznacza Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus).

obecnych tendencji takiego zagrożenia nie ma, o czym świadczyć może wyraźne docenienie polskich działań, a w konsekwencji wzmocnienie systemu konsultacji zarówno na poziomie eksperckim, jak i politycznym.

W konkluzjach Rady Europejskiej 19–20 marca 2009 r. zapisano, że projekt zakłada: „Promowanie wśród wschodnich sąsiadów stabilności, dobrych rządów i rozwoju gospodarczego ma dla Unii Europejskiej znaczenie strategiczne. Zgodnie z komunikatem Komisji z 3 grudnia 2008 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie ambitnego Partnerstwa Wschodniego.”<sup>70</sup>

### *Szczyt inaugurujący Partnerstwo Wschodnie UE (Praga, 7 maja 2009)*

Podczas praskiego szczytu członkowie UE zgodzili się, że: „Partnerstwo Wschodnie zostało utworzone jako wspólne przedsięwzięcie państw członkowskich Unii Europejskiej i ich partnerów z Europy Wschodniej (dalej zwanych krajami partnerskimi), oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu obowiązku. Będzie ono rozwijane wspólnie, w sposób całkowicie przejrzysty.”<sup>71</sup> Stwierdzili również, że „głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi.”<sup>72</sup> Założono, że Partnerstwo opierać się będzie na dwóch poziomach: głębszym dwustronnym zaangażowaniu (zakłada się podpisanie umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie kompleksowych stref wolnego handlu)

<sup>70</sup> *Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej w Brukseli*, 19 i 20 marca 2009 r., Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 29 kwietnia 2009 r. (05.05), 7880/1/09, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/PL/ec/106835.pdf>

<sup>71</sup> *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Council of the European Union, Prague, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf)

<sup>72</sup> *Ibidem*.

oraz skoncentrowaniu się na współpracy wielostronnej (spotkania szefów państw lub rządów Partnerstwa Wschodniego będą organizowane zasadniczo co dwa lata; cztery platformy tematyczne odnoszące się do głównych obszarów współpracy: integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi UE, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich).<sup>73</sup>

Jak zostało to wyrażone w deklaracji, „polityka UE wobec krajów partnerskich zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.”<sup>74</sup>

### *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*

Unia Europejska planuje przeznaczyć 600 mln euro na Partnerstwo Wschodnie w latach 2010-2013, z czego 350 mln euro to nowe środki, natomiast 250 mln euro zostanie wydzielone ze współpracy regionalnej EPS na potrzeby Partnerstwa Wschodniego. Warto dodać, że w latach 2007-2013 państwa objęte Partnerstwem Wschodnim otrzymają ponad miliard euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Największym problemem jeśli chodzi o Partnerstwo Wschodnie, jest brak wyraźnej deklaracji, że państwa objęte tym projektem w przyszłości – po spełnieniu warunków – staną się członkami Unii Europejskiej. Należy wskazać, że spośród państw objętych tym projektem niektóre z nich, jak Ukraina czy Gruzja, w sposób wyraźny deklarują taką wolę.<sup>75</sup> Jednak brak wyraźnej obietnicy członkostwa po raz kolejny potwierdza, że UE dość sceptycznie odnosi się do problematyki członkostwa państw

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> Por. T. KAPUŚNIAK, Y. TYMKIV, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Ukrainy w czasie prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, t. 4, Lublin-Lwów 2009.

Tab. 5: Synergia Czarnomorska i Partnerstwo Wschodnie – analiza porównawcza

Kwestie	Synergia czarnomorska (SCz)	Partnerstwo Wschodnie (PW)
zakres geograficzny ( <i>geographical scope</i> )	Bułgaria, Grecja, Rumunia, Moldawia, Ukraina, Rosja, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Turcja	Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Moldawia, Ukraina; Białoruś (udział Białorusi zależy od postępów w demokratyzacji oraz stanu stosunków UE-Białoruś)
cel współpracy ( <i>purpose of interaction</i> )	celem SCz jest rozwój współpracy wewnątrz regionu Morza Czarnego i między tym regionem a UE	celem PW jest wykroczenie poza EPS, przekazanie politycznego przesłania, że na wspólnocie interesów możliwe jest osiągnięcie wspólnych celów, integracja ekonomiczna i stowarzyszenie polityczne
główne dokumenty [ <i>guiding document(s)</i> ]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Black Sea Synergy Communication</i></li> <li>• <i>The Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries and the EU and of the wider Black Sea Area (Kyiv, 14 February 2008)</i></li> <li>• <i>BSS – One Year Forward Communication</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eastern Partnership Communication</i></li> <li>• <i>Commission Staff Working Document accompanying the EaP</i></li> <li>• <i>ENP Documents (Action Plans)</i></li> </ul>

Tab. 5: c.d.

Kwestie	Synergia czarnomorska (SCz)	Partnerstwo Wschodnie (PW)
<p>obszary polityki (<i>policy domain</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• demokracja, przestrzeganie praw człowieka, <i>good governance</i></li> <li>• handel</li> <li>• zarządzanie ruchem osób i poprawa bezpieczeństwa</li> <li>• „zamrożone konflikty”</li> <li>• energia</li> <li>• transport</li> <li>• środowisko</li> <li>• polityka morska</li> <li>• rybołówstwo</li> <li>• badania i sieci edukacji</li> <li>• nauka i technologia (S&amp;T)</li> <li>• zatrudnienie i sprawy społeczne</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• demokracja, good governance i stabilność pogłębiona strefa wolnego handlu</li> <li>• mobilność i bezpieczeństwo</li> <li>• dialog w kwestiach rolnictwa</li> <li>• bezpieczeństwo energetyczne</li> <li>• własność intelektualna</li> <li>• polityka wizowa (ulatwienia wizowe, poprawa obsługi konsularnej, podróże bezwizowe, mobilność siły roboczej)</li> <li>• zarządzanie granicami</li> <li>• skuteczny reżim ochrony danych</li> <li>• rozwój ekonomiczny i społeczny</li> </ul> <p><b>inicjatywy flagowe (<i>flagship initiatives</i>):</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zintegrowany Program Zarządzania Granicą</li> <li>2. wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw</li> <li>3. regionalne rynki energii elektrycznej; energia odnawialna, efektywność wykorzystania energii</li> <li>4. południowy korytarz energetyczny;</li> <li>5. prewencja i przeciwdziałanie katastrofom naturalnym i wywołanym przez człowieka</li> </ol>

Tab. 5: c.d.

Kwestie	Synergia czarnomorska (SCz)	Partnerstwo Wschodnie (PW)
<p>struktury operacyjne (<i>operational structure</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide High-level political events (ministerial meetings).</i> Spotkania ministerialne – nie jest jasno zdefiniowana częstotliwość spotkań</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• spotkania głów państw lub szefów rządów PW co 2 lata</li> <li>• coroczne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw UE i państw partnerskich (na wiosnę)</li> <li>• cztery platformy tematyczne, zgodnie z głównymi obszarami współpracy (co najmniej dwa razy w roku na poziomie wyższych urzędników)</li> <li>• spotkania paneli wspierających pracę platform tematycznych; ich format i uczestnicy zostaną określone w zależności od zapotrzebowania</li> </ul>
<p>typ interakcji (<i>type of interaction</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lepsza koordynacja programów specjalnych</li> <li>• dialog z partnerami w kwestiach polityk regionalnych</li> <li>• rozwój regionu</li> <li>• wymiana doświadczeń i praktyk</li> <li>• promowanie i budowa zaufania</li> <li>• ustanowienie nowych ram prawnych w istotnych dziedzinach</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bilateralne, nastawione na tworzenie bliższych stosunków między UE a państwami partnerskimi</li> <li>• wielostronne, dostarczające nowych ram tam, gdzie istnieją wspólne wyzwania</li> </ul>

Tab. 5: c.d.

Kwestie	Synergia czarnomorska (SCz)	Partnerstwo Wschodnie (PW)
<p>instrumenty (<i>instruments</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• istniejące programy UE</li> <li>• programy o odniesieniach regionalnych (TRACECA, Black Sea Commission, etc.)</li> <li>• Partnerstwo czarnomorskie (Black Sea partnerships)</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• umowy stowarzyszeniowe – <i>association agreements</i> (ich zawartość będzie się różniła w zależności od partnera)</li> <li>• w długiej perspektywie tworzenie sieci dwustronnych porozumień pomiędzy partnerami prowadzących do utworzenia <i>Neighborhood Economic Community</i>,</li> <li>• dwustronne umowy o zasadach ruchu osób i umowy o bezpieczeństwie</li> <li>• narzędzia: <i>mobility partnership, twinning projects</i> (TAIEX)</li> <li>• wszechstronny program budowania instytucji – <i>comprehensive institution-building programme</i> (CIB)</li> </ul>
<p>współpraca transgraniczna (<i>cross-border cooperation</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Black Sea CBC programme under the ENPI</i></li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozszerzony ENPI – finansowanie współpracy transgranicznej</li> <li>• memorandum o zrozumieniu na temat polityki regionalnej jako podstawa dialogu regionalnego</li> <li>• regionalne programy rozwoju</li> <li>• bezpośrednia współpraca między regionami UE i państw partnerskich (włącznie z udziałem w programach transnarodowych)</li> </ul>

Tab. 5: c.d.

Kwestie	Synergia czarnomorska (SCz)	Partnerstwo Wschodnie (PW)
<p>wsparcie finansowe (<i>financial support</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zasada współfinansowania</li> <li>• wsparcie Wspólnotowe dostępne w ramach programów narodowych, regionalnych i transgranicznych z ENPI</li> <li>• zewnętrzne instrumenty pomocowe dla członków UE, Regionalny Fundusz Rozwoju (<i>Regional Development Fund</i>)</li> <li>• regionalne działania z EBRD i EIB</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EIB i EBRD</li> <li>• <i>Neighborhood Investment Facility (NIF)</i></li> </ul>
<p>poziomy interakcji (<i>levels of interaction</i>)</p>	<p><i>Black Sea wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• międzyrządowy</li> <li>• międzyparlamentarny</li> <li>• władz lokalnych</li> <li>• NGO's</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Międzyrządowy i instytucji UE (oprócz the EC and the EP, <i>Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee</i>)</li> <li>• organizacji międzynarodowych (OBWE, Rady Europy)</li> <li>• organizacji społeczeństwa obywatelskiego – <i>civic society organisations (CSOs)</i></li> <li>• państw trzecich</li> </ul>

Źródło: Y. Tsantoulis, *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?*, ICBSS, Policy Brief, No.12, February 2009, s. 7-9.



wschodnich w jej strukturach oraz że układa relacje z tymi państwami w „cieniu Rosji”. O ile tzw. nowi członkowie UE kładą nacisk na włączanie tych państw w struktury współpracy, o tyle tzw. starzy członkowie UE nie wykazują woli zmiany porządku międzynarodowego w tej części Europy. Ponadto dyplomacja Polski powinna zabiegać o to, ażeby inicjatywa Partnerstwa Wschodniego nie została rozmyta poprzez dołączenie do niej Rosji czy też Turcji.

Polska powinna dążyć do wzmacniania ram współpracy UE z państwami wschodnimi (w szczególności z Ukrainą), gdyż Polska ma wspólne interesy: gospodarcze (choćby Euro 2012 organizowane przez Polskę i Ukrainą), energetyczne (przedłużenie rurociągu Odessa-Brody do Płocka, realizacja projektów UE dotyczących Ukrainy w regionie czarnomorsko-kaspijskim: Nabucco, TRACECA, INOGATE, kaspijsko-czarnomorski korytarz gazowy), wymianę handlową oraz kwestie bezpieczeństwa (wschodni wymiar NATO). Nie bez znaczenia pozostają również kontakty społeczne i powiązania kulturowe.

Poniżej zaprezentowane zostanie zestawienie Synergii Czarnomorskiej i Partnerstwa Wschodniego w celu ukazania istoty i specyfiki tych projektów skierowanych do partnerów wschodnich UE.

## *Konkluzje*

Unia Europejska dąży do samookreślenia się w systemie międzynarodowym, czyli do wyznaczenia własnych granic, przy zachowaniu spójności i sterowności. Zmienna geometria UE odzwierciedla koniunkturę polityczną i gospodarczą, co powoduje, że nie zawsze polityka wschodnia jest najważniejsza. Dlatego zahamowanie pogłębiania integracji UE na rzecz jej poszerzania może spowodować, że szczególna rola przypadnie NATO, a jego rozszerzenie o państwa z Bałkanów, Białoruś, Ukrainę

i państwa kaukaskie mogłoby stymulować UE do podobnych kroków. Czy jest to jednak scenariusz prawdopodobny w obecnej sytuacji politycznej UE oraz w sytuacji słabnięcia opcji euroatlantyckiej wśród państw Europy Wschodniej? Mając na uwadze fakt, że EPS nie przyczynia się do rozwiązywania konfliktów, kierunek kaukaski może wywoływać obawy wśród decydentów UE. Kolejnym problemem jest również brak wspólnej wszystkim państwom UE geostrategii.

Wymiar wschodni powoli staje się stałym i czytelnym komponentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Na razie EPS wciąż skierowana jest do bardzo zróżnicowanej grupy państw z regionu Morza Śródziemnego i Europy Wschodniej, ale ostatnie inicjatywy Francji (Unia na rzecz Śródziemnomorza) oraz polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie powodują zmianę dotychczasowych kontaktów UE z sąsiadami. Pozostaje jednak pytanie o skuteczność tych projektów i konieczność skutecznej realizacji tych inicjatyw przez UE. Od tego, czy wszystkie państwa członkowskie UE będą opowiadały się za tymi projektami, zależy skuteczność ich implementacji. Dla dyplomacji Polski Partnerstwo Wschodnie będzie niewątpliwie najtrudniejszą z misji dyplomatycznych. Obecnie już wiadomo, że Partnerstwo Wschodnie będzie priorytetem polskiej dyplomacji, także w kontekście prezydencji Polski w UE w 2011 r.

Polska, jako państwo mające doświadczenie, powinna odgrywać aktywną rolę w realizowaniu tej koncepcji, która prowadzi do przezwyciężenia podziałów w skali całego kontynentu, eliminowania możliwości powstania nowej „żelaznej kurtyny”/„szklanej kurtyny”. Pomyślność wdrożenia wymiaru wschodniego będzie sukcesem nie tylko naszym ale także całej Wspólnoty. Niezwykle ważną kwestią jest osiągnięcie porozumienia szczególnie między ośrodkami decyzyjnymi w Warszawie i Berlinie oraz w innych stolicach europejskich. Od tego, czy uda się przekonać decydentów UE do realizacji wymiaru wschodniego, zależy bowiem jego skuteczność. Równocześnie oczekiwania i żądania zmian

ze strony państw UE bez konkretnych instrumentów pomocowych nie mają wielkich szans na powodzenie. Nie można bowiem oczekiwać, aby tylko deklaracja woli politycznej Wspólnoty przełożyła się na zasadnicze reformy. Z drugiej zaś strony, to państwa-adresaci muszą jednoznacznie potwierdzić, iż są zdeterminowani w swoim demokratycznym wyborze. Dlatego też warto podkreślić fakt, że decydenci UE, formułując założenia polityki wobec Ukrainy, powinni się oprzeć nie tylko na wyważonych analizach sytuacji, lecz skupiać się również na długofalowych zjawiskach pozytywnych, takich jak wzrost świadomości i aktywności politycznej społeczeństwa ukraińskiego, korzystne tendencje w gospodarce, pragmatyzacja i konieczność normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską czy rozwój pogłębionej współpracy z NATO. Ponadto celem polityki UE powinno być silne i rozważne wsparcie „potencjału demokratyzacji” państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, czyli procesów stwarzających podstawy do dalszej modernizacji oraz demokratyzacji tych państw.

W obecnej, coraz bardziej komplikującej się strukturze stosunków międzynarodowych na obszarze Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego oraz mimo wielu trudności, z jakimi borykają się państwa Europy Wschodniej (natury politycznej, jak również gospodarczej, społecznej), wydaje się niezwykle ważne, by UE skłonna była zaoferować państwom Europy Wschodniej perspektywę członkostwa w swoich strukturach. ■

## *O Autorze*

Absolwent Wydziału Politologii UMCS oraz Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji na kierunku prawo (KUL). Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Instytucie Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie oraz wykładowca w Instytucie Politologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Stypendysta Ukraińskiego Instytutu Naukowego w Harvard University. Stażysta w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, Centrum Carnegie w Moskwie, Parlamencie Europejskim w Brukseli, w Państwowym Uniwersytecie „Akademii Kijowsko-Mohylańskiej” w Kijowie, Uniwersytecie im. T. Szewczenki w Kijowie oraz Narodowym Uniwersytecie im. I. Franki we Lwowie.

Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół stosunków międzynarodowych na obszarze WNP, wpływu Rosji na sytuację państw poradzieckich oraz polityki wschodniej Polski i Unii Europejskiej. Autor książki „Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie” (Warszawa-Lublin 2008), artykułów publikowanych w wielu czasopismach naukowych oraz współredaktor książek: „Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata” (Lublin 2009), „Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja” (Lublin-Warszawa 2009), „Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku” (Radom 2009), „Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych” (Lublin 2008), „Ukraina w stosunkach międzynarodowych” (Lublin 2007).

The eastern dimension of the  
European Union's Neighbourhood Policy.  
Inclusion without membership?\*

---

Wymiar Wschodni Europejskiej  
Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej.  
Inkluzja bez członkostwa?

---

\* This paper has been compiled as a result of research conducted by the Author at the Library of the European University Institute in Florence in 2009 under the *Summer Fellowship* programme supported by a grant from the Natolin European Centre.



## *Introduction*

The European Union (EU) is striving to strengthen its relations with the neighbours along its southern and eastern borders.<sup>1</sup> The eastern dimension of the European Neighbourhood Policy (ENP) is the EU's concept of how to deal with the policy's beneficiaries, that is the countries situated along its eastern borders. The eastern dimension of the ENP is a component of the comprehensive EU policy towards its eastern neighbours and should become part of the Union's external policy, oriented towards close neighbourhood relations while at the same time preserving the partners' identity and autonomy. In other words, the eastern dimension of the ENP should be considered a component of the Common Foreign and Security Policy, although it has its own identity.

The policy of the European Union towards the East consists of several elements, including: 1) a policy towards neighbouring states – Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine – under the ENP, 2) the Black Sea Synergy, 3) the Eastern Partnership and the strategic partnership with Russia.

---

<sup>1</sup> For more about the European Neighbourhood Policy and the enlargement of the EU to the East, see: J. VARWICK, K.-O. LANG, *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen & Farmington Hills 2007; *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, L. Delcour, E. Tulmets (eds.), Baden-Baden 2008; CH. J. SCHNEIDER, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge 2009; *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, K. Weber, M.E. Smith and M. Baun (eds.), Manchester-New York 2007; *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, H. Sjørusen (ed.), London-New York 2007; *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, F. Attina and R. Rossi (eds.), Catania 2004.

The aim of this analysis is to attract the attention of research communities to the importance of the eastern dimension in the policy of the European Union in view of Poland's interest in developing a well thought-out and consistent eastern policy for the EU. The importance of the comprehensive implementation of this concept also results in particular from recent changes which have taken place in Eastern Europe and the South Caucasus region. In view of the collapse of the idea of the "Orange Revolution" in Ukraine, the negative developments of the political system in Belarus, the "frozen conflict" on the borders of Moldova or the resurging neo-imperial policy of the Russian Federation towards Eastern European countries and the South Caucasus (as shown by the five-day war between Russia and Georgia in August 2008), the situation is likely to change only when the EU's Member States become involved. The question of the chances for the realisation of the eastern dimension of the EU policy still remains open. In 2009 the EU Eastern Partnership was launched. It has not changed the policy of the EU towards the region; neither has it created new institutions and thus no qualitative change for Eastern European countries has been seen. Therefore, the Partnership is not a means to implement the eastern dimension that could be modelled after other EU dimensions. The question arises whether the Eastern Partnership is to be complementary to the already existing projects – the Black Sea Synergy and the Northern Dimension – or whether the initiatives in this region will duplicate.

Other issues should also be taken into account: whether the European Union wanted to regulate relations with its neighbours on its external borders by establishing the European Neighbourhood Policy, or was it conceived to complete the process of European integration? Quite often the debate about the shape of the ENP also refers to the discussion about the borders of the EU or the issue of further enlargement. If the enlargement were to take place, there is



a question in which direction: should it include Eastern or Balkan countries, or Turkey? Do we pretend to intend to enlarge the EU eastwards, that is do we envisage the inclusion of Eastern European and South Caucasus countries without actual membership? Can we say that the ENP is aimed to be a form of "soft power", wielded by the EU to influence the East? Or do we mean a differentiated integration of neighbour states in various sectors? This also involves the issue of the regionalisation of the ENP, i.e. renouncing the primacy of the European Commission's role under the ENP in creating the EU policy towards its eastern neighbours to the benefit of the largest Member States.

## *Chapter I.*

### *The nature and the specificity of the eastern dimension of the European Union's policy*

The years 2004 and 2007 saw the enlargement of the EU towards the East, which contributed to a change in the geopolitical system in this part of the continent. Not only Ukraine, Belarus and Moldova, but also Russia became immediate neighbours of the EU with Kaliningrad District, a Russian exclave, surrounded by EU Member States on all sides. On the one hand, the neighbourhood makes it possible to develop and enhance the political, and chiefly economic dialogue, but on the other hand the region shows a potential for change, as under the political systems of these states the situation is unpredictable. This situation offers opportunities for EU Members States to develop a consistent eastern policy with its main component – the eastern dimension.

When attempting an analysis of the concept of the eastern dimension of the ENP (more specifically: the eastern dimension of the EU policy),<sup>2</sup> one should take special note of its nature, as well as its subjective and objective scope, considering the specific nature of the EU, along with the specific targets of its policy, in this case the countries of Eastern Europe. This part of the analysis is not aimed at providing a detailed list of all the concepts behind the idea of the eastern dimension of the EU policy, but only those which create a basis for a better understanding of the eastern dimension, including threats and opportunities involved in the comprehensive implementation of its concept. As a Member State of the EU, Poland is perceived by many analysts as an actor particularly predestined to play a leading role in and to be a major driving force behind the European Union's eastern policy. The success of the eastern dimension will also benefit Poland, its people, and the research centres and academic community which have postulated that this dimension should be developed.

### ***1. The nature of the Eastern Dimension of the European Union policy***

#### ***Definition of the Eastern Dimension of the European Union policy***

The concept of the Eastern Dimension of the EU's ENP, or more broadly speaking, the eastern dimension of the EU policy, adds a new value to the Union's international relations. Despite attempted conceptualisation of the term, to this day (2009) it has not been precisely stated what the "eastern dimension" of the EU actually means. It should be added that the EU does not have a consistent

---

<sup>2</sup> See: K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej*, "Studia Europejskie" 2008, No 4, pp. 219-237; T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warsaw-Lublin 2008, pp. 219-221.

policy towards its neighbours in the eastern part of Europe, so the concept of the eastern dimension is an attempt to meet the challenges involved.

The term "dimension" should either refer to the region selected on the basis of a geopolitical criterion or to the countries of a given region which share a common history, culture or language, where there are links and interactions strengthening the region in its relations with other actors. With the EU's enlargement (1<sup>st</sup> of May, 2004 and the 1<sup>st</sup> of January, 2007) not only the eastern border of the Union was shifted eastwards, but above all the system of geopolitical forces in this part of the continent changed. This is why Poland – a border country with its own specific experience as a candidate and later a Member State of the EU – should be striving to assume the role of a promoter of the eastern dimension in the EU policy to overcome divisions between the European Union and East European countries.

***Poland's participation in the development of the concept of the eastern dimension of the European Union***

Among the countries of Central Europe, Poland has, since the 1990s, attached special importance to contacts with its eastern partners and has thus traditionally been the country most actively involved in promoting the eastern dimension. The list of priorities presented by the Minister of Foreign Affairs Krzysztof Skubiszewski included the following aspects: maintaining good relations with neighbouring countries, in particular in the East, and creating new regional structures in Central and Eastern Europe.<sup>3</sup> However, there is no doubt that the overarching goal of Poland's foreign policy has been

---

<sup>3</sup> K. SKUBISZEWSKI, *Racja stanu z perspektywy polskiej*, "Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej" 1992, pp. 38-39; also: *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (eds.), Lublin-Warsaw 2009, *passim*.

integration with the Euroatlantic structures of NATO and the EU and the strengthening of links with Western Europe.

It is generally acknowledged that the foundation for the concept of the eastern dimension of the EU policy was laid mainly by Polish research centres and decision-makers in Poland.<sup>4</sup> The concept of the eastern dimension was formulated for the first time in 1998 in a speech delivered by the Minister of Foreign Affairs Bronisław Geremek at a meeting inaugurating Poland's accession negotiations. He called for the establishment of an eastern dimension as an opportunity to extend the framework of cooperation for the new Member States after the enlargement of the Union that was to take place in 2004. In December 2002 a proposal in the form of a non-paper was presented,<sup>5</sup> which referred to a strategy of the coordination of aid activities of the EU and other institutions in the eastern region. The strategy proposed differentiated relations with Eastern European countries depending on the level of the countries' own interest in cooperation with the EU, as well as the advancement of the systemic transformation, observance of the rule of law, and the principles and the norms of the Community. The central role was played by Ukraine, which, according to the authors of the document, was not only to take a similar place to that of Russia in the Community policy, but also to become a Member State in the future. The activities were proposed under three pillars: the Community, the government (bilateral and

<sup>4</sup> There is more on this subject in: T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, "Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", Vol. 18, Lublin 2007, pp. 9-13.

<sup>5</sup> *Non-paper* with Polish proposals on a future shape of the policy of the enlarged EU towards its Eastern neighbours, the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, January 2003, after: *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Proceedings of the conference held by the Stefan Batory Foundation in co-operation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 20-21 February 2003 in Warsaw, pp. 93-107, <http://www.batory.org.pl/>

multilateral) and NGOs. It was also stressed that the eastern dimension and its conception were not competitive to the already existing Northern Dimension, but only complementary to solutions adopted under the Union's external policy.

Subsequently, during the conference on the EU's Enlargement and Neighbourhood Policy (held on the 20<sup>th</sup> of February, 2003 in Warsaw) the Minister of Foreign Affairs Włodzimierz Cimoszewicz gave a speech on *The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View*, in which he presented a developed concept of the eastern dimension of the EU, indicating that this proposal should become an instrument of the Union's foreign policy towards the neighbours on its eastern borders.<sup>6</sup> The Minister stressed that Poland possessed a unique knowledge about eastern states and might become not only a bridge between the regions but also a good advocate of the region.

It is worth noting that government proposals were accompanied by a debate in academic centres and the media. For example, the Stefan Batory Foundation prepared the report "More than Neighbours", compiled by a group of specialists from Polish and international research centres and focused on one country – Ukraine – suggesting that actions should be taken so that the country could become a member of the EU as soon as possible.<sup>7</sup>

However, Polish proposals did not win Brussels' acceptance, and the concept of the ENP presented in 2003 was fundamentally different: first of all, a different geographical area was proposed, along with the diversification of the policies and membership perspectives.

It was not before 2008 that a qualitatively new situation occurred: Poland, for the first time since its accession in 2004, managed to include its own concept into the foreign policy of the EU. Acting

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 15-23, [http://www.batory.org.pl/doc/nowi\\_se.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf)

<sup>7</sup> *Więcej niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe stosunki. Rekomendacje*, the Stefan Batory Foundation, Warsaw 2004.

jointly with Sweden, the Polish government presented a proposal to create the eastern partnership (EP).<sup>8</sup> Despite its earlier reservations, the Union accepted the project, as it did not modify the framework of the ENP and its basic ideas were considered reasonable from the point of view of the Community as a whole. Consequently, the proposal was approved in the conclusions from the summit which took place in Brussels on 19–20 June 2008.<sup>9</sup>

The concept of the eastern dimension of the EU policy refers to other already existing dimensions of the Union's external policy, such as the Northern Dimension or the Mediterranean Dimension (the Barcelona Process). This confirms the EU's pursuance of multidimensionality in constructing its foreign policy. The concept of the Northern Dimension was presented by the President of Finland Martti Ahtisaari in June 1994 during his lecture at the University of Tartu (Estonia). The concept of the Northern Dimension has since then become a speciality of the decision-making centre in Helsinki. It was particularly visible during the Finnish Presidency of the Council of the European Union in the second half of 1997. The conception/initiative of the Northern Dimension reflected the guidelines of Finland's foreign policy.<sup>10</sup> The basic goal of the Northern Dimension was to create a more coherent approach of the EU to the issues of cooperation and coordination of all the Union's projects in the region of the Baltic Sea. Additionally, the intention of creating links between

<sup>8</sup> *Propozycja polsko-szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, [http://www.msz.gov.pl/Propozycja\\_Polsko-Szwedzka,19890.html](http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka,19890.html)

<sup>9</sup> *Presidency conclusions, European Council in Brussels, 19–20 June 2008*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/ec/101368.pdf)

<sup>10</sup> The idea of the Northern Dimension of the EU policy was launched in 1997 by the Prime Minister of Finland Paavo Lipponen, Cf. CH. S. BROWNING, P. JOENNIEMI, *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, "Security Dialog", vol. 34, No. 4, Institute for International Studies (IIS), Copenhagen, December 2003, pp. 465–466.

all Member States of the European Union within the region (not all countries of the region being members of the EU), to achieve a synergy effect and overcome the disparities in the social and economic development between Northern European countries (more specifically the differences between East and West) was promoted. The method to ensure economic development and political stability was to increase funding under such programmes as TACIS, PHARE and INTERREG, as well as combining funding with bilateral assistance and aid from international financial institutions.<sup>11</sup>

Looking for analogies between the Northern Dimension and the Eastern Dimension, it needs to be stated that the latter should be guided by the principle of coordination of EU activities within the region and strengthening the links between the countries which develop this dimension and the beneficiary countries. In this discussion one cannot also pass over the influence of geographical factors and the issue of the territorial scope of the EU's eastern policy. Two opinions on this subject prevail among analysts. According to the first one, the eastern dimension should include four countries: Ukraine, Belarus, Moldova and Russia (at least the West European part of the latter). According to another concept, Russia should be excluded from this dimension. This results from the fact that Russia is a country of special importance to the EU (security reasons, energy and raw materials).<sup>12</sup>

So far, the concepts and postulates for creating the eastern dimension of the EU policy can generally be summed up in the following elements:

1. adjustment assistance programme;

<sup>11</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, pp. 219 et seq.

<sup>12</sup> Cf. I. SOŁONENKO, *Wschodni wymiar Unii Europejskiej – spojrzenie Ukrainy*, [in:] *Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (ed.), Kraków 2004, p. 44.

2. Justice and Home Affairs (JHA);
3. cross-border cooperation;
4. social (and political) dialogue;
5. security issues;
6. the programme of support for the development of transport infrastructure.<sup>13</sup>

The basis of the concept of the EU policy's eastern dimension should focus on the bilateral policy of the Union with regard to Eastern European countries and on the regional policy towards the entire region of Eastern Europe.

In conclusion of the discussion about how to define the eastern dimension of the EU policy, it should be stated that it is bound to be a package of interconnected and concrete economic, social and political proposals of the Union and the Member States addressed to selected countries bordering with the enlarged Union in the east, i.e. the countries of Eastern Europe.<sup>14</sup>

## ***2. The specificity of the eastern dimension of the European Union's policy***

The activities of the European Union are addressed to non-Member States, a specific entity or the entire region. Speaking of the eastern dimension of the EU, one needs to also consider the specificity of its promoter, that is the European Union, and its object, that is the countries of Eastern Europe.

<sup>13</sup> Cf. K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, A. DULEBA, L. PÓTI, V. VOTÁPEK, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – perspektywa krajów wyszebradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim*, "Punkt Widzenia" Ośrodka Studiów Wschodnich (hereinafter referred to as "OSW"), Warsaw, February 2003, p. 28.

<sup>14</sup> J. CICHOCKI, M. CICHOCKI, P. KOWAL, *Polska a „wymiar wschodni” UE*, [in:] *„Wymiar wschodni” UE – szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, P. Kowal (ed.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warsaw 2002, p. 10.



*The specificity of the subject of the eastern dimension of the European Union's policy*

The eastern dimension is formed by the European Union itself. Once Jacques Delors defined the EU as an "unidentified political object". This term suggests that the Union as such is something incomprehensible and complex, with undefined goals. But aren't earlier ideas about the EU the result of various elements which together add to the nature of this structure? This implies problems with the perception of the structure of the EU being a specific actor of international relations. From the point of view of international law, the EU had not been an international organisation until the Lisbon Treaty came into force as it had not previously had a legal personality.<sup>15</sup> According to the German Constitutional Court judgement of 12 October 1993, issued in Karlsruhe, the EU is an association, a supranational community of states, but it is not a state as such, as there is no such thing as a European nation.<sup>16</sup>

The situation changed on the 1st of December 2009 with the entry into force of the Lisbon Treaty which has brought about many systemic changes. It has transformed the European Union into a uniform

<sup>15</sup> Nevertheless the European Community as a full subject of international law can conclude numerous international agreements (bilateral and multilateral). TEU does not give the EU legal personality *expressis verbis* in the meaning of international law or private law. According to Jan Barcz, the EU is a specific structure of a *sui generis* (special nature), without legal personality, operating on the basis of an international treaty (TEU) and in the phase of development – *in statu nascendi*. For more on legal personality under international law, see: J. BARCZ, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [in:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (ed.), Warsaw 2002, pp. 51-52 i 67-68; J. GALSTER, *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, Toruń 2006, pp. 107-116; C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, vol. 1, Warsaw 2000.

<sup>16</sup> After J. SYMONIDES, *Unia Europejska – państwo – region. Nowe pojmowanie subsydiarności i suwerenności*, [in:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Halizak, S. Parzymies (ed.), Warsaw 2002, p. 45.

international organisation with legal personality and abolished the pillar-based structure of the Union, though the European Atomic Energy Community still remains outside this structure.

In the present phase of the political and systemic development of the EU, those provisions of the Lisbon Treaty which concern the Union's institutions and decision-making process are considered critical from the point of view of the capacity of the EU as regards integration.<sup>17</sup> Unquestionably, the Treaty of Lisbon takes into account the future challenges faced by the EU resulting, *inter alia*, from the planned further phases of enlargement, perhaps also involving East European countries. It should be remembered that the "Nice package" has limited the enlargement of the Union to only 12 countries with which accession negotiations were conducted at that time, and concluded with the accession of those states to the EU in 2004 and 2007. Presently it would not be a *pro futuro* solution. Thus, the entry into force of the Lisbon Treaty has been a step forward in this respect. The Treaty enables activities to further enhance the integration of the Union and the accession of new Member States to the EU.<sup>18</sup>

The concept of the eastern dimension of the EU policy may appear an unclear political idea. As Jan Zielonka rightly stated: "from the very beginning of the European integration process, such elements as ambiguities, the language that is fuzzy or simply difficult to understand as well as contradicting assumptions have been

---

<sup>17</sup> For more on the specificity of the EU Treaty reform connected with successive phases of the Union development, including the provisions of the Lisbon Treaty, see: J. BARCZ, *Charakter prawny i struktura traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, [in:] *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, J. Barcz (ed.), Warsaw 2009, pp. 124-128.

<sup>18</sup> J. BARCZ, *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesji*, Warsaw 2009, p. 203; Cf. F. AMTENBRINK, *On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement*, The Hague 2007, p. 11.

a norm not only in the sphere of politics but also law.”<sup>19</sup> As a result, the ambitious idea of the eastern dimension can be suppressed in view of the divergent visions of the external policy of the European Union. All the more so, as it should be remembered that – using the terminology of H. and W. Wallace – the EU includes various species of “birds”: “some eagles, some sparrows, even some chickens than cannot actually fly.”<sup>20</sup>

The outreach of the strategy of the eastern dimension should cover the entire area of Eastern Europe, which should be combined with the development of individual strategies towards different states in that area. The strategies should become part of the EU external policy as a whole, as its separate element which calls for a specific approach, adequate to the character of the countries of the region (this subject is covered in the following paragraph).<sup>21</sup>

### ***The specificity of the object of the eastern dimension of the European Union's eastern policy***

The collapse of the bipolar system in 1991 contributed to the overcoming of the division between Eastern and Western Europe, and, first and foremost, the emergence of new independent states. These developments have created, on the one hand, new opportunities for developing cooperation between the European Union and the newly established

<sup>19</sup> J. ZIELONKA, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warsaw 2007, p. 6.

<sup>20</sup> H. and W. Wallace tried to describe the nature of the EU using the metaphor of a flock of wild geese in flight, where a group of different entities performs coordinated manoeuvres under a changing head. H. WALLACE, W. WALLACE, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague 1995, pp. 28-29.

<sup>21</sup> Cf. K. PEŁCZYŃSKA-NAŁĘCZ, A. DULEBA, L. PÓTI, V. VOTÁPEK, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – perspektywa krajów wyszebradzkich...*, p. 13.

states of Eastern Europe – Belarus, Ukraine, Russia and Moldova,<sup>22</sup> while on the other hand, the EU's decision-makers viewed the demise of the USSR with mixed feelings and as a result they treated newly created states as "seasonal beings". This way of thinking was strengthened by the issue of nuclear weapons proliferation<sup>23</sup> and concerns about the region's possible instability and repeat of the so-called "Yugoslav scenario".

Despite achieving independence in the early 1990s, Eastern European countries are still undergoing a process of system transformation. When analysing the internal situation of those states – their political systems – the impact of historical processes and the past events which condition the shape of their democracies should be borne in mind.<sup>24</sup> Neither domestic nor foreign policy can be understood without referring to what is "inside". The factor which has had a direct impact on the situation of the countries in that region is "the tragedy of the 20th century – an era of terror and oppression."<sup>25</sup> Principles and fundamental human and civic rights and freedoms were violated. The totalitarian system developed a new type of man – *homo sovieticus*. Therefore, when discussing the eastern dimension in view of the specificities of Eastern European countries (as well as the Southern Caucasus), one must not neglect or marginalise externalities. The societies of these countries see the EU and its eastern policy in a completely

<sup>22</sup> Moldova found itself in an area of direct interest of the EU with the accession of Romania on the 1st of January 2007: there is more on the international situation of Moldova in: T. KAPUŚNIAK, M. SŁOWIKOWSKI, *Moldawia – rara avis in terris? Charakterystyka moldawskiego reżimu politycznego na tle poradzickich doświadczeń transformacyjnych*, "Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", Vol. 3, Lublin-Łódź 2009.

<sup>23</sup> See T. KAPUŚNIAK, *Analiza pozycji militarnej współczesnej Ukrainy*, "Polityka Wschodnia" 2006, Nos 1-2, pp. 135-136.

<sup>24</sup> For more on this subject, see: W. BALUK, *Transformacja systemu politycznego Ukrainy, Mołdowy i Białorusi*, [in:] *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś (eds.), Lublin 2009, p. 17.

<sup>25</sup> O. TURIJ, *Dialog kultur i kultura dialogu na współczesnej Ukrainie – perspektywa chrześcijańska*, [in:] *Tradycje różnorodności kulturowej i religijnej w Europie Środkowo-Wschodniej*, J. Kłoczowski, S. Łukasiewicz (eds), Lublin 2003, pp. 102-103.

different light than the decision-makers and citizens in the EU. As opinion polls in Eastern European countries suggest, membership in the EU is not as widely supported as one might expect. It results from scarcity of information about the Union as well as Cold War perceptions of the world, following the paradigm that there is always "one of us" against "the enemy" (East–West). Naturally, the situation is changing, which is particularly visible among the younger generation, but some signals which come from, let us say, Belarus, Russia or Ukraine, should not be underestimated. The situation of democracy in these countries is far from Western European standards. Kerstin Zimmer was right to describe Ukrainian democracy as neo-patrimonial.<sup>26</sup> According to Zimmer, it is characterised by the fact that borders between individual organisations and the economic, public or political spheres, are blurred, while established mechanisms within the system block the emergence or the separation of the said spheres. The problem is aggravated due to the inefficiency of the state in executing its sole competence in developing both interior and foreign policy.

The shifting of the eastern border of the EU has had a lot of geopolitical, political, economic and social consequences. One of the major geopolitical consequences has been the extension of the border between the Union and Eastern European countries – members of the Commonwealth of Independent States.<sup>27</sup> Until the enlargement of the

<sup>26</sup> K. ZIMMER, *The Old Industrial Region Paradigm Re-visited: Donetsk Oblast (Ukraine) throughout 1990s*, Regional Studies Association International Conference "Reinventing Regions in a Global Economy", April 12<sup>th</sup>-15<sup>th</sup>, Pisa, Italy 2003, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/pisa03/zimmer.pdf>

<sup>27</sup> The dissolution of the Union of Socialist Soviet Republics in the legal, systemic sense, state and geopolitical sense took place on the 8th of December 1991. During a meeting in the *Belovezhskaya Pushcha* near Brest: Boris Yeltsin (Russian Federation), Leonid Kravchuk (Ukraine) and Stanislav Shushkevich (President of the Supreme Council of Belarus) signed an agreement on the establishment of the Commonwealth of Independent States. See: S. BIELEŃ, *Powstanie Wspólnoty Niepodległych Państw*, [in:] *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, E. Zieliński (ed.), Warsaw 1993, pp. 298-301; T. KAPUŚNIAK, *Potencjalne kierunki zewnętrznych przemian Ukrainy*, "Polityka Wschodnia" 2005, Nos 1-2, pp. 130-131.

EU upon the accession of Central and Eastern European countries in 2004 the common border had only consisted of a small section in the north of Europe, that is between Finland and the Russian Federation, while as a result of the enlargement, the border has been extended southwards, along the borders of Lithuania, Latvia, Estonia, Poland, Slovakia, Hungary and Romania (after the accession of the latter on the 1<sup>st</sup> of January 2007). This form of the border between the EU and Eastern European countries has created numerous problems and challenges (the Schengen area; the future of the Eurozone). Moreover, as indicated by Janusz Ruskowski, Poland can become a bridge between the EU and that region and the leader in promoting the eastern and the northern dimension of the European Union, while Ukraine might become a bridge between the eastern dimension of the EU and the Organisation of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC).<sup>28</sup>

Among the numerous effects of the EU enlargement eastwards one should mention the social consequences, such as the restrictions on the crossing of borders by citizens of Eastern European countries (the visa regime enforced by the Schengen Agreement). This caused problems in bilateral contacts, in particular in frontier areas. Regional cooperation offers an opportunity for the frontier areas; one should mention, for example, the Carpathian Euroregion that has been created in order to raise living standards and strengthen links on both sides of the border. Geographical rapprochement with the EU will contribute to a growing trade exchange, which should result in the economic growth of these countries. Moreover, foreign direct investment (from EU Member States) should be directed to these countries, while aid programmes that until recently had been addressed to the candidate countries (which are now EU Member States) should be redirected to eastern neighbour countries. In addition, support for such initiatives as INOGATE (Interstate Oil

---

<sup>28</sup> J. RUSZKOWSKI, *Wschodni Wymiar Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, "Studia Europejskie" 2003, No 2 (26), pp. 48-49.

and Gas Transport to Europe)<sup>29</sup> or TRACECA (the Transport Corridor Europe – Caucasus – Asia, in other words a "New Silk Road") is also expected to increase.<sup>30</sup>

The above-mentioned problems have emerged as a result of the EU's enlargement eastwards. However, according to Leszek Jesień, from the EU's point of view, the concept of the eastern dimension of the EU has major flaws. The territorial scope of the eastern dimension should cover four countries: Ukraine, Belarus, Moldova and Russia. Theoretically, the three first countries should have the opportunity to become EU Member States in the future when they meet membership criteria. This is why Jesień believes that the eastern policy should either be split into two levels: 1) the policy towards the future members of the EU (Ukraine, Belarus, Moldova) and 2) the policy towards Russia, or else it should be a combination of external policies to be ultimately transformed into an interior policy with a clearly defined external aspect.<sup>31</sup>

\* \* \*

In conclusion, the eastern dimension should reflect the multidimensionality of the EU policy,<sup>32</sup> while at the same time the diversity of partners that surround the EU should be considered. The above-

<sup>29</sup> INOGATE means the International Transport of Natural Oil and Gas to Europe, Cf. <http://www.inogate.org/en/>

<sup>30</sup> EU Programme Tacis – TRACECA is an ambitious international programme focused on supporting the political and economic development of the Black Sea Region, the Caucasus and Central Asia, through supporting international transport. Cf. <http://www.traceca-org.org/default.php?l=en>

<sup>31</sup> Cf. L. JESIEŃ, "Wymiar wschodni" UE z perspektywy UE – próba krytyki, [in:] „Wymiar wschodni" UE – szansa czy idée fixe polskiej polityki?..., p. 17.

<sup>32</sup> For more on this subject, see H. HAUKKALA, *Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension*, the Finish Institute of International Affairs, FIIA Report 2/2002, Helsinki 2002, *passim*; P. J. BORKOWSKI, K. DOŚPIAŁ-BORYSIĄK, T. KAPUŚNIAK, *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, "Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", Vol. 1, Lublin-Łódź-Warsaw 2009, pp. 84-86.

-mentioned concept should also take into account the specificity of the object of this policy, where historical reasons as well as cultural differences and different civilisations influence the political systems of the states being beneficiaries of this policy, which indirectly translates itself into foreign policies of these states. Poland, with its experience in this respect, should play an active role in implementing this concept. The successful implementation of the eastern dimension will not only benefit Poland but also the countries of Eastern Europe. The overcoming of divisions and different views between Warsaw and Berlin is an issue of extreme importance. Unfortunately, the EU's decision-makers have failed to create the eastern dimension of the EU following the model of the two existing dimensions. Therefore, later in this study the eastern dimension of the European Neighbourhood Policy of the EU will be discussed, i.e. the policy which sets the framework of the EU's relations with its southern and eastern neighbours. The evolution of this policy and the emergence of new initiatives addressed to the eastern neighbours of the EU, such as the Black Sea Synergy and the Eastern Partnership will also be covered.

## *Chapter II.*

### *The European Neighbourhood Policy of the European Union: Its nature, goals, principles and instruments*

Before the enlargement of the EU by ten Member States took place in 2004, a debate was held at the European forum on the future neighbourhood policy after the EU enlargement to the east. The discussion on this subject gained momentum in April 2002, when Denmark and the



United Kingdom submitted the first proposal entitled *New Neighbours Initiative*, to offer the countries on the future eastern border of the EU – Belarus, Ukraine and Moldova – the status of "special neighbours". Then, as a result of objections raised by France and Spain fearing the marginalisation of the Mediterranean Dimension, countries from outside Europe were also included in that initiative. The first concept of the European Neighbourhood Policy was presented on the 11th of March 2003 in the Commission Communication: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, in which the Commission presented the vision of relations with the neighbouring states.<sup>33</sup> The document indicated that fourteen states bordered the Community: Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, as well as participants in the Barcelona process: Algeria, the Palestinian Authority, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Syria and Tunisia. Then, in 2004, the neighbours of Turkey – which is a candidate country – were also included into that group, namely Armenia, Azerbaijan and Georgia. By this, the ENP was to cover 17 countries in total, with a population of 400 million.

The idea behind the Communication was that the EU should be striving for the development of an area of prosperity and good neighbourly relations – a circle of friendly countries with which the EU has close, peaceful and cooperative relations. It was indicated that all countries should be helped in participating in the Community Common Market through the liberalisation and promotion of the free movement of persons, goods, services and capital. Building on the common values the EU wanted to create a framework of closer cooperation, even by accepting solutions which are binding under the European Economic

---

<sup>33</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

Area, though it firmly stated that the neighbourhood policy was not an invitation to membership of the EU. Cooperation was also proposed under the framework of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy.<sup>34</sup>

Then, in early July 2003, the Commission published a successive communication: *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*,<sup>35</sup> which was basically devoted to issues connected with various aspects of the ENP financing, including the establishment of a new financial instrument: the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI).<sup>36</sup> The Communication about a "wider Europe" has become the basis for the formulation of the concepts of the European Neighbourhood Policy of the EU, which was announced on the 12<sup>th</sup> of May, 2004.<sup>37</sup> The next step was a package of political initiatives prepared by the Commission in May 2004 – *Strategy Paper* – which was accepted by the Council of Europe and the European Union in June 2004.<sup>38</sup> The package concerned the following issues: political dialogue and reforms, trade and measures to prepare the partners for the gradual approach to obtaining a share of the internal market of the EU, justice and

<sup>34</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, p. 219 et seq.

<sup>35</sup> *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Communication from the Commission, 1 July 2003, COM(2003) 393 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf)

<sup>36</sup> *Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, Official Journal of the European Union, L 310/1, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_l310\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_en.pdf)

<sup>37</sup> Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM (2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

<sup>38</sup> *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, Communication from the Commission, 12 May 2004, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

internal affairs, energy, transport, information society, the natural environment, research and innovation, as well as social policy and interpersonal relations.

It should be noted that Russia did not express interest in participating in the ENP. Another EU-Russia summit took place on the 31st of May, 2003 on the occasion of the 300th anniversary of St. Petersburg, and due to this it had a symbolic dimension. During that meeting the creation of common spaces between strategic partners under the existing PCA was proclaimed.<sup>39</sup> The following "common spaces" were agreed:<sup>40</sup>

1. The Common Economic Space;
2. The Common Space of Freedom, Security and Justice;
3. The Common Space on External Security;
4. The Common Space on Research, Education, Culture.<sup>41</sup>

As a result, the ENP covered the countries which geographically neighboured the EU but had no previous perspective of membership in the structures of the EU and had established relations with the EU on the basis of the treaties (PCA or association agreements). Taking the treaty regulations with the EU into consideration, the conclusion can be drawn that what the ENP offered the EU's neighbours

<sup>39</sup> During the EU-Russia Summit in Moscow on the 21st of May, 2004 the parties appointed coordinators responsible for the creation of four areas. Cf. A. BRYC, *Stosunki Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską*, [in:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych*, A. Czarnocki, I. Topolski (eds.), Lublin 2006, s. 202; S. BIELEŃ, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warsaw 2006, p. 283; M. MENKISZAK, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, "Prace" OSW, Warsaw, January 2006; H. HAUKKALA, *The EU, Russia and the European Neighbourhood Policy: The Case of Moldova*, The Finnish Institute of International Affairs, 12 April, 2005; <http://www.fornet.info/documents/FORNET%20plenary%2005%20Moldova%20Backgroundpaper.pdf>

<sup>40</sup> Cf. T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne...*, pp. 42-43.

<sup>41</sup> See *EU-Russia Common Spaces Progress Report 2007*, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/docs/commonsaces\\_prog\\_report2007.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsaces_prog_report2007.pdf)

(including Eastern European countries) was a different form of cooperation and by this the prospects of membership in the EU's structures in the future were ruled out. Moreover, due to the lack of a binding agreement (PCA) between the EU and Belarus, the country has not become a member of the ENP, though it has been included in the EU proposal.

The main goal of the ENP is to support cooperation between the EU and its neighbours in economic, political, cultural and security areas. The cooperation should be based on common values (democracy, the rule of law, respect for human rights), the development of cooperation based on the market economy, as well as cooperation in combating common threats, such as e.g. terrorism.

Via the ENP, the EU offers to its partners enhanced economic cooperation (with prospects for the creation of a future free-trade area, participation in certain areas of the internal market and economic relations based on the four freedoms which are provided within the EU) and privileged political relations. Despite the ENP being a consistent EU policy towards its neighbours, it should be said that it is based on the principle of conditionality (while the EU uses the "carrot and stick" strategy of reward and punishment). The need for political, social and economic reforms in a given country, as has been postulated by EU decision-makers, is reflected in the EU strategy towards that country. The more willing it is to meet the EU's expectations, the greater reward it gets. As a result, we have to deal with the principle of a differentiated approach of the EU towards those countries, as it negotiates mutual commitments (the respective rights and duties of the country and the EU). In exchange of the commitments it has assumed, the country obtains financial and technical assistance.

The ENP is being implemented on the basis of Action Plans (APs) which the EU negotiates with individual countries (see the

table below). The Action Plans are based on the *Partnership and Co-operation Agreement* (PCA)<sup>42</sup> which make the country in question closer to EU standards; they are also aimed to foster the better implementation of these provisions. Action Plans are political documents valid for three to five years and comprise a catalogue of priority issues to be solved in the period for which the plan has been created. APs go beyond the traditional framework of cooperation, laying stress on gradual economic integration and strengthening political cooperation. They offer a comprehensive framework of cooperation between the EU and individual states, in particular in the area of the necessary reforms. The EU supports the implementation of the APs via a new financial instrument which has been in force since the 1<sup>st</sup> of January 2007, i.e. the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) and via programmes to increase the country's administrative capacity – the Twinning Programmes and TAIEX. The latter is available to the countries covered by the ENP and to Russia.<sup>43</sup>

Talking about the legal basis of EU relations with its East European neighbours, one should not neglect the debate on the new legislative framework of EU relations with Eastern European countries. There are proposals to meet the expectations of these countries and to offer them opportunities for closer cooperation, and subsequently membership in the EU (at least to Ukraine, Belarus and Moldova). The means to get these countries closer to EU standards would be association agreements (or "enhanced cooperation agreements"), creating mechanisms of support to the adjustment process

<sup>42</sup> Since the early 1990s the EC has based its relations with the countries of Eastern Europe on the Partnership and Cooperation Agreement. PCA has been signed with Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kirgizstan, Moldova, Russia, Ukraine and Uzbekistan. Cf. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/pca/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm)

<sup>43</sup> Cf. TAIEX (*the Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building*), <http://taieux.ec.europa.eu/>

**Table 1: Eastern European countries covered by the European Neighbourhood Policy**

State	Treaty basis			National report	Action Plan	
	Type	Adopted	Entered into force		Adopted	Entered into force
Belarus	PCA	03/1995	–	–	–	–
Moldova	PCA	11/1994	07/1998	05/2004	12/2004	02/2005
Ukraine	PCA	06/1994	03/1998	05/2004	12/2004	02/2005

Source: Author's own study.

**Table 2: South Caucasus countries covered by the European Neighbourhood Policy**

Partner states	Entry into force of PCA	National report on ENP	ENP Action Plans	Date of adoption by the EU	Date of adoption by the partner state
Armenia	1 July 1999	March 2005	September 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaijan	1 July 1999	March 2005	September 2006	13.11.2006	14.11.2006
Georgia	1 July 1999	March 2005	September 2006	13.11.2006	14.11.2006

Source: Author's own study

and rapprochement process, to support the development of economic cooperation and to promote political dialogue, as well as agreements concerning other areas. In other words, it is about supporting the integration of Eastern European countries with the EU outside the postulated PCA free trade framework (areas).

It should also be noted that the theoretically consistent concept of the European Neighbourhood Policy encounters numerous obstacles

due to its structural contradictions.<sup>44</sup> The ENP covers a group of several dozens countries of North Africa up to the South Caucasus, with different potentials and aspirations. Some may expect membership in the Union, even if it is to be in the distant future, while the ultimate goal for others is just a free trade area. In this relation, the beneficiaries of the ENP, both in the East and in the South, feel underestimated by the EU. All the more so that neither the countries of the European Economic Area (Iceland, Liechtenstein and Norway) which can join the Community any time when they wish, nor the candidate countries or countries awaiting candidate status (e.g. Turkey and the Western Balkans) have been included in this group.<sup>45</sup> On the other hand, Russia – the most important neighbour of the Community – has not been included in the neighbourhood programme, simply because it did not want to.

However, a great diversity of countries neighbouring the Union is not the only reason of the failure of the neighbourhood policy. In practice, despite the declared multidimensionality of the EU's external policy, the Mediterranean region has become, in a way, privileged in terms of EU funding. The disparity between the EU financial resources allocated to the eastern and Mediterranean regions could be seen as early as the years 2000–2003, when a total of EUR 1,332.2 million was allocated to the TACIS programme, whilst EUR 3,716.1 million was spent on MEDA.<sup>46</sup> Similarly, loans offered by the European Investment Bank to Eastern European countries (ca. EUR 500 million) amounted to only 25% of the funding available to

<sup>44</sup> G. GROMADZKI, *Five Theses on European Neighbourhood Policy*, Batory Foundation Policy Brief, Warsaw, September 2008.

<sup>45</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, s. 219 et seq.

<sup>46</sup> *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, op. cit., p.30. In 2000–2003 Russia received EUR 599.6 million, Ukraine EUR 435.6 million, Moldova EUR 46 million and Belarus EUR 10 million.

**Table 3: The amount of allocations under the European Neighbourhood and Partnership Instrument in the years 2007-2010, broken down into beneficiary states**

	Total (2007-2010) in EUR million
<b>1. Allocations for both dimensions of the ENP – ENP Wide</b>	
<i>ENP Interregional Programmes</i>	260.8
A financial mechanism for countries showing the best performance in implementing reforms and using EU financial assistance ( <i>Governance facility</i> ) and a financial instrument allocated for investment, supporting loan operations from international finance institutions in neighbour countries ( <i>Support for Investment</i> )	400.0
<b>Allocations for both dimensions of the ENP – total ENP Wide</b>	<b>660.8</b>
<b>2. South Country Programmes</b>	
Palestine	632.0
Israel	8.0
Libya	8.0
Algeria	220.0
Egypt	558.0
Jordan	265.0
Lebanon	187.0
Morocco	654.0
Syria	140.0
Tunisia	300.0
<b>Total: country programmes for the South</b>	<b>2 972.0</b>
<i>Regional Programmes</i>	333.3
<i>CBC Programmes</i>	101.8
<b>Total South</b>	<b>3 407.1</b>



<b>3. East Country Programmes</b>	
Russia	120.0
Belarus	20.0
Armenia	98.4
Azerbaijan	92.0
Georgia	120.4
Moldova	209.7
Ukraine	494.0
<b>Total country programmes for the East</b>	<b>1 154.5</b>
<i>Regional Programmes</i>	223.5
<i>CBC Programmes</i>	175.3
<b>Total South</b>	<b>1 553.3</b>
<b>Total ENPI 2007–2010</b>	<b>5 621.2</b>

Source: European Commission information of 11 October, 2006 on the *Programming of the European Neighbour ship and Partnership Instrument 2007–2010*, p. 4. After: J. Kępa, *Przegląd budżetu Unii Europejskiej w kontekście wzmocnienia „wymiaru wschodniego” Europejskiej Polityki Ścisiedztwa*, Biuletyn Analiz UKIE 2008, No 18, p. 55.

Mediterranean countries.<sup>47</sup> Meanwhile, under the *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR) EUR 19.3 million was allocated to Russia and western CIS countries in the years 2000–2003, while EUR 41.4 million was spent on projects in the Mediterranean region.

The current financial perspective 2007–2013 has not fundamentally modified the distribution of regional support. PHARE

<sup>47</sup> *European Neighbourhood Policy: Funding*, [http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm). Moreover, in 2002 the Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP), was created which amounted to EUR 6.5 billion until 2007.

and TACIS have been combined and a single European Partnership and Neighbourhood Instrument created. However, at the same time, the resources for the neighbourhood policy have been significantly increased – up to EUR 12 billion (by 32%), which has been an extremely welcome development. Around 93% of this amount (EUR 11.2 billion) will be allocated for the financing of national regional and cross-border programmes. Currently it is known that in the years 2007-2010 southern states will receive EUR 3,407.1 million, while eastern countries only EUR 1154.5 million (see Table 3). It is worth noting that there has been a modification of distribution in the eastern direction. Over 40% of allocations will go to Ukraine (EUR 485 million), Moldova (EUR 209.7 million) and Georgia (EUR 120.4 million), while Russia will be ranked fourth (EUR 120 million).<sup>48</sup>

### *The Neighbourhood and Partnership Instrument*

In March 2003, the European Commission, in its Communication on Wider Europe,<sup>49</sup> presented the idea of the European Neighbourhood Policy and further initiatives and communications indicated the need for a new financial instrument to be known as the *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)*. Consequently, on the 24th of October, 2006, The European Neighbourhood and Partnership Instrument was established by Regulation No 1638/2006 of the European Parliament and the Council. The ENPI is the most flexible instrument oriented towards the constant growth and adjustment of eastern countries to EU policy and standards, according to

<sup>48</sup> Cf. K. DOŚPIAŁ-BORYSIĄK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, p. 219 et seq.

<sup>49</sup> Commission of the EC, the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood...*

priorities which have been agreed with in *Action Plans*.<sup>50</sup> It should be noted that the main elements of the ENPI include, first of all, the political and human dimension (democracy and human rights), and, secondly, the economic dimension (economic, monetary and macroeconomic, infrastructure and economic links), and thirdly, the security dimension (justice and home affairs, foreign and security policy).<sup>51</sup>

### *Chapter III.*

## *Black Sea Synergy*

Armenia, Azerbaijan and Georgia do not play a key role in the eastern policy of the European Union. In the 1990s the Union was not interested in this region, but in the early 21st century, in view of the growing attractiveness of this area (in particular its geopolitical and geo-economic situation), it began to intensify its activities towards individual countries and the entire region.<sup>52</sup> This situation resulted, *inter alia*, from the following reasons:

1. in the 1990s the EU's policy spirit was "Russia first", and thus the countries of the South Caucasus were considered to fall into the sphere of the exclusive influence of Russia;
2. the lack of a direct border with these countries (a relatively large distance in terms of geographic location), which has changed as a

<sup>50</sup> A. DUMAŁA, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [in:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, M. Pietraś, T. Kapuśniak (eds.), Lublin 2007, p. 329.

<sup>51</sup> M. EMERSON, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS Working Document, No. 215/November 2004, p. 9.

<sup>52</sup> Cf. *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (eds.), Lublin 2008.

result of the enlargement of the EU to include Romania and Bulgaria on the 1<sup>st</sup> of January, 2007;

3. the insufficient familiarity of the political decision-makers from the European Union with the specificity of the South Caucasus region, political, social and ethnic splits and conflicts, the region of Caucasus being an ethnic/cultural/a melting pot of civilisations;
4. political and social instability of the Caucasus as a challenge to EU security.

The EU's enlargement in 2007 involving Bulgaria and Romania has changed the distribution of power in South-Eastern Europe. Hence the borders of the EU shifted towards the Black Sea, and, as a result of the recent enlargement, the EU has become involved in geostrategic play in the Black Sea region, with the Black Sea becoming, in a way, an internal sea. The enlargement has offered an opportunity to enhance cooperation between the EU and the countries of the Black Sea region. In response to changes which occurred as a result of the enlargement involving Bulgaria and Romania and showing a positive approach to the concept of multilateral cooperation in the region, on the 11<sup>th</sup> of April, 2007 the European Commission adopted its Communication: *Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative*.<sup>53</sup> The territorial scope of the Synergy covers the following countries of the Black Region: Greece, Bulgaria, Romania, Moldova, Ukraine, Russia, Armenia, Azerbaijan and Turkey and the EU trio – the President of the European Commission, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and a representative of the EU Presidency in the relevant six months period.

Then, in its Conclusions of the 14th of May, 2007, the Council positively addressed the said Communication and encouraged the

---

<sup>53</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

Commission to take action for the consistent and more active involvement of the EU in the Black Sea region. The Parliament also positively assessed these activities.<sup>54</sup> The approval of the EU's activities in the Black Sea region by the Council and the Commission was a proof of the Union's aspirations to foster the regional dimension of the European Neighbourhood Policy. However, it should be indicated that the Synergy goes beyond the framework of the ENP, as it involves the countries which the latter does not cover.

The growing interest of the EU in the Black Sea region has resulted from both the enlargement of the EU in 2007 to include Bulgaria and Romania, and the geo-economic and geostrategic position of the South Caucasus countries (on the border between Europe, Central Asia and Middle East). Raw material resources and their transport routes enhance the attractiveness of the region in the eyes of the EU's decision-makers. However, one should bear in mind various problems and "frozen/defrosted" conflicts which constantly plague this region (the issue of Transnistria, Nagorno-Karabakh, the breakaway Georgian provinces of Abkhazia and South Ossetia and the conflicts within Ukraine concerning the Crimea, Bukovina, Transcarpathia), as well as issues of organised crime, illegal migration, drug smuggling, environment protection etc. Thanks to the EU's activities to promote multilateral cooperation, the practical implementation of the idea of multilateralism, that is the governance system based on multilateral cooperation, is gaining in importance. Thus, the Black Sea Synergy should contribute to the development of regional cooperation, following the Commission recommendations of July 2006<sup>55</sup> (which postulated the regional dimension of the ENP), as well as the cooperation of the

---

<sup>54</sup> *European Parliament resolution of 17 January 2008 on a Black Sea Regional Policy Approach* (2007/2101(INI)) PE 396.706

<sup>55</sup> European Commission, *Communication on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726 final, 4 December 2006.

Black Sea region with the EU. The Black Sea Synergy is a successive element of regional cooperation under the EU Neighbourhood Policy alongside already existing initiatives: the Mediterranean Partnership and the Northern Dimension.

The Synergy stresses the importance of the EU's active involvement in promoting democratic and economic reforms, safeguarding stability and supporting development in the Black Sea region. It is also stressed that the EU's activities in this area focus on three strategies: 1) the European Neighbourhood Policy (with five eastern partners under the ENP engaged in cooperation in the Black Sea region), 2) the process of preparation for Turkey's accession and 3) the "Strategic Partnership" with the Russian Federation.<sup>56</sup>

The idea of the Black Sea Strategy refers to the areas of cooperation and common priorities of the EU and the countries in the region and focuses on short- and medium-term goals in these areas – human rights, good governance, the movement of persons and security, "frozen" conflicts, energy, transport, environmental protection, marine policy, fisheries, trade exchange, research and education networks, science and technology, employment, social affairs and regional development. The Synergy stresses that it is an initiative within a flexible framework, aimed at ensuring better coordination and consistency of EU activities in the Black Sea region, resulting from the common interests of all countries of the region and the Community.<sup>57</sup>

In order to minimise the costs of implementation of the Black Sea Synergy, the EU assumed that no new initiatives should be created in the region but focus should rather be placed on the strengthening and improving cooperation under the Organisation of the Black Sea

---

<sup>56</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative*, Brussels, 11.04.2007, COM(2007) 160 final.

<sup>57</sup> *Ibidem.*

Economic Cooperation (BSEC).<sup>58</sup> The EU is seeking enhanced regional and transnational cooperation in the Black Sea Region by using – in addition to BSEC – other regional organisations, such as the Community of Democratic Choice (CDC) and the Organisation for Democracy and Economic Development in Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova (ODED-GUAM).

On the 14<sup>th</sup> of February, 2008 the first meeting of ministers of foreign affairs of EU countries and the countries of the Black Sea region took place in Kiev. A joint declaration was adopted in which the ministers stressed that the aim of the Black Sea Synergy is the development of cooperation both within the region and between the region and the EU. The development of transport, energy and communication infrastructure was considered the priority area of EU activities.<sup>59</sup>

### *Financing the Black Sea Synergy*

The EU influences South Caucasus countries via a financial instrument. In 2007, under the EU assistance from the European Neighbourhood and Partnership Instrument and the Pre-accession Assistance Instrument, commitment appropriations totalling EUR 837 million were made for the seven non-member countries of the Black Sea EU (see Table 4).

Additionally the Neighbourhood Investment Facility (NIF) has been created as an instrument for collecting funds for subsidies from the EU and the Member States. Moreover, in addition to the funding which the EU makes available for the countries of the Black Sea, a special

<sup>58</sup> BSEC was established in June 1992 and includes the following three EU Member States – Bulgaria, Greece and Romania, as well as Albania, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Montenegro, Serbia, Ukraine, Russia and Turkey.

<sup>59</sup> Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area, (Kyiv, 14 February 2008), [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/joint\\_state-ment\\_blacksea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/joint_state-ment_blacksea_en.pdf)

**Table 4. EU support for the countries participating in the Black Sea Synergy (allocations in million EUR)**

	2000-2006 under TACIS and instruments for Turkey	2007 under the European Neighbourhood Policy and/Instrument for Pre-Accession Assistance	2007 under the Instrument for Humanitarian Assistance
<b>Bilateral cooperation</b>			
Armenia	44.8	24	
Azerbaijan	72.6	22	1.35
Georgia	65	28.8	2
Republic of Moldova	86.5	45.7	3
Russian Federation	559	13	19.45
Turkey	1040	497.2	
Ukraine	501.5	144	
Bilateral relations – total	2369.4	774.7	
<b>Regional cooperation</b>	962.2	62	
<b>Total</b>	<b>3331.6</b>	<b>836.7</b>	<b>25.8</b>

Source: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy*, Brussels, 19.6.2008, COM(2008) 391.

cross-border cooperation programme has been launched in the region to promote civic society.

In conclusion, it can be said the Synergy in the policy of the EU towards the Black Sea region is still of limited importance due to the lack of institutions to coordinate the Union's policy in the region, as



well as the diverse interests of countries covered by the Synergy. While the EU is concerned with the strengthening of regional cooperation between Black Sea countries, some countries in that region – namely Russia and Turkey – are interested in preserving the status quo and are sceptical about successive initiatives of the EU in the Black Sea region.<sup>60</sup> The United States are also involved in promoting a new system of power distribution in the Black Sea region, and look at the region in geo-economic terms (energy and raw materials) and the security point of view.<sup>61</sup> The security issue is a challenge not only for the EU but also for the USA, as the region is where threats from the areas of Europe, Eurasia and the Middle East combine.

## *Chapter IV.*

### *The European Union's Eastern Partnership*<sup>62</sup>

The European Neighbourhood Policy is being constantly criticised for its inefficiency in trying to exercise influence on the EU's neighbours. A postulated change in the ENP in the years 2006 and 2007 (the German concept of "ENP Plus" and the terms "thematic dimension" and "diversification") were reflected on the 7th of March, 2007 in the adoption of a strategic document for the years 2007-2013 and operational

<sup>60</sup> Y. TSANTOULIS, *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?*, ICBSS, Policy Brief, No.12, February 2009; M. EMERSON, *The EU's New Black Sea Policy. What kind of regionalism is this?*, CEPS, Working Document, July 2008, No 297.

<sup>61</sup> M. BRYZA, *The Policy of the United States toward the Black Sea Region*, [in:] *Next Steps in Foreign and Euro-Atlantic strategy for the wider Black Sea*, R. Asmus (ed.), Washington 2006, p. 39.

<sup>62</sup> Cf. T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie...*, pp. 219-221.

programmes 2007-2010 for Russia and partner countries under the European Neighbourhood and Partnership Instrument. Further, on the 5th of December, 2007, the Commission adopted the Communication *A Strong European Neighbourhood Policy*.<sup>63</sup> It indicates the measures that should be taken by Member States and the Commission towards the neighbours of the European Union. The Communication also contains a reference to the Black Sea Synergy. The above-mentioned activities on the EU forum aimed to revise the ENP, as well as the war between Russia and Georgia in August 2008 have laid the ground for a new initiative addressed to the eastern neighbours of the EU – the Eastern Partnership.

Despite the fact that it is bilateral cooperation that will be decisive for the EU eastern policy, the government of the Republic of Poland has proposed a multilateral regional policy towards the countries east of the European Union's external borders.<sup>64</sup> According to the Polish-Swedish initiative, the Eastern Partnership should be based on two platforms of cooperation with eastern partners: bilateral and multilateral. This plan was presented for the first time by the Polish Minister for Foreign Affairs, Radosław Sikorski, for the first time in April 2008, at a meeting of foreign ministers from the Member States of the EU. The draft proposal took months to prepare, and a few weeks before its official presentation, was consulted with partners from the EU and the European Commission. The idea was provisionally supported by, among others, Germany, the United Kingdom, Denmark and Sweden.<sup>65</sup> Officially, the initiative was submitted by Poland's Prime Minister Donald Tusk on

<sup>63</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 5.12.2007, COM(2007).

<sup>64</sup> K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, p. 219 et seq.

<sup>65</sup> It should be noted that initially the project was to be submitted as a joint initiative of a larger number of states. However, in view of difficulties in negotiating common position, it was decided that it would be a Polish-Swedish initiative.

the 19th-20th of June, 2008 at the European Council as a joint Polish-Swedish proposal, entitled "Eastern Partnership" and was aimed at strengthening the eastern dimension of the European Neighbourhood Policy. The European Council Conclusions created a basis for further work on the Eastern Partnership, which was put in these words: "The European Council welcomes the proposals for developing the eastern dimension of the European Neighbourhood Policy, which will aim at enhancing EU policy towards eastern ENP partners in bilateral and multilateral formats".<sup>66</sup>

The Eastern Partnership envisages the establishment of a forum for EU countries with its eastern neighbours, i.e. Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, and conditionally with Belarus when a democratic change takes place in that country. It should be noted that Russia was not covered by this initiative. The Eastern Partnership was based on the existing ENP. The partnership should contribute to increasing the interest of the EU in its eastern neighbours, to whom too little attention is given.<sup>67</sup>

Generally, the Eastern Partnership should be considered a great success of Polish diplomacy – supported by Swedish diplomacy – as it involved, on the one hand, a well thought-out government policy, while at the same time resulting from numerous unrelated events on the international arena. First of all, the Polish authorities had already begun political lobbying at the March Summit of the EU in 2008, which was largely dominated by the French proposal to create a Union for the Mediterranean. France, which won support for its own initiative, could hardly block similar activities on the part of other states. Moreover, the

<sup>66</sup> *European Council in Brussels*, Presidency Conclusions, Brussels 20.06.2008, Concl. 11018/08 PL, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf)

<sup>67</sup> Cf. T. KAPUŚNIAK, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie...*, s. 219-221.

combination of two issues: the presentation of the Eastern Partnership and the adoption of the EU mandate for talks with Russia about the new agreement was very positively received in many European capitals, all the more so that Poland declared its readiness to persuade Lithuania to withdraw its veto.<sup>68</sup>

However, Germany is still a key partner in the realisation of the Polish proposal of the Eastern Partnership, as the EU eastern policy cannot be viable without German support (other Visegrád Group countries also have an important role to play in this respect). Recently the policy of Germany, traditionally accused of Russophilism, seems to have evolved in a similar direction to that of Poland. First of all, Germany admitted that it cannot ignore the interests of countries like Ukraine and Georgia.<sup>69</sup> Naturally, the question arises whether the German diplomatic campaign in the East might perhaps lead to the weakening of Poland's role in that region. It seems that if the current trends continue there is no such threat, as testified by the recognition of Polish efforts which have resulted in the strengthening of the consultation system both at the expert and political levels.

The European Council Conclusions of the 19th-20th of March 2009 state that: "Promoting stability, good governance and economic development in its Eastern neighbourhood is of strategic importance for the European Union. In line with the Commission communication of 3 December 2008, the European Council welcomes the establishment of an ambitious Eastern Partnership conclusions."<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibidem*; K. DOŚPIAŁ-BORYSIAK, T. KAPUŚNIAK, *Wschodni wymiar w polityce Unii Europejskiej...*, p. 219 et seq.

<sup>69</sup> German politicians often discussed the concept of an "ENP Plus" addressed to Western European Countries ( ENP Plus means the European Neighbourhood Policy Plus).

<sup>70</sup> *Conclusions of the European Council Presidency in Brussels*, 19 and 20 March 2009, Council of the European Union, Brussels, 29 April 2009. (05.05), 7880/1/09, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07880-re01.en09.pdf>

*The inaugural summit of the EU's Eastern Partnership  
(Prague, 7<sup>th</sup> May 2009)*

During the Prague Summit, Member States of the EU agreed that: "The Eastern Partnership is launched as a common endeavour of the Member States of the European Union and their Eastern European Partners (hereinafter the partner countries), founded on mutual interests and commitments as well as on shared ownership and responsibility. It will be developed jointly, in a fully transparent manner."<sup>71</sup> They also stated that: "The main goal of the Eastern Partnership is to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries."<sup>72</sup> The partnership was envisaged to be based on two levels: a deeper bilateral engagement (providing for the signing of Association Agreements and the establishment of comprehensive free trade areas) and the focus on multilateral cooperation (meetings of Heads of States or Governments under the Eastern Partnership will be organised, in principle, every second year; four thematic platforms referring to the the main areas of cooperation, namely democracy, good governance and stability, economic integration and convergence with EU sectoral policies, energy security; and contacts between people).<sup>73</sup>

As stated in the declaration: "The significant strengthening of EU policy with regard to the partner countries will be brought about through the development of a specific Eastern dimension of the European Neighbourhood Policy."<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Council of the European Union, Prague, 7 May 2009, 8435/09 (Presse 78), [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf)

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

*Financing the Eastern Partnership*

The European Union plans to allocate EUR 600 million to the Eastern Partnership in the years 2010-2013, of which EUR 350 million are new allocations, whilst EUR 250 million will be appropriated to the Eastern Partnership from regional cooperation. It needs to be added that in the years 2007-2013 the countries covered by the Eastern Partnership will obtain over a billion EUR from the European Neighbourhood and Partnership Instrument, loans from the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development.

The key issue with regard to the Eastern Partnership is the lack of any express declaration that the countries involved will become Members of the European Union in the future – even if they meet the requirements. It should be noted that some of the countries covered by this project, such as Ukraine or Georgia, clearly declare their intention of accession to the EU.<sup>75</sup> However, the absence of a clear promise of membership confirms again that the EU is rather sceptical about the membership of eastern countries in its structures and that its relations with these countries remain "in the shadow of Russia". While the "new" members of the EU are pressing for the inclusion of these states into the structures of cooperation, the so called "old" members do not show readiness to change the international order in that part of Europe. Moreover, Polish diplomacy should endeavour not to allow the Eastern Partnership to become diluted by the joining of Russia and Turkey to this initiative.

Poland should be striving to strengthen the framework of EU cooperation with its eastern neighbours (in particular with Ukraine), as it has common interests with this country: economic (e.g. Euro 2012 organised jointly by Poland and Ukraine), energy (extension of the Odessa-Brody

---

<sup>75</sup> Cf. T. KAPUŚNIAK, Y. TYMKIV, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo Ukrainy w czasie prezydentury Wiktora Juszczenki*, "Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej", Vol. 4, Lublin-Lviv 2009.

Table 5: Black Sea Synergy and the Eastern Partnership – A Comparative Analysis

Issues	Black Sea Synergy (BSS)	Eastern Partnership (EP)
<b>Geographical Scope</b>	Bulgaria, Greece, Romania, Moldova, Ukraine, Russia, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turkey	Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine; Belarus (participation of Belarus depends on the country's progress towards democratisation and EU-Belarus relations).
<b>Purpose of Interaction</b>	The purpose of the BSS is the development of cooperation within the Black Sea region and between the region and the EU.	The purpose of the EP is to go beyond the ENP, to send a political message that common interests make the achievement of common goals, economic integration and political association possible.
<b>Guiding Document(s)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Black Sea Synergy Communication</i></li> <li>• <i>The Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries and the EU and of the wider Black Sea Area (Kyiv, 14 February 2008)</i></li> <li>• <i>BSS – One Year Forward Communication</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Eastern Partnership Communication</i></li> <li>• <i>Commission Staff Working Document accompanying the EaP</i></li> <li>• <i>ENP Documents (Action Plans)</i></li> </ul>

Table 5: cont.

Issues	Black Sea Synergy (BSS)	Eastern Partnership (EP)
<p><b>Policy Domain</b></p>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• democracy, respecting human rights, good governance</li> <li>• trade</li> <li>• managing movement of persons and improving security</li> <li>• "frozen conflicts"</li> <li>• energy</li> <li>• transport</li> <li>• environment</li> <li>• marine policy</li> <li>• fisheries</li> <li>• research and education networks</li> <li>• science and technology (S&amp;T)</li> <li>• employment and social affairs</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern Countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• democracy, good governance and stability</li> <li>• enhanced free trade area</li> <li>• mobility and security</li> <li>• dialogue on agricultural issues</li> <li>• energy security</li> <li>• intellectual property</li> <li>• visa policy (visa facilitation, improving consular service, visa-free travel, mobility of labour force)</li> <li>• border management</li> <li>• effective data protection regime</li> <li>• economic and social development</li> </ul> <p><i>Flagship Initiatives:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrated Border Management Programme</li> <li>2. support to small and medium-sized enterprises</li> <li>3. regional electricity markets, renewable energy sources; energy efficiency</li> <li>4. southern energy corridor;</li> <li>5. prevention and counteracting natural and man-made disasters</li> </ol>



Table 5: cont.

Issues	Black Sea Synergy (BSS)	Eastern Partnership (EP)
<p><b>Operational Structure</b></p>	<p><i>Black Sea Wide</i> High-level political events (ministerial meetings). It is not clearly defined how frequent the ministerial meetings will be.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• meetings of EP heads of states or governments every second year</li> <li>• annual meetings of the ministers of foreign affairs of EU Member States and partner states (every spring)</li> <li>• four thematic platforms, following main areas of cooperation (at least twice a year at high executive level)</li> <li>• panel meetings to support the work of thematic platforms; the format and participants in panels will be specified as the need arises</li> </ul>
<p><b>Type of Interaction</b></p>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• better coordination of special programmes</li> <li>• dialogue with partners on regional policy issues</li> <li>• development of the region</li> <li>• exchange of experience and good practices</li> <li>• promotion and confidence building</li> <li>• establishing a new legal framework in areas of importance</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bilateral, aimed to create closer relations between the EU and partner states</li> <li>• multilateral, providing a new framework where there are common challenges</li> </ul>

Table 5: cont.

Issues	Black Sea Synergy (BSS)	Eastern Partnership (EP)
<b>Instruments</b>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• existing EU programmes</li> <li>• programmes with regional references (TRACECA, Black Sea Commission, etc.)</li> <li>• <i>Black Sea partnerships</i></li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern Countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>association agreements</i> (their content will differ depending on the partner)</li> <li>• the long-term creation of networks of bilateral agreements between partners leading to the establishment of the <i>Neighbourhood Economic Community</i>,</li> <li>• bilateral agreements on the movement of persons and agreements concerning security instruments: <i>mobility partnership, twinning projects</i> (TAIEX)</li> <li>• <i>comprehensive institution-building programme</i> (CIB)</li> </ul>
<b>Cross-border Cooperation</b>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Black Sea CBC programme under the ENPI</i></li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern Countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• extended ENPI – financing cross-border cooperation</li> <li>• memorandums of understanding on regional policy as a basis of dialogue</li> <li>• regional development programmes</li> <li>• direct cooperation between regions of the EU and partner states (including participation in transnational programmes)</li> </ul>

Table 5: cont.

Issues	Black Sea Synergy (BSS)	Eastern Partnership (EP)
<b>Financial Support</b>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• co-financing principle</li> <li>• Community support available from the ENPI under national, regional and cross-border programmes</li> <li>• external aid instruments for EU members, <i>Regional Development Fund</i></li> <li>• regional measures from EBRD and EIB</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern Countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EIB and EBRD</li> <li>• <i>Neighbourhood Investment Facility (NIF)</i></li> </ul>
<b>Levels of Interaction</b>	<p><i>Black Sea Wide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• intergovernmental</li> <li>• interparliamentary</li> <li>• local government</li> <li>• NGOs</li> </ul>	<p><i>EU – 5+1 Eastern Countries</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• intergovernmental of EU institutions (except the EC and the EP, Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee)</li> <li>• international organisations (OSCE, the Council of Europe)</li> <li>• <i>civic society organisations (CSOs)</i></li> <li>• third countries</li> </ul>

Source: Y. Tsantoulis, *Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?*, ICBSS, Policy Brief, No.12, February 2009, pp. 7 – 9.

pipeline to Płock, the implementation of EU projects concerning Ukraine in the Caspian-Black Sea region: Nabucco, TRACECA, INOGATE, the Caspian-Black Sea gas corridor), trade exchange and the issues of security (the eastern dimension of the NATO). People-to-people exchanges and cultural relations are also of significance.

Below you will find a comparison between the Black Sea Synergy and the Eastern Partnership in order to show the nature and the specificity of these projects addressed to eastern partners of the EU.

## *Conclusions*

The European Union is trying to define its place in the international system, that is to delineate its own borders, while preserving consistency and controllability. The changing shape of the EU reflects the political and economic situation which results in the fact that the eastern policy is not always the most important. This is why curbing the enhanced integration of the EU to the benefit of its enlargement can result in the special role of NATO, which might be joined by the Balkan states, Belarus, Ukraine and Caucasus countries. This, in turn could stimulate the EU to make similar steps. However, is this a likely scenario in the current political situation of the EU and the weakening of the Euro-Atlantic option among Eastern European countries? Considering the fact that the ENP does not help to solve conflicts, the Caucasus direction might raise concerns among EU decision-makers. Another problem is the lack of a geostrategy, which would be common for all EU Member States.

The eastern dimension is slowly becoming a constantly present and legible component of the European Neighbourhood Policy of the European Union. For the time being the ENP is still addressed to a highly diversified group of countries of the Mediterranean region and

Eastern Europe, but the recent French initiatives (the Union for the Mediterranean) and the Polish-Swedish Eastern Partnership have brought about a change in the current relations of the EU with its neighbours. However, the question of effectiveness of these projects and the need for the effective implementation of these initiatives by the EU still remains open. The effectiveness of implementation depends on whether all EU Member States stand by these projects. The Eastern Partnership will undoubtedly be the most difficult mission for Polish diplomacy. Now it is already clear that the Eastern Partnership will be a priority for Polish diplomacy, also in the context of the Polish Presidency of the EU in the year 2011.

As a country with adequate experience, Poland should play an active role in implementing this concept, which leads to overcoming divisions within our continent, eliminating the emergence of a new "Iron Curtain" or "Glass Curtain". The successful implementation of the Eastern Dimension will not only benefit Poland but also the Community as a whole. An extremely important issue is the understanding between decision-making centres in Warsaw and Berlin, as well as other European capitals, because the effectiveness of the Eastern Dimension will depend on the commitment of EU decision-makers to this idea. However, the expectations and requests on the part of the EU Member States are unlikely to be successful without concrete assistance instruments. One cannot expect that the declaration of the political will of the Community alone will translate itself into fundamental reforms. On the other hand, the states to which the assistance is addressed need clearly confirm that they are determined to stand by their democratic choice. This is why it needs to be stressed that EU decision-makers who formulate the policy against Ukraine, should take into account not only balanced analyses of the situation but also focus on long-term phenomena such as raising civic awareness and the political activity of the Ukrainians, good economic prospects, pragmatic approach and the need to normalise relations

with Russia or the development of enhanced cooperation with NATO. Moreover, EU policy should be aimed at the strong and prudent support to the "democratisation potential" of Eastern European and South Caucasus countries, i.e. the processes that create the basis for further modernisation and democratisation in those countries.

Currently, the structure of international relations in Eastern Europe and the South Caucasus area is becoming increasingly complicated, and despite the many problems (political, economic and social) that Eastern European countries need to tackle, it seems to be of major importance for the EU to be able to offer membership perspective to Eastern European countries. ■

## *About the Author*

A graduate from the Faculty of Political Science at the Maria Curie-Skłodowska University (UMCS) and the Faculty of Law, Canon Law and Administration at the Catholic University of Lublin (KUL), in law. He holds a Ph.D. in Humanities in political science. An assistant professor at the Institute of East-Central Europe in Lublin and a lecturer at the Institute of Political Science at the John Paul II Catholic University of Lublin. Scholarship in the Ukrainian Research Institute at Harvard University. Held scholarships at the European University Institute in Florence, Carnegie Moscow Centre, the European Parliament in Brussels, the Kyiv-Mohyla Academy National University in Kyiv, the Taras Shevchenko University in Kyiv and the Ivan Franko National University in Lviv.

The Author's research interests focus on international relations in the area of the Commonwealth of Independent States, the influence of Russia on the situation of post-Soviet states and the eastern policy of Poland and the European Union. He authored the book titled *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie* (Warsaw-Lublin 2008) and articles published in numerous research periodicals; He was a co-editor of the following publications in book form: *Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata* (Lublin 2009), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja* (Lublin-Warsaw 2009), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku* (Radom 2009), *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych* (Lublin 2008), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych* (Lublin 2007).