

SYLWIA ZAWADZKA
Wrocław
ORCID: 0000-0002-1344-9400

STANOWISKO NIEMIEC I FRANCJI WOBEC UNIJNEJ PERSPEKTYWY ROZWOJU POLITYKI WSCHODNIEJ PO PIERWSZEJ DEKADZIE PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

„Pokażmy, że wspólnie jesteśmy zdeterminowani rozwijać program Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. i dbać o to, byśmy razem pozostali silniejsi”¹.

UWAGI WSTĘPNE

Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*, dalej *EPS*) to jeden z kluczowych kierunków polityki zagranicznej UE. Fundamentem jej wymiaru wschodniego jest program zainaugurowany w maju 2009 r. z inicjatywy Polski i Szwecji, które wskazywały na potrzebę pogłębienia współpracy ze wschodnimi sąsiadami oraz konieczność zwiększenia odpowiedzialności UE za wspieranie demokratycznych przemian w tym regionie. Partnerstwo Wschodnie (*Eastern Partnership*) objęło sześć państw Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu, które stały się strategicznymi partnerami dla państw członkowskich UE, zarówno w ramach bilateralnej, jak i wielostronnej współpracy realizowanej na poziomie unijnym. Należy jednak podkreślić, iż ustanowienie Partnerstwa było zależne od woli politycznej państw członkowskich, szczególnie tych najbardziej angażujących się w EPS oraz zróżnicowanych interesów uzależnionych od priorytetów w traktowaniu poszczególnych jej wymiarów. Państwa członkowskie zdefiniowały własne koncepcje rozwoju polityki wschodniej UE i określiły priorytety współpracy z państwami sąsiedzkimi. W niniejszym artykule szczegółowej analizie poddane zostały stanowiska dwóch wybranych krajów: Niemiec i Francji, jako państw kluczowych w procesie integracji europejskiej, a jednocześnie sceptycznych wobec idei poszerzania UE o słabiej rozwinięte kraje Europy Wschodniej.

Pomimo iż Partnerstwo Wschodnie nie zostało powołane w celu rozszerzenia struktur UE, a państwa należące do niego nie uzyskały gwarancji akcesji, nie istnieją

¹ Słowa zawarte w Konkluzjach Wysokiej Przedstawiciel UE ds. WPZiB Federici Mogherini po szczycie Partnerstwa Wschodniego w maju 2019 r.

również przesłanki postrzegania go jako alternatywy członkostwa. Partnerstwo stanowi ważny element służący włączaniu wschodnich sąsiadów w projekty realizowane przez Unię. Ponadto, przyniosło korzyści polityczne i gospodarcze także dla państw UE. Przez dziesięć lat intensywnej kooperacji rozwinięto sieć porozumień w zakresie gospodarczej integracji Europy Wschodniej z rynkiem unijnym (Benedyczak, Dyrer, Gibadło i in., 2019: 5-11). Rezultatem pogłębionej współpracy było podpisanie umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią oraz Ukrainą, których celem jest ustanowienie tzw. kompleksowych stref wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTA*). Dzięki temu wzrosła wymiana handlowa z UE, która stała się dla wspomnianych państw kluczowym partnerem w tej sferze. Pozostałe trzy kraje Partnerstwa Wschodniego nie podpisały takich porozumień, jednak podejmowane są działania w zakresie przygotowania specjalnej umowy ramowej z Azerbejdżanem oraz wzmocnienia politycznego dialogu z Białorusią. Z kolei w 2017 r. UE podpisała ramową umowę o partnerstwie z Armenią (*Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA*), której celem ma być stopniowe pogłębianie współpracy handlowej i inwestycyjnej (JOIN(2017) 37 final, 2017/0238).

Kierunek dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego uzależniony jest przede wszystkim od kilku czynników. Pierwszym z nich jest polityczna wola państw członkowskich UE oraz ich akceptacja dla stopniowego pogłębiania współpracy. Biorąc pod uwagę interesy narodowe, nie wszystkie państwa koncentrują się na wschodnim wymiarze EPS. Ponadto, głównym priorytetem jest współpraca gospodarcza niegwarantująca rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, co może być istotne biorąc pod uwagę długookresowe aspiracje państw partnerskich związane z przystąpieniem do UE. Co więcej, integracja polityczna skutkująca rozszerzeniem struktur unijnych o słabiej rozwinięte państwa Europy Wschodniej wydaje się obecnie niemożliwa ze względu na istniejący kryzys polityczny, który doprowadził do pogłębienia podziałów wewnątrz UE i problemów związanych z wypracowaniem przez jej członków wspólnego stanowiska wobec działań zewnętrznych.

Kwestią problematyczną w kontekście kształtowania wizji dalszej ewolucji Partnerstwa jest przede wszystkim stanowisko kluczowych państw unijnych, takich jak Francja i Niemcy, które po wystąpieniu Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych stały się główną siłą napędową UE w procesie adaptacji do nowych uwarunkowań politycznych. Mogą tym samym istotnie wpływać na kierunek jej działań zewnętrznych i nadać nowy impuls dla pogłębienia integracji z państwami Europy Wschodniej lub skoncentrować potencjał UE na wzmocnieniu innych obszarów polityki zagranicznej kosztem osłabienia współpracy w ramach Partnerstwa.

Drugą determinantą kształtowania wizji rozwoju programu po dziesięciu latach jego funkcjonowania są ambicje państw partnerskich, które wyraża skala oraz tempo wdrażania postanowień unijnych w zakresie reform, do których zobowiązały się te kraje w przyjętych porozumieniach. Innym czynnikiem rzutującym na kształt dalszej współpracy jest oficjalna strategia zaproponowana przez UE. Dotychczas w unijnym dyskursie politycznym nie opracowano oferty, która zawierałaby jasno określoną perspektywę członkostwa, co może stanowić główne ograniczenie dla wypracowa-

nia korzystnej dla obu stron wizji współpracy, a w dłuższej perspektywie zniechęcić wschodnich partnerów do partycypowania w kolejnych projektach Partnerstwa. Osłabienie integracji z Europą Wschodnią lub jej zahamowanie mogłoby negatywnie wpłynąć na wzajemne relacje i wzmocnić sojusz tych państw z Federacją Rosyjską. Zgodnie z wnioskami raportu Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, szansą na redefinicję strategii UE wobec państw wschodnich jest określenie priorytetów unijnej polityki wschodniej przez nowe władze (Benedyczak, Dwyer, Gibadło i in., 2019: 5-11). Należy jednak zaznaczyć, iż główni liderzy unijnych instytucji powołani na stanowiska w 2019 r. pochodzą z państw tzw. starej Unii, które mają status członka założyciela lub przystąpiły do UE przed 2004 r. Państwa te były sceptyczne wobec dalszego rozszerzania Unii, co może przyczynić się do wypracowania ostrożnego scenariusza dalszej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Podejście badawcze i zakres merytoryczny artykułu ogranicza się do analizy porównawczej stanowiska Francji i Niemiec, jako głównych reprezentantów tej grupy państw członkowskich, jednak konieczne jest wskazanie także determinantów ewolucji polityki wschodniej, które zostały zdefiniowane w unijnym dyskursie politycznym. W oficjalnych dokumentach UE wskazano kluczowe cele na przyszłość. W zależności od specyfiki danego dokumentu można określić je jako krótkookresowe, średniookresowe lub długookresowe. Ich analiza pozwoli na wskazanie najbardziej prawdopodobnego scenariusza rozwoju programu i porównania go z koncepcją wybranych państw UE.

Głównym celem artykułu jest zatem zdefiniowanie oraz porównanie stanowiska Niemiec i Francji wobec rozwoju współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego w kontekście potencjalnych ograniczeń politycznych oraz szans inicjatywy na przyszłość. Cel wymaga postawienia następujących pytań badawczych: w jakim stopniu stanowisko tych państw może wpłynąć na kształtowanie strategii UE wobec państw objętych programem Partnerstwa oraz jakie podobieństwa i różnice można wskazać w podejściu obu państw? Istotne jest także wyznaczenie głównych elementów koncepcji samej Unii, zaprezentowanych w oficjalnych wystąpieniach jej przedstawicieli oraz kluczowych dokumentach. Głównymi metodami wykorzystanymi do przeprowadzenia badań była analiza komparatystyczna oraz analiza instytucjonalno-prawna.

EWOLUCJA POLITYKI WSCHODNIEJ UE

Wymiar wschodni polityki UE stał się szczególnie istotnym kierunkiem działalności państw członkowskich po rozszerzeniu w 2004 r., kiedy do struktur unijnych przystąpiło dziesięć nowych państw, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej, przesuując jednocześnie zewnętrzną granicę na wschód (Antychowicz 2014: 91-93). Bezpośrednimi sąsiadami UE stały się Białoruś i Ukraina. Obwód Kaliningradzki również został otoczony przez państwa członkowskie, dlatego mówi się o wydłużeniu granicy również z Rosją. Zmieniło to sytuację geopolityczną i wymusiło adaptację do nowych uwarunkowań politycznych i społeczno-gospodarczych poprzez opraco-

wanie spójnej koncepcji polityki wobec krajów Europy Wschodniej, z którymi graniczyły państwa członkowskie, tj. nowej polityki wschodniej UE. Bliskie sąsiedztwo regionu będącego uprzednio pod silnym wpływem Federacji Rosyjskiej wiązało się z jednej strony z możliwością pogłębiania dialogu politycznego i rozwijania współpracy gospodarczej, natomiast z drugiej z wyzwaniem w zakresie reformowania ich systemów politycznych w celu wprowadzenia bardziej demokratycznych rozwiązań i zbliżenia ich do UE. Partnerskie relacje ze wschodnimi sąsiadami stały się kluczowe w kontekście zapewniania bezpieczeństwa państwom członkowskim, jednakże kształtowanie wymiaru wschodniego było w dużym stopniu determinowane priorytetem pogłębiania współpracy z Rosją, która traktowała „bliską zagranicę” jako obszar swoich wpływów.

Przed rozpadem ZSRR relacje Wspólnot Europejskich ze Wschodem uregulowane zostały w Układzie o handlu i współpracy z grudnia 1989 r. Upadek struktur bloku wschodniego wprowadził nową jakość w formułowaniu strategii wobec państw postradzieckich, z którymi UE podpisała osobne porozumienia w formie dwustronnych Układów o partnerstwie i współpracy (Tamże: 92). Ustanowiły ramy wzajemnych stosunków i zakres współdziałania zarówno w zakresie spraw politycznych i gospodarczych, jak i społeczno-kulturalnych. Początkowo nie przewidywano planów wdrożenia spójnej koncepcji polityki wobec całego regionu, jednak z czasem wyzwania związane z utrudnieniami ruchu transgranicznego oraz konieczność skoordynowania liberalizacji handlu stały się ważnym postulatem ustanowienia nowego jednolitego mechanizmu współpracy, który mógłby zarówno umocnić relacje z poszczególnymi partnerami, jak i zaproponować strategię angażującą we wspólne projekty cały obszar państw sąsiadujących z UE na wschodniej granicy.

Szczególną rolę w tym kontekście odgrywała Polska jako państwo „nowej Unii” i jednocześnie główny sojusznik państw Europy Wschodniej w procesie przybliżania ich do struktur unijnych (Kapuśniak 2010: 8-13). Polskie elity polityczne już w latach 90. angażowały się w proces kształtowania podstaw wymiaru wschodniego polityki UE, o czym świadczy wystąpienie ówczesnego ministra spraw zagranicznych B. Gremka, który w 1998 r. po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z UE, przedstawił polską koncepcję wymiaru wschodniego w celu poszerzenia ram współpracy dla państw przystępujących do Unii w 2004 r. Wystąpienie opierało się na wcześniej zaprezentowanym w Sejmie *exposé*, w którym przedstawił cele związane z przybliżaniem państw Wschodu do struktur unijnych podkreślając także rolę Polski jako *spiritus movens* tego procesu (*Exposé* 1998; Kapuśniak 2010: 9-10).

W sierpniu 2002 r. ówczesny Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB J. Solana oraz Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych C. Patten listem do ministra spraw zagranicznych sprawującej wówczas prezydencję w Radzie UE Danii zainicjowali polityczny proces rozwijania polityki zagranicznej wobec państw sąsiadujących z UE. Zostały one podzielone na kilka grup: 1) kraje śródziemnomorskie; 2) kraje Bałkanów Zachodnich, które podpisały z UE układy o stabilizacji i stowarzyszeniu; 3) państwa partnerskie na wschodzie, z którymi podpisano dwustronne umowy o partnerstwie i współpracy (Patten, Solana, 08.08.2002). Dla pierwszej i trzeciej grupy zapropono-

wano opracowanie polityk pogłębionej współpracy, która nie uwzględniała gwarancji członkostwa. Postanowienia zostały potwierdzone na spotkaniu w tzw. formule *Gymnich*², poprzedzającym szczyt w Kopenhadze (Antychowicz, 2014: 94).

Kolejnym etapem kształtowania wymiaru wschodniego UE było opublikowanie w marcu 2003 r. komunikatu Komisji Europejskiej „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”. Zgodnie z treścią dokumentu rozszerzenie współpracy – mimo braku perspektywy członkostwa – miało gwarantować wsparcie państw partnerskich w promowaniu stabilności i dobrobytu w celu stworzenia strefy przyjaznego sąsiedztwa określonego jako „pierścien przyjaciół”. UE zaproponowała państwom sąsiedzkim pogłębioną współpracę polityczną i gospodarczą wraz z perspektywą udziału w rynku wewnętrznym w zamian za ich zaangażowanie we wdrażaniu reform politycznych, instytucjonalnych oraz gospodarczych (Antychowicz 2014: 92-95; Komunikat KE IP/03/358 2003). Integrację między UE a „pierścieniem przyjaciół” miał przyspieszyć wzajemny dynamizm polityczny.

Nowa polityka zakładająca stopniową europeizację sąsiednich regionów miała opierać się na zasadzie *more for more*, która zakładała uzależnienie stopnia integracji i pomocy UE od postępów w reformowaniu systemów politycznych w celu zbliżenia ich do standardów unijnych. Głównymi środkami realizacji tej polityki miały być przede wszystkim: preferencyjne porozumienia handlowe i otwarcie rynku dla zagranicznych partnerów; nowe źródła finansowania (tzw. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, *ENPI*); nowe mechanizmy promocji i ochrony inwestycji; perspektywa legalnej migracji; zintensyfikowana kooperacja w zakresie mechanizmów wspólnego zwalczania zagrożeń o charakterze transgranicznym; zaangażowanie UE w procesy zapobiegania konfliktom na terytorium państw sąsiedzkich, w których sytuacja polityczna jest niestabilna, a także integracja z europejskimi sieciami telekomunikacyjnymi i transportowymi oraz Europejską Przestrzenią Badawczą (Komunikat KE IP/03/358 2003).

Nowa koncepcja sąsiedztwa miała być realizowana w oparciu o Plany Działania (*Action Plans*) skierowane zarówno do poszczególnych państw, jak i całego regionu. Zgodnie z założeniami komunikatu z 2003 r. plany opracowane przez Komisję Europejską przy współpracy z krajami sąsiedzkimi powinny zawierać konkretne cele oraz kryteria, na podstawie których możliwe byłoby określenie stopnia zaangażowania każdego państwa we współpracę i wdrażanie reform. Projekt ustanowienia *EPS* zaprezentowany przez Komisję Europejską, mimo iż nie uwzględniał gwarancji członkostwa dla państw objętych sąsiedzką współpracą, zapewniał uprzywilejowaną pozycję w zakresie integracji ich gospodarek z rynkiem wewnętrznym i pogłębiony dialog polityczny (Kapuśniak 2010: 11).

Nową politykę sąsiedztwa oficjalnie zainaugurowano w 2004 r. po opublikowaniu przez Komisję Dokumentu Strategicznego *EPS* i zatwierdzeniu go przez Radę UE. Objęto nią łącznie szesnaście państw, które różniły się znacząco zarówno pod

² Formułą *Gymnich* określane są nieformalne spotkania ministrów spraw zagranicznych państw UE.

względem położenia geograficznego, ustroju politycznego, potencjału społeczno-kulturowego, jak i ambicji politycznych oraz celów, jakie chciały osiągnąć dzięki współpracy z UE. Dlatego pracę w ramach *EPS* oparto na zindywidualizowanych Planach Działania.

Sukcesem polskiej dyplomacji było wdrożenie na poziomie unijnym koncepcji Partnerstwa Wschodniego, która została opracowana we współpracy ze Szwecją i zaprezentowana w 2008 r. Program został zaakceptowany jako element wymiaru wschodniego na szczycie w Brukseli, natomiast zainicjowano go oficjalnie 7 maja 2009 r. w Pradze. Były szef szwedzkiej dyplomacji C. Bildt, który razem z polskim ministrem spraw zagranicznych R. Sikorskim brał czynny udział w działaniach na rzecz powołania Partnerstwa stwierdził w 2019 r., że inicjatywa ta powstała w określonym kontekście politycznym:

„Unia Europejska po falach rozszerzeń zaczynała przyglądać się ostrożniej swojemu sąsiedztwu (...) Francja wystąpiła z ideą Unii na rzecz Regionu Śródziemnomorskiego. Do tego poświęcano też wiele uwagi relacjom z Rosją. W Polsce i w Szwecji czuliśmy, że powinniśmy zrobić coś na rzecz tych właśnie państw między Unią Europejską a Rosją. Wiedzieliśmy, że tam będą się dziać ważne rzeczy. Wiosną 2008 r. przedstawiliśmy dokument w sprawie Partnerstwa Wschodniego. Potem miała miejsce wojna w Gruzji” (Bildt 10.05.2019).

Wydarzenia te przyspieszyły proces decyzyjny w sprawie ustanowienia Partnerstwa zorientowanego na wschodnich sąsiadów. Było to determinowane przede wszystkim potrzebą wspierania pokojowego rozwiązania konfliktów. Stabilna sytuacja w krajach sąsiadujących z UE była czynnikiem warunkującym również jej bezpieczeństwo wewnętrzne (szerzej: Tardieu 2009: 7-11).

Rada Europejska zaakceptowała propozycję rządów Polski i Szwecji i zaleciła Komisji opracowanie projektu Partnerstwa, który został przedstawiony w specjalnym komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady z grudnia 2008 r. Projekt zakładał dwa poziomy współpracy UE z państwami objętymi nowym programem: bilateralny oraz multilateralny. Charakter współpracy uzależniano od specyfiki relacji oraz wspólnych celów (*Partnerstwo Wschodnie* KOM (2008) 823).

Wspólna Deklaracja przyjęta na pierwszym szczycie Partnerstwa Wschodniego w maju 2009 r. podkreślała, że jego głównym celem jest

„stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi, toteż polityka UE wobec tych krajów zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa” (*Wspólna Deklaracja*, 8435/2009: 6).

Integracja z krajami partnerskimi została oparta na zasadzie zróżnicowania w podejściu do każdego państwa oraz zasadzie warunkowości, która oznaczała powiązanie tempa i intensywności współpracy z postępem w realizacji reform i wdrażaniu zobowiązań wynikających z porozumień. Ponadto wyodrębniono określone formy politycznej i gospodarczej integracji: harmonizację prawa i tworzenie kompleksowych

stref wolnego handlu; polityczne stowarzyszenie; liberalizację reżimu wizowego czy współpracę na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego (Mizerska-Wrotkowska, 2011: 46-49).

WIZJA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO Z PERSPEKTYWY UE

Polityka wschodnia od 2015 r. nie była traktowana jako priorytetowy obszar działań zewnętrznych UE, co utrudniło opracowanie kompleksowej strategii i wizji rozwoju współpracy w ramach programu Partnerstwa Wschodniego. Prace w instytucjach koncentrowały się przede wszystkim na procesie negocjacji w sprawie Brexitu oraz przeciwdziałaniu presji migracyjnej. Wymiar południowy (w tym pomoc państwom pochodzenia migrantów) był w tym kontekście bardziej istotny niż kwestie rozwoju współpracy ze wschodnimi sąsiadami. Z drugiej strony rosyjska polityka w tym regionie potwierdziła konieczność dalszego angażowania się UE w sprawy wschodniego sąsiedztwa i potrzebę przeciwdziałania destabilizacji regionu przez agresywną politykę Rosji (Benedyczak, Dyer, Gibadło i in., 2019: 14-40).

Istotne jest zatem przeanalizowanie unijnych dokumentów strategicznych dotyczących przyszłości UE, które w różnym stopniu (bezpośrednio lub pośrednio) wskazują na potencjalny kierunek rozwoju polityki wschodniej i mogą stanowić punkt odniesienia dla określenia średnio i długookresowej wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Ponadto, szczególnie ważne jest skonfrontowanie jej ze stanowiskiem kluczowych państw, takich jak Francja i Niemcy, które tradycyjnie odgrywają rolę głównej siły napędowej integracji europejskiej, jednakże wykazują znaczny sceptycyzm wobec pogłębiania współpracy w ramach wschodniej polityki sąsiedztwa. Może być to główną barierą dla opracowania strategii korzystnej zarówno dla państw Europy Wschodniej, jak i grupy państw członkowskich UE (np. Polski), które ściśle z nimi współpracują i popierają ich dążenia do integracji ze strukturami unijnymi (Tamże: 35).

Pierwszą znaczącą próbą kształtowania wizji rozwoju polityki wschodniej UE na poziomie instytucjonalnym i funkcjonalnym było wprowadzenie istotnych zmian w założeniach EPS. Rewizja strategii współpracy z krajami partnerskimi została zaproponowana w 2015 r. przez F. Mogherini oraz J. Hahna, odpowiedzialnych za kierunek rozwoju polityki UE wobec krajów sąsiedzkich. Nowy model współpracy traktował w uprzywilejowany sposób wymiar południowy, o czym świadczą nowe rozwiązania. Przede wszystkim głównym priorytetem, na którym miała skoncentrować się UE, była stabilizacja regionu sąsiedztwa poprzez zacieśnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa, migracji oraz gospodarki. Oznaczało to, że demokratyzacja, szczególnie ważna dla państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego, nie będzie głównym celem EPS (JOIN(2015) 50 final: 3-21 i JOIN(2015) 6 final: 2-11; zob. także: Benedyczak, Dyer, Gibadło i in., 2019). Z kolei nowy model wydatkowania, zaproponowany w ramach budżetu długoterminowego na lata 2021-2027 przewidywał włączenie głównego źródła finansowania Partnerstwa – Europejskiego Instrumentu

Sąsiedztwa w nowy, ogólny system pomocy finansowej – Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Takie rozwiązanie byłoby niekorzystne dla państw wschodniego wymiaru EPS, ponieważ mogłoby zwiększyć nieprzewidywalność w wydatkowaniu funduszy oraz rozszerzyć kryterium uzyskania wsparcia ze środków unijnych na cele stabilizacji sąsiedztwa w ramach mechanizmu *more for more*³. Zaproponowane wskaźniki podkreślają znaczenie reform ekonomicznych oraz współpracy w zakresie migracji, zatem uwzględniają także państwa, które nie poczyniły postępów w zakresie demokratyzacji, ale odgrywają istotną rolę w stabilizowaniu regionu (Benedyczak, Dyner, Gibadło i in., 2019: 35).

Kolejny etap kształtowania wizji Partnerstwa Wschodniego związany był z postanowieniami przyjętymi na szczycie w 2015 r. Zdecydowano wówczas o rozwijaniu partnerskiej współpracy w oparciu o cztery priorytetowe obszary: rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe; silniejsze instytucje i dobre zarządzanie; łączność, efektywność energetyczna, środowisko i zmiany klimatu oraz mobilność i kontakty *people-to-people* (*economic development and market opportunities; strengthening Institutions and good governance; connectivity, energy efficiency, environment and climate change; mobility and people-to-people contacts*) (*Joint Declaration 2015*; Komunikat KE IP/17/4845; szerzej: Zawadzka 2019: 5-16). Na szczycie w Rydze podkreślono także potrzebę dalszej europeizacji regionu oraz większe zaangażowanie UE w stabilizację obszaru postradzieckiego przez działania zapobiegające eskalacji konfliktów, mające być podstawą wspólnoty bezpieczeństwa. Takie podejście było w dużym stopniu następstwem konfliktu na Ukrainie, jednym z głównych adresatów Partnerstwa Wschodniego (*Joint Declaration 2015*). Postanowienia te zostały potwierdzone na szczycie w 2017 r. Opierając się na zaproponowanych wcześniej czterech obszarach priorytetowych, wprowadzono do unijnej debaty krótkookresowy plan współpracy. Opierał się na projekcie „20 celów do 2020 r.” i wskazywał konkretne ramy działań, które miały przynieść korzyści obywatelom państw UE oraz państw partnerskich (*20 Deliverables for 2020 2017*). Pakiet „20 celów” może być podstawą dla zdefiniowania krótkookresowej wizji rozwoju EPS w wymiarze wschodnim i wskazania głównych determinantów współpracy w perspektywie 2020 r. (Zawadzka 2019: 10-11).

Cele związane z priorytetem wzmocnienia sektora gospodarki obejmowały przede wszystkim działania zorientowane na poprawę środowiska inwestycyjnego; harmonizację rynków cyfrowych między UE a krajami Partnerstwa; wspieranie handlu wewnątrzregionalnego oraz stworzenie nowych miejsc pracy w wymiarze lokalnym i regionalnym. Aby cele te zrealizować zaproponowano Pakiet Cyfrowy w wysokości 50 mln euro na pokrycie kosztów harmonizacji cen roamingu oraz rozwój infrastruktury szerokopasmowej na obszarach wiejskich. Działania UE mają w tym kontekście przyczynić się do zwiększenia miejsc pracy w branży cyfrowej i wspierać rozwój technologiczny krajów Europy Wschodniej. Biorąc pod uwagę priorytet związany

³ Dotychczasowy model uwzględniał 16 kryteriów przyporządkowanych do 6 obszarów tematycznych, tzw. klastrów: *Citizens' rights, Dignity, Equality, Justice, Freedoms, Other reforms*.

ze wzmocnieniem instytucji oraz efektywnego zarządzania, głównym celem UE ma być implementacja mechanizmów antykorupcyjnych oraz reforma sądownictwa i administracji publicznej, a także pogłębienie współpracy w dziedzinie obrony, co jest szczególnie istotne w kontekście rozwoju ścisłej wspólnoty na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie sąsiedztwa (*20 Deliverables for 2020* 2017: 1-4).

W ramach priorytetów dotyczących poprawy łączności i efektywności energetycznej oraz mobilności i kapitału ludzkiego zaplanowano rozwój infrastruktury transportowej, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także ustanowienia partnerstw na rzecz mobilności oraz pogłębienie dialogu politycznego dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego i integracji rynków partnerskich z unijnymi programami badawczymi. Na realizację tych celów UE przeznaczyła Pakiet Efektywności Energetycznej w wysokości 225 mln euro oraz Pakiet Młodość i Edukacja w wysokości 340 mln euro (*20 Deliverables for 2020* 2017: 1-4; szerzej: Groza, Jopp, Leancă i in. 2018: 13-16).

Krótkookresowa wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego, zarysowana w dokumencie *20 Deliverables for 2020* przewidywała tym samym utrzymanie integracji z państwami Europy Wschodniej w zakresie wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia mobilności i wprowadzenia ułatwień wizowych dla obywateli krajów partnerskich. Na uwagę zasługuje także podkreślenie pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, jako odpowiedź na agresywną politykę Rosji oraz przyjęcie przez UE roli podmiotu angażującego się w proces stabilizacji regionu, co może mieć kluczowe znaczenie dla budowania koncepcji rozwoju programu w perspektywie średnio- i długookresowej.

Istotne wydaje się zatem odwołanie do postanowień Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE z 2016 r., jako głównego dokumentu strategicznego, przedstawiającego priorytety polityki bezpieczeństwa. W dokumencie nie zdefiniowano bezpośrednio celów współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego i nie określono wizji rozwoju programu. Wskazano natomiast, że pokój i bezpieczeństwo w UE są ściśle związane ze stabilną sytuacją poza jej granicami, dlatego należy pogłębiać współpracę w ramach dotychczasowych partnerstw oraz angażować kraje partnerskie w projekty Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Zgodnie z treścią dokumentu, UE ma angażować się w działania na rzecz deeskalacji konfliktów i przywracania pokoju zarówno w krajach południowego, jak i wschodniego wymiaru EPS, co oznacza przyjęcie większej odpowiedzialności za stabilizowanie sytuacji politycznej w regionie i budowanie partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa. UE zobowiązała się podejmować działania z zakresu prewencji, bezpośredniego rozwiązywania konfliktów i stabilizowania sytuacji po konflikcie na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym, a także przy udziale innych podmiotów. Oznacza to, że zaangażowanie UE ma być wieloetapowe, wielopoziomowe i wielostronne (*Globalna Strategia* 2016: 7). W Strategii przedstawiono także stanowisko wobec agresywnej polityki Rosji oraz wsparcie dla wschodnich sąsiadów: „nie uznamy nielegalnej aneksji Krymu ani nie pogodzimy się z destabilizacją wschodniej Ukrainy. Będziemy wzmocniać UE, będziemy zwiększać odporność naszych wschodnich partnerów” (Tamże: 31).

Na uwagę zasługuje także Biała Księga Komisji Europejskiej z 2017 r., w której nakreślono pięć możliwych scenariuszy przyszłości UE w perspektywie 2025 r. W dokumencie przeanalizowano dotychczasowe osiągnięcia, wyzwania, z jakimi będzie musiała zmierzyć się Unia oraz różne koncepcje jej rozwoju. Mając na uwadze polityczne aspiracje państw objętych Partnerstwem Wschodnim dotyczące przystąpienia do struktur unijnych, należy wskazać, iż zgodnie z treścią dokumentu „w najbliższej przyszłości nie ma planów dalszego rozszerzenia, ale sama perspektywa członkostwa jest potężnym narzędziem utrzymywania stabilizacji i bezpieczeństwa wzdłuż granic UE” (*Biała Księga* 2017: 8). Podkreślono natomiast korzyści płynące z pogłębiania współpracy ze wschodnimi i południowymi sąsiadami: „Europa jest teraz w stanie – w większym niż kiedykolwiek stopniu – dokonywać pozytywnych zmian na świecie, czego przykładami są zacieśnione partnerstwo z Ukrainą i szeroka współpraca z partnerami z Afryki” (Tamże: 8).

Określenie wizji unijnej polityki wschodniej na podstawie Białej Księgi jest zadaniem bardzo trudnym ze względu na ogólny charakter dokumentu oraz brak bezpośrednich odniesień do przyszłości Europejskiej Polityki Sąsiedztwa czy Partnerstwa Wschodniego. Ponadto, dokument przedstawia różne prognozy i nie określa jednoznacznie koncepcji rozwoju polityki zagranicznej w wymiarze wschodnim. Z drugiej strony Biała Księga zawiera koncepcyjne propozycje działań odnoszące się do określonych dziedzin polityki (w tym polityki zagranicznej), zatem przyjęcie określonego scenariusza może bezpośrednio wpłynąć na kształt współpracy z krajami Europy Wschodniej (Zawadzka 2019: 12). Przyszłość Partnerstwa Wschodniego jest w tym kontekście uzależniona od ogólnej strategii, priorytetów i kierunku działań UE.

Żaden ze scenariuszy w części poświęconej polityce zagranicznej nie definiuje determinantów przyszłej współpracy w ramach programu zainicjowanego w 2009 r. i nie precyzuje kształtu relacji z poszczególnymi państwami sąsiadującymi z UE, natomiast odnosi się do szeroko pojętej polityki pogłębiania relacji handlowych z wszystkimi krajami uznanymi za strategicznych partnerów. Pierwszy z zaproponowanych scenariuszy zakładał „kontynuację” zarówno w aspekcie przyjętych priorytetów, jak i konkretnych działań zorientowanych na rozwój i pogłębianie sieci powiązań handlowych oraz stopniowe i efektywne wdrażanie systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (*Biała Księga* 2017: 16-18). Scenariusz drugi przewidywał, że podziały między państwami członkowskimi utrudniające wypracowanie wspólnego stanowiska wobec problemów międzynarodowych mogą ograniczyć ich relacje na poziomie unijnym do współpracy w ramach jednolitego rynku (Tamże: 18-20). Taka sytuacja mogłaby być niekorzystna dla państw objętych programem Partnerstwa Wschodniego, ponieważ oznaczałaby wzmocnienie stosunków bilateralnych państw partnerskich z poszczególnymi państwami członkowskimi kosztem relacji z UE jako organizacją. Co więcej, taka strategia mogłaby zablokować polityczne stowarzyszenie. Trzeci scenariusz zakładał różne poziomy zaangażowania się państw członkowskich w procesy integracji europejskiej w myśl zasady „ci, którzy chcą więcej, robią więcej”. Przyjęcie takiej koncepcji w działaniach zewnętrznych mogłoby z jednej strony ograniczyć możliwości wypracowania wspólnego stanowiska wobec przyszło-

ści Partnerstwa, a z drugiej wzmocnić pozycję państw, których potencjał gospodarczy i finansowy pozwala na zaangażowanie w wybrane projekty UE. Wówczas państwa członkowskie miałyby większą swobodę w pogłębieniu współpracy w wybranych dziedzinach. Czwarty scenariusz zakładał bardziej skuteczne i szybsze osiągnięcie celów w wybranych dziedzinach, co oznacza, że UE zintensyfikowałaby działania w obszarach priorytetowych kosztem mniej istotnych inicjatyw. Ostatni scenariusz zatytułowany „robić razem znacznie więcej” przewidywał intensywną współpracę państw członkowskich we wszystkich obszarach polityki, co w perspektywie WPZiB oznacza zdecydowane działania opierające się na wspólnie wypracowanym stanowisku (Tamże: 20-25). Biorąc pod uwagę obecny kryzys polityczny i pogłębiające się sprzeczności między państwami członkowskimi, dwa ostatnie scenariusze wydają się najmniej prawdopodobne. Z kolei najbardziej realną prognozą w kontekście przyszłości UE (a co za tym idzie wizji inicjatyw w ramach EPS) jest scenariusz pierwszy, zakładający „kontynuację”.

20 czerwca 2019 r. Rada Europejska przyjęła nowy Program Strategiczny, który wyznaczył główne priorytety, jakimi powinna kierować się UE w latach 2019-2024. Zaliczono do nich: ochronę obywateli i swobód; rozwijanie silnego potencjału gospodarczego; budowanie sprawiedliwej, neutralnej klimatycznie, ekologicznej i socjalnej Europy oraz promowanie europejskich wartości na arenie międzynarodowej (*Program Strategiczny 2019*: 1-9). Program określił także ogólne wytyczne działań dla instytucji unijnych oraz sposoby realizacji zdefiniowanych celów. Omówienie dokumentu w całości wykracza poza merytoryczne ramy niniejszej pracy, dlatego analizie poddano treść czwartego priorytetu związanego z polityką zagraniczną oraz relacjami z państwami partnerskimi w zakresie, w jakim może być to podstawą określenia relacji UE z państwami z nią sąsiadującymi.

Program podkreśla znaczenie UE jako jednego z kluczowych podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie międzynarodowego ładu i jednocześnie główną siłą napędową multilateralizmu. Potencjał i wpływ UE oraz promowany model współpracy z krajami partnerskimi mają być podstawą przyszłych reakcji na globalne wyzwania. W części poświęconej promowaniu europejskich wartości na arenie międzynarodowej stwierdzono, że UE „Będzie podtrzymywać europejską perspektywę dla tych państw europejskich, które są w stanie i chcą się do niej przyłączyć” (Tamże: 6). Ponadto, będzie kontynuować ambitną politykę sąsiedztwa, jednak podkreślono szczególnie znaczenie partnerstwa z krajami Afryki, natomiast nie odniesiono się bezpośrednio do kształtu współpracy z państwami Europy Wschodniej. Podtrzymanie perspektywy europejskiej dla zainteresowanych państw wydaje się najważniejszym punktem Programu dla współpracy z państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim, których aspiracje polityczne w różnym stopniu związane są z integracją polityczną i przystąpieniem do struktur unijnych. Należy jednak zaznaczyć, iż w Białej Księdze, która określała prognozy rozwoju UE do 2025 r. jednoznacznie stwierdzono, że nie przewiduje się rozszerzenia w najbliższym czasie. Perspektywa członkostwa jest zatem narzędziem, które mimo swojej dotychczasowej skuteczności może okazać się mało

wiarygodne i nieefektywne w dłuższej perspektywie, tym bardziej że w chwili utworzenia Partnerstwa podkreślono, iż nie jest to jeden z etapów procesu akcesyjnego.

Ostatnim dokumentem, który wymaga omówienia w kontekście próby zdefiniowania determinantów współpracy z państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego jest Sprawozdanie dla Rady Europejskiej dotyczące przyszłości UE w perspektywie 2030 r. Zostało ono sporządzone w 2010 r. przez Grupę Refleksji i zatytułowane „Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse”. Jest to dokument istotny z kilku powodów. Po pierwsze został on sporządzony rok po zainicjowaniu Partnerstwa i może być istotny dla porównania stanowiska UE zaprezentowanego w omówionych dokumentach, opublikowanych po 2015 r. Był to również okres, w którym państwa członkowskie musiały zmierzyć się z największym w historii kryzysem finansowym, co wpłynęło także na sceptyczne stanowisko wobec rozszerzania struktur unijnych o inne, słabiej rozwinięte kraje. Ponadto, jako jeden z niewielu dokumentów przedstawia prognozę dotyczącą przyszłości UE w dłuższej perspektywie.

Na podstawie długoterminowych trendów zidentyfikowano potencjalne wyzwania, z jakimi będzie musiała zmierzyć się Europa. Zaliczono do nich przede wszystkim: konsekwencje kryzysu gospodarczego; wyzwania związane ze zmianą klimatu i zależnością energetyczną; terroryzm czy rozwój przestępczości zorganizowanej oraz proliferację broni masowego rażenia (*Projekt Europa 2030* 2010: 3). Na podstawie analizy ryzyka i niesprzyjającej sytuacji gospodarczej ustalono sposoby powstrzymania negatywnych skutków prognozowanych wyzwań. Podkreślono także, że bezpieczeństwo i rozwój UE uzależnione są od stabilnej sytuacji i dobrobytu w krajach sąsiednich, dlatego kluczowa jest bliska i pogłębiona współpraca zapewniająca realizację wspólnych interesów (Tamże: 7).

Zgodnie z treścią sprawozdania

„UE musi pozostać otwarta dla potencjalnych nowych członków z Europy, oceniając każde państwo kandydujące osobno i sprawdzając, czy spełnia ono kryteria członkostwa. Takie są w rzeczy samej prawdziwe granice Europy. W zgodzie z polityką angażowania i włączania Unia musi dotrzymać swoich zobowiązań w odniesieniu do państw, które obecnie są oficjalnymi kandydatami do członkostwa (...) Jednocześnie powinna zaoferować potencjalnym przyszłym kandydatom ambitne umowy, które stanowiąc będą etap pośredni poprzedzający rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych” (Tamże: 44-45).

W odróżnieniu od dokumentów analizowanych wcześniej nie stwierdzono jednoznacznie, że UE nie przewiduje poszerzenia swoich struktur o kolejne państwa. Podkreślono natomiast, że konieczne jest podpisanie wzajemnie korzystnych porozumień z państwami aspirującymi do członkostwa. Ponadto podkreślono, iż rozwój EPS powinien opierać się na większym zaangażowaniu Unii w proces stabilizacji regionów objętych tą polityką oraz promowaniu atrakcyjnego modelu UE jako jej centralnego elementu, zarówno w wymiarze wschodnim, jak i południowym. Z kolei inicjatywy takie jak Partnerstwo Wschodnie „powinny być stosowane z myślą o stworzeniu regionalnej przestrzeni demokracji, praw człowieka, rozwoju i wolnego handlu. Powinny również umożliwić sprawiedliwy dostęp do rynku UE, a także

przestrzeń swobodnego przemieszczania się osób z korzyścią dla UE i jej partnerów” (Tamże: 44-45).

Analiza powyższych dokumentów prowadzi do interesujących wniosków. Przede wszystkim dokonano redefinicji celów i priorytetów współpracy z krajami partnerskimi, co było szczególnie zauważalne po rewizji EPS w 2015 r., kiedy kluczowym obszarem działań poza współpracą gospodarczą stała się stabilizacja i budowanie podstaw kooperacji na rzecz zagwarantowania trwałego pokoju w regionie. Partnerstwo Wschodnie nie jest już jedynie narzędziem miękkiej siły UE (*soft power*), ale może stanowić kluczowy element modelu rozsądnej siły (*smart power*), zorientowanego na wykorzystywanie także twardego potencjału w procesie międzynarodowego oddziaływania politycznego (*hard power*). Współpraca w ramach Partnerstwa z krajami Europy Wschodniej jest zarówno warunkiem budowania skutecznej i wiarygodnej Unii bezpieczeństwa, jak i społecznego oraz gospodarczego rozwoju UE i państw partnerskich.

NIEMCY WOBEC USTANOWIENIA I ROZWOJU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Wypracowanie kompleksowej strategii rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. w dużym stopniu uzależnione jest od woli politycznej i interesów poszczególnych państw członkowskich, które zacieśniając bilateralną współpracę w dziedzinach istotnych dla UE, wpływają jednocześnie na proces wdrażania określonej koncepcji programowej na poziomie unijnym. Niemcy i Francja powszechnie uznawane za „rdzeń Europy” stanowią główną siłę napędową integracji europejskiej. Potencjał ekonomiczny i geopolityczny to główne determinanty w procesie kształtowania międzynarodowej roli oraz szczególnej pozycji tych państw w UE. Ich stanowisko może mieć szczególne znaczenie dla ustanowienia długofalowej perspektywy Partnerstwa Wschodniego jako narzędzia aktywnej polityki wschodniej UE. 22 stycznia 2019 r. te dwa kraje podpisały w Akwizgranie umowę o pogłębianiu współpracy bilateralnej, która ma przekładać się na wypracowanie wspólnego stanowiska wobec kluczowych dla UE kwestii, w tym przede wszystkim decyzji dotyczących wzmacniania unijnego potencjału wojskowego (*Franco-German Treaty 2019: 2-17*). Ich szczególne relacje potwierdzone porozumieniem ze stycznia 2019 r. mogą być również kluczowe dla kształtowania polityki na rzecz rozszerzenia UE o inne kraje, a także określenia priorytetów polityki zagranicznej wobec regionu Europy Wschodniej oraz inicjatyw realizowanych w ramach EPS. Istotne jest zatem wskazanie stopnia, w jakim interesy i stanowisko tych dwóch państw mogą stanowić polityczne ograniczenie dla współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego w dłuższej perspektywie.

Niemcy były sceptyczne wobec rozwoju inicjatyw, które w konsekwencji utrzymania realnej „wizji członkostwa” mogłyby prowadzić do politycznej integracji i przystąpienia państw Europy Wschodniej do struktur unijnych. Pomimo akceptacji dla projektu ustanowienia Partnerstwa, program postrzegany był z jednej strony jako skuteczne narzędzie aktywnego zbliżania do UE państw partnerskich w sferze

gospodarczej, a z drugiej jako inicjatywa zagrażająca politycznym interesom państw członkowskich. Priorytety niemieckiej polityki zagranicznej związane były przede wszystkim z umacnianiem pozycji Europy na arenie międzynarodowej poprzez poszerzanie wspólnoty bezpieczeństwa, stabilizowanie środowiska międzynarodowego oraz promowanie globalnej współpracy opartej na poszanowaniu europejskich wartości, dlatego kluczowe dla Niemiec było rozwijanie Partnerstwa w stopniu, w jakim nie doprowadzi to do zaostrzenia relacji z Rosją, postrzeganą przez Niemcy jako strategiczny partner (Sulowski 2004: 58-66).

Można wymienić zatem trzy główne czynniki, które determinują stanowisko Niemiec zarówno wobec ustanowienia, jak i wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego: nadanie priorytetowego znaczenia relacjom gospodarczym z państwami partnerskimi; wyraźne oddzielenie inicjatyw EPS od polityki akcesyjnej; zwiększanie zaangażowania UE w regionie przy jednoczesnym utrzymaniu strategicznego partnerstwa z Rosją (Gotkowska 2010: 1-5).

Europa Wschodnia jest obszarem atrakcyjnym dla niemieckich przedsiębiorców, o czym świadczy wzrost eksportu oraz zwiększenie niemieckich inwestycji w tym regionie w pierwszej dekadzie XXI w.⁴ Partnerstwo Wschodnie miało być dla Niemiec istotnym narzędziem pogłębiania relacji gospodarczych i zbliżania rynków partnerskich do standardów zachodnioeuropejskich. Służyć temu miały dwustronne umowy o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu, których zawieranie zainicjowały Niemcy w 2007 r., proponując jednocześnie nową formę EPS (EPS Plus). Niemiecki model współpracy gospodarczej przewidywał wówczas harmonizację rozwiązań prawnych w zakresie handlu zagranicznego, transportu, ochrony środowiska, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz innych obszarów, tradycyjnie postrzeganych jako priorytety niemieckiej polityki gospodarczej. W konsekwencji projektem szczególnie wspieranym przez stronę niemiecką było przyjęcie tzw. Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucjonalnego, służących wzmocnieniu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie wspomnianych umów (Tamże: 2-3).

W oficjalnym stanowisku przedstawionym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN podkreślono, iż Partnerstwo wschodnie to najbardziej ambitna oferta współpracy w ramach polityki sąsiedztwa UE. Do najważniejszych osiągnięć współpracy zaliczono wspomniane umowy z Gruzją i Mołdawią (obowiązujące od 1 lipca 2016 r.) oraz Ukrainą (obowiązującą od 1 września 2017 r.); umowę ramową z Armenią podpisaną 24 listopada 2017 r.; a także rozpoczęcie negocjacji w sprawie przyjęcia podobnej umowy z Azerbejdżanem (Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN, *Die Östliche Partnerschaft*).

Niemiecka koncepcja rozwoju unijnej polityki wschodniej nie uwzględnia natomiast inicjatyw, które mogłyby doprowadzić do redefinicji strategii wobec Europy Wschodniej i wzrostu aspiracji państw partnerskich do przystąpienia do UE. Program

⁴ W latach 2006–2008 zanotowano w Niemczech kilkudziesięcioprocentowy wzrost eksportu do krajów objętych PW, zob. J. Gotkowska, *op. cit.*; Ł. Antas, M. Bocian, O. Kowalewski i in., *Relacje gospodarcze Niemiec z krajami Europy Środkowo-Wschodniej*, Raport OSW, Warszawa 2008, s. 4-12.

Partnerstwa Wschodniego miał być w ocenie Niemiec elementem EPS, a nie narzędziem polityki rozszerzenia, dlatego nie mógł być traktowany w dłuższej perspektywie jako jeden z etapów procesu akcesyjnego. Potwierdzeniem tego jest treść komunikatu niemieckiego MSZ: „Europejska polityka sąsiedztwa, a wraz z nią Partnerstwo Wschodnie, są elementem polityki zagranicznej UE, a zatem są odrębne od polityki akcesyjnej” (Ministerstwo Spraw Zagranicznych RFN, *Die Östliche Partnerschaft*).

Było to również wielokrotnie podkreślane w programach niemieckiej CDU po rozszerzeniach w 2004 i 2007 r., a także wydarzeniach związanych z kryzysem finansowym, które nasiliły negatywne nastroje w niemieckim społeczeństwie i pogłębiły sceptycyzm wobec poszerzania struktur unijnych o słabiej rozwinięte państwa. Niemcy, jako jeden z największych płatników netto do budżetu Unii, poniosły znaczące koszty stabilizacji strefy euro wspierając finansowo państwa mniej odporne na skutki kryzysu. W programach CDU zaczęły pojawiać się postulaty związane z koniecznością skoncentrowania się na sytuacji wewnętrznej UE i wdrażaniem postanowień traktatu z Lizbony oraz zahamowaniem inicjatyw, które mogłyby gwarantować perspektywę członkostwa państwom sąsiadującym z UE. Zgodnie z treścią programu wyborczego CDU do Parlamentu Europejskiego z 2009 r.: „(...) ostatnie rozszerzenia UE z 15 do 27 państw członkowskich wymagały dużego wysiłku. Dlatego CDU opowiada się za okresem konsolidacji, w którym wzmocnienie tożsamości i instytucji Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed dalszymi przystąpieniami do UE” (*Programm der Christlich Demokratischen Union* 2009: 12-13). EPS miała być tym samym instrumentem wsparcia i stabilizacji regionu sąsiedztwa, nie zaś gwarancją przyszej akcesji do UE (Gotkowska 2010: 2-3).

Szczególną rolę w niemieckiej koncepcji rozwoju wymiaru wschodniego odgrywała Rosja. Było to szczególnie widoczne w okresie rządów G. Schrödera. Wówczas model współpracy w ramach unijnej polityki wschodniej wypracowany przez niemieckie elity polityczne zakładał intensyfikację stosunków z Rosją, Ukrainą, Mołdawią i Białorusią, przy czym największym priorytetem określono strategiczne partnerstwo z Rosją (w myśl zasady *Russland zuerst*), opierające się głównie na potencjale energetycznym (Koszel 2008: 152-153). Wdrożenie projektu EPS, a następnie Partnerstwa Wschodniego w 2009 r., które nie uwzględniało uczestnictwa Rosji, było postrzegane przez nią jako przejaw dążeń do rywalizacji o wpływy na obszarze postradzieckim (Rahr 2004: 91-94; Stolarczyk 2010: 39-41). W związku z tym Niemcy dążyły do utrzymania ścisłych relacji z Federacją Rosyjską zarówno na poziomie dwustronnym, jak i na poziomie inicjatyw wielostronnych realizowanych w ramach wymiaru wschodniego UE. Przykładem jest zaangażowanie rządu A. Merkel w działania na rzecz wdrożenia projektu unijnego wsparcia dla Rosji w zakresie modernizacji kraju (tzw. Partnerstwo dla Modernizacji⁵).

Program Partnerstwa Wschodniego według Niemiec ma służyć rozwojowi relacji gospodarczych z państwami Europy Wschodniej, ale nie może prowadzić do nega-

⁵ Szerzej o PdM pisał B.Koszel w: *Partnerstwo dla Modernizacji – Niemiecki sukces, czy porażka?*, Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 54 / 2011, Poznań 2011.

tywnych implikacji politycznych w relacjach z Rosją. W związku z tym niemiecka koncepcja rozwoju stosunków UE z krajami wschodnioeuropejskimi podkreśla znaczenie „wspólnego sąsiedztwa” (Gotkowska 2010: 2), którego podstawą jest współpraca na rzecz realizacji interesów gospodarczych zarówno Rosji, jak i UE. Ponadto, podkreślano znaczenie zbliżania Rosji do UE, szczególnie państw Europy Środkowej, które w największym stopniu popierały Partnerstwo Wschodnie i nie uwzględniały w nim partycypacji Federacji Rosyjskiej. Stanowisko Niemiec zostało potwierdzone zarówno w porozumieniu koalicyjnym *CDU/CSU/SPD* z 11 listopada 2005 r., jak i projekcie rozwoju unijnej polityki wschodniej w czasie niemieckiej prezydencji, przygotowanym przez MSZ Niemiec – F. W. Steinmeiera w 2007 r. (*Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* 2005: 131-136; Kempe 2007: 2-6).

Pomimo kluczowej roli Niemiec w kształtowaniu wschodniej polityki UE, po pierwszej dekadzie funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego nie zaprezentowano ich kompleksowej wizji rozwoju programu. W 2018 r. niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych z H. Maasem na czele zainicjowało debatę na temat rewitalizacji polityki wschodniej UE i wzmocnienia podstaw europejskiego systemu bezpieczeństwa. Nie przyjęto jednak konkretnych propozycji i planów, które mogłyby być podstawą przyszłych działań w tych sprawach (Benedyczak, Dyrer, Gibadło i in., 2019: 36-38).

Perspektywa rozwoju polityki wschodniej w dalszym ciągu opiera się na kilku priorytetach, którymi Niemcy kierowały się także w trakcie ustanawiania Partnerstwa z krajami Europy Wschodniej. Przed wszystkim dalsza współpraca powinna koncentrować się na sektorze gospodarczym i skutecznym wdrażaniu *DCFTA* z poszczególnymi państwami partnerskimi. W niemieckiej koncepcji rozwoju polityki wschodniej istotne znaczenie mają także inicjatywy wzmocnienia rządów prawa i walki z korupcją oraz przestępczością. UE powinna dalej wspierać transformację rynków partnerskich i ich przybliżanie do zachodnioeuropejskich standardów w oparciu o zasadę *more for more*, Niemcy popierają także finansowanie z unijnego budżetu rozbudowy infrastruktury państw Partnerstwa Wschodniego, która poprzez zbliżenie do UE krajów partnerskich mogłaby usprawnić wymianę gospodarczą i wzrost niemieckich inwestycji w regionie. Szczególnie ważna dla niemieckich interesów gospodarczych jest współpraca z Ukrainą zarówno dwustronna, jak i realizowana na poziomie ponadnarodowym. Niemcy chcą również pogłębiać współpracę z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, o czym świadczy niemieckie wsparcie finansowe na cele rozwojowe w krajach Partnerstwa Wschodniego związane z promocją społeczeństwa obywatelskiego, rozwojem organizacji pozarządowych i powiązań biznesowych czy wsparciem projektów infrastrukturalnych (Tamże: 36-38).

Niemcy w dalszym ciągu dystansują się wobec politycznych deklaracji, które mogłyby zwiększyć akcesyjne aspiracje państw partnerskich. Zostało to potwierdzone przez A. Merkel w *Bundestagu* przed szczytem w Rydze w 2015 r. Szefowa rządu federalnego przedstawiła trzy priorytety, na których opiera się stanowisko Niemiec wobec inicjatywy Partnerstwa. Pierwszym z nich jest kwestia deklaracji członkostwa. Zgodnie z wypowiedzią kanclerz Niemiec „Partnerstwo Wschodnie nie jest instrumentem polityki rozszerzenia UE” i kluczowe jest to, aby nie podnosić oczekiwań,

których nie można spełnić. Drugą determinantą jest uznanie indywidualnych interesów państw partnerskich oraz wynikających z tego odmiennych perspektyw współpracy. Według A. Merkel niezbędne są indywidualnie dopasowane oferty dla każdego kraju partnerskiego: „Niemcy szanują decyzję Azerbejdżanu i Armenii o niezawarcie układu o stowarzyszeniu. Jesteśmy nawet gotowi zacieśnić współpracę z Białorusią pomimo bardzo widocznych różnic zdań, w szczególności w odniesieniu do praw człowieka” (*Regierungserklärung im Bundestag* 21.05.2015). Trzecim wyznacznikiem są relacje z Rosją. Szefowa niemieckiego rządu zaznaczyła, że „Partnerstwo Wschodnie nie jest skierowane przeciwko nikomu, a szczególnie przeciwko Rosji”, natomiast „zbliżenie się do wartości reprezentowanych przez UE, to suwerenna decyzja państw wschodnioeuropejskich” (Tamże 21.05.2015). Stanowisko Niemiec w dużym stopniu determinowane jest obawą o pogorszenie relacji z Federacją Rosyjską jako głównym partnerem Niemiec na Wschodzie. Pomimo zaangażowania RFN w działania UE mające na celu zmniejszenie zależności gospodarczej państw Partnerstwa od Rosji, nie formalizuje ich jako jednego z priorytetów niemieckiej koncepcji polityki wschodniej UE. Stanowisko Niemiec może być zatem postrzegane z jednej strony jako kluczowy czynnik rozwoju współpracy gospodarczej UE i wschodnich sąsiadów, natomiast z drugiej jako polityczne ograniczenie rozwoju Partnerstwa w perspektywie średnio- i długookresowej (Benedyczak, Dyner, Gibadło i in., 2019: 37).

FRANCJA WOBEC USTANOWIENIA I ROZWOJU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Francja podobnie jak Niemcy stanowi trzon politycznego i gospodarczego potencjału UE, dlatego jej koncepcja rozwoju WPZiB ma duże znaczenie dla skutecznej adaptacji nowych polityk, takich jak EPS oraz inicjatyw realizowanych w jej ramach. Francja reprezentuje grupę państw sceptycznych wobec rozwoju wymiaru wschodniego UE, przy czym jej podejście w większym stopniu niż stanowisko Niemiec determinowane jest chęcią intensyfikowania współpracy między UE a jej południowymi sąsiadami, z którymi Francja utrzymuje ściśle relacje dwustronne. Wymiar wschodni nie był nigdy dla strony francuskiej istotnym kierunkiem unijnej polityki zagranicznej, dlatego zarówno wobec ustanowienia, jak i kształtowania wizji Partnerstwa Wschodniego po pierwszej dekadzie jego funkcjonowania nie wykazała szczególnego zainteresowania inicjatywą. Mimo akceptacji utworzenia Partnerstwa, władze Francji nie wyraziły także zdecydowanego poparcia dla programu, co było związane z obawą o możliwe konsekwencje jego implementacji, m.in. zmniejszenie finansowego wsparcia dla regionu południowego sąsiedztwa oraz marginalizację unijnej polityki śródziemnomorskiej.

Stanowisko Francji wobec rozwoju Partnerstwa Wschodniego, podobnie jak w przypadku wcześniej opisanego podejścia Niemiec, opiera się na kilku kluczowych determinantach, które uznać można za istotne ograniczenia dla politycznej ewolucji wymiaru wschodniego EPS w perspektywie średnio- i długookresowej. Zanim jednak zostaną one poddane analizie, należy wskazać priorytety, którymi kierowała się

Francja w okresie unijnej debaty nad utworzeniem Partnerstwa Wschodniego oraz intensyfikowaniem współpracy w ramach wschodniego wymiaru EPS.

Paryż zabiegał przede wszystkim o wdrożenie inicjatyw, które mogłyby ożywić unijną politykę wobec południowego obszaru sąsiedztwa. Francji szczególnie zależało na tym regionie ze względu na położenie geopolityczne oraz interesy gospodarcze. W 2008 r. ówczesny prezydent Francji N. Sarkozy rozpoczął formalną debatę nad wdrożeniem projektu Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, która miała być uzupełnieniem istniejącej współpracy z państwami leżącymi w południowym sąsiedztwie. Początkowe propozycje rządu francuskiego obejmowały partycypację jedynie tych państw członkowskich UE, które leżą w basenie Morza Śródziemnego, jednak po konsultacjach N. Sarkozy'ego z rządem A. Merkel postanowiono o włączeniu w nowy program współpracy wszystkich państw członkowskich. Kanclerz Niemiec odnosiła się z dystansem do pierwotnych planów Sarkozy'ego, które mogłyby podważyć pozycję Niemiec w Europie. Przemawiając na konferencji w Berlinie 5 grudnia 2007 r. szefowa niemieckiego rządu podkreśliła, iż kontynuacja francuskiej koncepcji byłaby zagrożeniem dla „rdzenia” UE, dlatego współpraca ta powinna być otwarta dla wszystkich państw członkowskich oraz zaakceptowana przez całą Wspólnotę. Stwierdziła, że ustanowienie programu, w którym mogą partycypować tylko wybrane państwa członkowskie, a jednocześnie finansowanego z budżetu UE (zasilanego przez wszystkich członków), mogłoby „uwolnić siły wybuchowe” (Mahony 06.12.2007).

Zatwierdzenie projektu Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego w marcu 2008 r. dało impuls dla implementacji podobnej inicjatywy, która formalizowałaby politykę UE wobec partnerów z Europy Wschodniej. Utworzenie Partnerstwa Wschodniego spotkało się z akceptacją zarówno ze strony Niemiec, które upatrywały w nim przeciwwagę dla francuskiej inicjatywy, jak i ze strony Francji, której mimo obaw związanych z możliwością przekierowania części unijnych funduszy, ciężko było blokować analogiczną do własnej propozycję rządu Polski i Szwecji.

Pomimo zgody na sformalizowanie współpracy w wymiarze wschodnim, południowe sąsiedztwo pozostaje dla Francji priorytetowym kierunkiem WPZiB ze względu na jej powiązania gospodarcze, historyczne oraz kulturowe z tym regionem. Ponadto, Francja narażona jest na bezpośredni wpływ eskalacji konfliktów w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Stabilizacja sytuacji politycznej w tych regionach oraz walka z nielegalną imigracją mają dla niej kluczowe znaczenie. Niemniej, Francja angażowała się dyplomatycznie również na obszarze wschodniego sąsiedztwa, o czym świadczą działania mediacyjne francuskiego rządu w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r., a także podczas konfliktu we wschodniej Ukrainie. Władze Francji uznały wówczas, iż konflikty, które mogą mieć implikacje polityczne dla UE, mogą również szkodzić Francji. Paryż zaakceptował tym samym odpowiedzialność wynikającą ze współprzewodnictwa w procesie mińskim (Cadier 2017: 2-5).

Stanowisko Francji wobec przyszłości Partnerstwa Wschodniego oraz rozwoju polityki wschodniej wynika z priorytetów jej polityki zagranicznej i polityki europejskiej. Wojna w Syrii oraz ataki terrorystyczne zwiększyły obawy o bezpieczeństwo

Francji, która aktywnie uczestniczy w rozwiązywaniu konfliktów w tym regionie, jednak zabiega przy tym o większe zaangażowanie *NATO* oraz UE. Liczy przede wszystkim na pełną zdolność *NATO* do szybkiej alokacji sił, natomiast w kontekście napiętych relacji z Rosją – na utrzymanie otwartego dialogu, który nie doprowadzi do pogłębienia kryzysu i pogorszenia wzajemnych relacji (Tamże: 2-5).

Biorąc pod uwagę powyższe priorytety działań zewnętrznych Francji, można wskazać kluczowe determinanty, które kształtują jej stanowisko wobec wymiaru wschodniego EPS. Wyznaczone są przez dwa główne wektory: wsparcie instrumentów służących rozwiązywaniu konfliktów oraz wspieranie politycznych, gospodarczych i administracyjnych reform w tym regionie. Francja wspiera implementację umów *DCFTA* oraz zróżnicowane podejście wobec państw Partnerstwa Wschodniego, determinowane ich różnymi aspiracjami politycznymi i gospodarczymi oraz stopniem implementacji reform. Francja popiera również stanowisko Niemiec w kwestii oddzielenia współpracy w ramach Partnerstwa od polityki poszerzania struktur unijnych. Francuska koncepcja wyklucza traktowanie polsko-szwedzkiej inicjatywy jako mechanizmu przedakcesyjnego czy instrumentu ustanowionego w opozycji do interesów Rosji w kontekście geopolitycznej rywalizacji o wpływy w regionie. Zgodnie ze stanowiskiem francuskiego MSZ, dynamika poszerzania struktur unijnych powinna być zahamowana, gdyż „zdolność absorpcyjna” UE tymczasowo została wyczerpana, natomiast rozszerzenia z 2004 i 2007 r. przyczyniły się do skomplikowania procesów decyzyjnych w UE poprzez zwiększenie liczby i różnorodności państw członkowskich oraz do wzmocnienia pozycji geopolitycznej Niemiec (Cadier 2017: 2-5; Commission des affaires européennes de l’Assemblée Nationale, 2016; MSZ Francji, *Elargissement*).

Za kolejne ograniczenie dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego w perspektywie średnio- i długookresowej można uznać sceptycyzm Francji wobec dalszej liberalizacji reżimu wizowego, utrzymującej ruch bezwizow z krajami partnerskimi. Ze względu na wysoki odsetek mniejszości ormiańskiej na terytorium Francji, obawy związane z możliwością napływu imigrantów z Armenii wydają się uzasadnione. Ponadto, Francja sprzeciwia się włączaniu państw Europy Wschodniej w projekty z zakresu bezpieczeństwa realizowane przez UE i *NATO*. Zarówno dla Francji, jak i Niemiec istotny jest rozwój unijnego potencjału wojskowego oraz integracja militarna państw członkowskich, przy jednoczesnym utrzymaniu politycznego dialogu z Rosją, uznawaną przez te kraje za strategicznego partnera. Pogłębianie współpracy w zakresie twardego bezpieczeństwa z państwami objętymi Partnerstwem Wschodnim mogłoby zagrozić realizacji tych priorytetów. Z drugiej strony Paryż wykazuje zainteresowanie współpracą w zakresie infrastruktury w regionie w ramach *EU Strategy on Connecting Europe with Asia*, które mogłyby stanowić przeciwwagę dla podobnych inicjatyw realizowanych przez Chiny. Francja popiera także walkę z dezinformacją w państwach Partnerstwa Wschodniego oraz wspieranie reform politycznych i gospodarczych w tych krajach (Benedyczak, Dyner, Gibadło i in., 2019: 36).

Pomimo coraz większego zaangażowania UE w rozwój wymiaru wschodniego, Francja nie wypracowała kompleksowej wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego po

2020 r. Oficjalne stanowisko Francji wobec kształtu dalszej współpracy z krajami Europy Wschodniej zostało sformułowane we wspólnej deklaracji Ministrów Spraw Zagranicznych Trójkąta Weimarskiego z 2015 r. MSZ Francji L. Fabius zaapelował wówczas, aby UE „odpowiedziała na odpowiednie potrzeby, ambicje i zróżnicowane możliwości krajów partnerskich, uwzględniając przy tym własne (unijne, S.Z.) interesy” (Fabius, Steinmeier, Schetyna, 2015). Ministrowie podkreślili, iż Partnerstwo nie jest inicjatywą skierowaną w opozycji do innych państw, a celem tej współpracy jest zbudowanie wspólnego obszaru demokracji, stabilności i dobrobytu. Kluczowe znaczenie przypisano wdrożeniu umów *DCFTA* oraz stopniowej realizacji reform wewnętrznych. Nie odniesiono się natomiast do wizji integracji politycznej w ramach tej inicjatywy (Tamże 2015).

26 września 2017 r. prezydent Francji E. Macron wygłosił na Uniwersytecie w Sorbonie przemówienie, w którym przedstawił własną wizję rozwoju UE. E. Macron podkreślił, że „horyzontem UE jest polityka zagraniczna, która wymaga jasnych priorytetów: Morza Śródziemnego – serca naszej (europejskiej, S.Z.) cywilizacji” (Macron, *Initiative for Europe*, 2017: 6-7). Zgodnie z treścią przemówienia koncepcja Macrona zakłada konsolidację unijnej polityki w regionie Morza Śródziemnego:

„nasza polityka europejska nie może już postrzegać Afryki jako groźnego sąsiada, ale strategicznego partnera, z którym musimy stawić czoła wyzwaniom jutra: zatrudnieniu młodzieży, mobilności, walce ze zmianą klimatu i rewolucji technologicznej. (...) Chciałbym, aby nasze partnerstwo z Afryką było aspektem przeglądu projektu europejskiego. Pomoc rozwojowa musi zostać zwiększona” (Tamże: 6-7).

Na uwagę zasługuje fakt, iż prezydent Francji nie odniósł się w swojej wizji przyszłości UE do kwestii współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego, natomiast zdecydowana część wystąpienia poświęcona była rozwojowi polityki śródziemnomorskiej. Świadczy to o marginalizacji inicjatyw w ramach wymiaru wschodniego we francuskiej przestrzeni politycznej, co w dłuższej perspektywie może być jednym z kluczowych ograniczeń dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego.

PODSUMOWANIE

Celem współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego jest włączanie wschodnich sąsiadów w projekty realizowane przez UE. Program zainicjowany w 2009 r. przez rządy Polski i Szwecji przyniósł korzyści polityczne i gospodarcze zarówno dla państw partnerskich, jak i dla państw członkowskich UE. W ciągu dziesięciolecia intensywnej kooperacji rozwinięto sieć porozumień w zakresie gospodarczej integracji Europy Wschodniej z unijnym rynkiem, czego efektem było podpisanie umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą oraz ustanowienie tzw. kompleksowych stref wolnego handlu (*DCFTA*). UE stała się dla wspomnianych państw kluczowym partnerem w tym obszarze. Pozostałe trzy kraje Partnerstwa Wschodniego nie podpisały dotychczas takich porozumień, jednak podejmowane są działania przysto-

wujące specjalną umowę ramową z Azerbejdżanem oraz wzmocnienie politycznego dialogu z Białorusią. W 2017 r. UE podpisała także ramową umowę o partnerstwie z Armenią, której celem ma być stopniowe pogłębianie współpracy handlowej i inwestycyjnej. Analiza kluczowych dokumentów unijnych wykazała jednak, iż UE nie przedstawiła dotychczas długookresowej wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Zawarte w nich strategie dotyczące przyszłych działań w ograniczonym stopniu odnoszą się do inicjatyw *EPS*.

Model przyszłej polityki wschodniej uzależniony jest w dużym stopniu od woli politycznej i rozbieżnych interesów państw członkowskich oraz zróżnicowanych aspiracji państw partnerskich. Kluczowe znaczenie dla adaptacji założeń nowych strategii (ze względu na szczególną pozycję oraz największy udział w potencjale ekonomicznym i politycznym UE) mają koncepcje Niemiec i Francji. Te dwa państwa stanowią trzon „projektu zjednoczonej Europy” i główną siłę napędową integracji europejskiej. Potwierdzili to H. i W. Wallace w swojej analizie procesów unijnych zorientowanych na walkę sił integracji i sił fragmentacji. Posługując się własną terminologią opartą na metaforze „stada gęsi” eksperci podkreślili, iż UE składa się z rozmaitych gatunków ptaków, natomiast „silniejsze lub dominujące ptaki odpowiadają za ‘sygnalizowanie’ innym kierunku lotu” (Wallace, Wallace 1995: 28). Niemcy jako państwo o statusie nieformalnego lidera ponoszą dużą odpowiedzialność za przyszłość „europejskiego projektu”. Po uruchomieniu przez Wielką Brytanię negocjacji w sprawie wystąpienia z UE, wzrosła również rola Francji w kształtowaniu unijnej polityki w wymiarach, które dotychczas nie były dla niej obszarami priorytetowymi.

Analiza komparatystyczna przedstawiona w artykule potwierdza, iż zarówno władze polityczne Niemiec, jak i Francji nie wypracowały kompleksowej koncepcji rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Ich stanowisko wobec kształtu unijnej polityki wschodniej jest pod wieloma względami zbieżne i opiera się na kilku zasadniczych determinantach, które można zdefiniować jako polityczne ograniczenia dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego i pogłębienia integracji z państwami Europy Wschodniej. Przede wszystkim priorytetowe znaczenie w przestrzeni politycznej obu państw zostało przyznane relacjom gospodarczym zorientowanym na wdrożenie umów o pogłębionych strefach wolnego handlu oraz wzmocnienie demokratycznych reform w regionie. Ponadto, podejście obu państw sprowadza się do wyraźnego oddzielenia inicjatyw *EPS* od polityki akcesyjnej. Przedstawiciele rządów Francji i Niemiec wielokrotnie podkreślali, iż Partnerstwo Wschodnie nie może stać się narzędziem odpowiadającym na polityczne aspiracje państw Europy Wschodniej związane z przystąpieniem do struktur unijnych. Trzecim priorytetem współpracy w ramach inicjatywy Partnerstwa zgodnie ze stanowiskiem wskazanych państw jest zwiększanie zaangażowania UE w regionie przy jednoczesnym utrzymaniu strategicznych relacji z Rosją, która traktowana jest w ich koncepcji polityki zagranicznej jako kluczowy partner.

Należy stwierdzić, iż Francja i Niemcy reprezentują grupę państw sceptycznych wobec rozwoju wymiaru wschodniego UE w wymiarze politycznym, przy czym podejście Francji w większym stopniu niż stanowisko Niemiec determinowane jest priorytetem związanym z rozwijaniem polityki śródziemnomorskiej. Marginaliza-

cja Partnerstwa Wschodniego we francuskiej przestrzeni politycznej i oficjalnej linii programowej elit rządzących wynika z potrzeby dynamizacji polityki UE w regionie południowego sąsiedztwa. Pomimo faktu, iż nie wypracowano dotychczas kompleksowej i długoterminowej wizji Partnerstwa, stanowisko Niemiec i Francji wyznacza pewne ograniczenia dla rozwoju tej inicjatywy. Związane są przede wszystkim z wymiarem politycznym oraz sprzeciwem wobec wszelkich deklaracji, które utożsamiają program Partnerstwa z etapem na drodze akcesji do struktur unijnych lub mogłyby prowadzić do rozwoju programu w tym kierunku. Wizja Francji i Niemiec ogranicza się zatem do pogłębienia współpracy gospodarczej, inwestycyjnej i społeczno-kulturowej.

Bibliografia

- 20 Deliverables for 2020: Bringing tangible results for citizens (2017), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20_deliverables_for_2020.pdf (dostęp: 7 sierpnia 2019 r.).
- Antas L., Bocian M., Kowalewski O. i in. (2008), *Relacje gospodarcze Niemiec z krajami Europy Środkowo-Wschodniej*, Raport OSW: Warszawa.
- Antychowicz M., *Wymiar wschodni jako część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, w: „Studia i Analizy Europejskie” 2014 nr 12: 91-102.
- Benedyczak J., Dyer A. M., Gibadło L. i in. (2019), *Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, Raport PISM: Warszawa.
- Bildt C., Wywiad dla PolskieRadio24.pl (2019), <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2305410,-Dopiero-wojna-w-Gruzji-przekonala-UE-do-Partnerstwa-Wschodniego> (dostęp: 8 września 2019 r.).
- Cadier D. (2017), *France's policies toward the Eastern Partnership countries in context*, Tbilisi.
- Commission des affaires européennes de l'Assemblée Nationale (2016), *Rapport d'information sur l'influence française au sein de l'Union européenne*, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i3468.asp> (dostęp: 19 września 2019 r.).
- Exposé ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka z 5 maja (1998), <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1114-expos-ministra-spraw-zagranicznych-bronislawa-geremka-w-sejmie-5-maja-1998-r> (dostęp: 20 lipca 2019 r.).
- Fabius L., Steinmeier F.-W., Schetyna G., 2015, *Communiqué conjoint des Ministres des Affaires étrangères du Triangle de Weimar*, Wrocław.
- Franco-German Treaty of Cooperation and Integration* (2019), <https://www.europeansources.info/record/treaty-of-franco-german-cooperation-and-integration-aachen-treaty/> (dostęp: 10 września 2019).
- Globalna Strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej: Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*, 2016.
- Gotkowska J., *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, w: „Komentarze OSW” 2010 nr 37: 1-6.
- Groza I., Jopp M., Leancă I. i in., *Challenges and Perspectives for a Sustainable Transformation in the EU's Eastern Neighbourhood*, w: „IEP Policy Paper” 2018 nr 1: 3-20.
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit* (2015), <https://www.consilium.europa.eu/media/21526/riga-declaration-220515-final.pdf> (dostęp: 6 września 2019 r.).

- Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part and the Republic of Armenia, of the other part* (2017) 37 final, 2017/0238 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-armenia_comprehensive_and_enhanced_partnership_agreement_cepa.pdf, (dostęp: 12 sierpnia 2019 r.).
- Joint Staff Working Document Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020 Focusing on key priorities and tangible results* (2017), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_20_deliverables_for_2020.pdf (dostęp: 10 września 2019 r.).
- Kapuśniak T. (2010), *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Lublin.
- Kempe I., *A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency*, w: „CAP Policy Analysis” 2007 nr 4: 1-6.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD* (2005), https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=16f196dd-0298-d416-0acb-954d2a6a9d8d&groupId=252038 (dostęp: 12 września 2019 r.).
- Komisja Europejska, *Partnerstwo wschodnie*, 03.12.2008, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>.
- Komisja Europejska, 2017, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy: Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*
- Komisja Europejska, 2015, *Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Review of the European Neighbourhood Policy*, 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final.
- Komisja Europejska, 2015, Wspólny dokument konsultacyjny, *W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, dnia 4.3.2015 r. JOIN(2015) 6 final.
- Komunikat KE – *Szczyt Partnerstwa Wschodniego 2017: Razem możemy więcej*, 2017 IP/17/4845.
- Koszel B. (2008), *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań.
- Koszel B. (2011), *Partnerstwo dla Modernizacji – Niemiecki sukces, czy porażka?*, w: „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 54/2011 <https://iz.poznan.pl/plik,pobierz,522,20399d240a343fe-4a0cd09aef16549e7/303-Nr%2054.%20Partnerstwo%20dla%20modernizacji.pdf> (dostęp: 12 sierpnia 2019 r.).
- Macron E. (2017) *Initiative for Europe*, Speech by Emmanuel Macron, President of the French Republic https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/english_version_transcript_-_initiative_for_europe_-_speech_by_the_president_of_the_french_republic_cle8de628.pdf (dostęp: 19 września 2019 r.).
- Mahony H. (2007), *Merkel criticises Sarkozy's Mediterranean Union plans* <https://euobserver.com/news/25284> (dostęp: 02.09.19).
- Mizerska-Wrotkowska M. (2011), *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, w: Szepetycki A. (red.) *Między sąsiedztwem i integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Oficjalna strona MSZ Francji, *Elargissement: enjeux et position de la France* <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/actions-et-positions-de-la-france-dans-l-elaboration-de-l-action-exterieure-de/elargissement-enjeux-et-position-de-la-france/> (dostęp: 15 sierpnia 2019).

- Oficjalna strona Urzędu Spraw Zagranicznych RFN, *Die Östliche Partnerschaft*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/nachbarschaftspolitik/oestliche-partnerschaft-node> (dostęp: 11.08.2019).
- Patten Ch., Solana J. (2002), *Wider Europe* <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf> (dostęp: 22 lipca 2019).
- Programm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur Europawahl 2009: *Starkes Europa – Sichere Zukunft*.
- Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*, 2010, Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, Luksemburg 2010.
- Rada Europejska, *Program Strategiczny na lata 2019-2024*, <https://www.consilium.europa.eu/media/39919/a-new-strategic-agenda-2019-2024-pl.pdf>, (dostęp: 7 września 2019).
- Rahr A., *Schröders Russland-Politik*, w: „Interantionale Politik” 2004 nr 59: 91-94.
- Regierungserklärung im Bundestag (2015) *Östliche Partnerschaft wichtiger denn je* <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/news/-the-eastern-partnership-is-more-important-than-ever--442500> (dostęp: 20 sierpnia 2019).
- Stolarczyk M., *Polska i Niemcy wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej i stosunków z Rosją w pierwszej dekadzie XXI wieku*, w: „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010 nr 4: 29-66 <https://doi.org/10.14746/rie.2010.4.2>.
- Sułowski S. (2004), *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa.
- Tardieu J.-Ph. (2009), *Russia and „Eastern Partnership” after the war in Georgia*, http://www.ifri.org/downloads/ifritardieueasternpartnershpaftergeorgiawarengjuly2009_1.pdf, (dostęp: 25 lipca 2019 r.).
- Wallace H., Wallace W. (1995), *Flying together in a larger and more diverse European Union*, Haga.
- Wider Europe Neighbourhood: proposed New Framework for relations with the EU's Eastern and Southern Neighbours Brussels*, 11 March 2003, IP/03/358, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-358_en.htm (dostęp: 13 sierpnia 2019 r.).
- Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, 07.05. 2009 8435/09 (Presse 78), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT> (dostęp: 15 września 2019).
- Zawadzka S., *Dekada Partnerstwa Wschodniego – stan obecny i wizja rozwoju w unijnym dyskursie politycznym*, w: „Studia Wschodnioeuropejskie” 2019 nr 10: 5-15.

Mgr Sylvia Zawadzka, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (sylvia.zawadzka@uwr.edu.pl)

Słowa kluczowe: wymiar wschodni, Unia Europejska, Partnerstwo Wschodnie, europejska polityka sąsiedztwa, głębokie i kompleksowe strefy wolnego handlu

Keywords: Eastern Dimension, European Union, Eastern Partnership, European Neighbourhood Policy, Deep and Comprehensive Free Trade Areas

ABSTRACT

The Eastern Partnership inaugurated in 2009, is the foundation of the Eastern dimension of the European Neighbourhood Policy. Six Eastern European and Southern Caucasus countries have been included in this program and have become strategic partners for the EU after a decade of co-

operation. Nevertheless, the attitude of individual Member States towards developing Eastern policy varies. This is determined by a different degree of involvement in ENP projects and by prioritizing specific dimensions. The article presents the position of Germany and France towards the establishment and vision of the development of the Eastern Partnership after a decade of its functioning.

The aim of the article is to clarify the priorities that these countries follow in their vision of developing EU Eastern policy and to what extent these priorities can be considered as political constraints for deepening cooperation within the Partnership. The analysis is based on the assumption that despite the lack of a comprehensive EU strategy for the future of this cooperation, both France and Germany, forming the European „tandem”, follow a similar concept of the Partnership program development, based on three basic issues: limiting political cooperation for deepening economic integration; giving priority to relations with Russia, a firm opposition to political declarations related to the recognition of the aspirations of partner countries for EU membership. The main research method used in the article is the analysis of official documents of EU institutions and French and German government institutions in the field of foreign policy (including European policy), as well as official speeches of representatives of both countries.

The comparative method was applied at the level of comparing the EU approach, as well as that of the German and French authorities, to the development of the Eastern Partnership in the medium and long term.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI
ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań
tel. +61 852 28 54
fax +61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Z przyjemnością informujemy o udostępnieniu **biblioteki cyfrowej „Przeglądu Zachodniego”** obejmującej archiwalne roczniki czasopisma od 1945 r. Digitalizacja „Przeglądu Zachodniego” z lat 1945-2017 była możliwa dzięki środkom Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego uzyskanym przez Stowarzyszenie Instytut Zachodni. **Dostęp do cyfrowego zasobu jest całkowicie bezpłatny i otwarty.** Z pewnością zrealizowane przedsięwzięcie okaże się znaczącą pomocą dla wszystkich zainteresowanych studiami nad zagadnieniami, które od niemal siedemdziesięciu pięciu lat opisywane są na łamach czasopisma Instytutu Zachodniego i przysłuży się upowszechnieniu jego zawartości.

Biblioteka cyfrowa „Przeglądu Zachodniego” jest dostępna na stronie internetowej www.archiwumpz.iz.poznan.pl

Digitalizacja, udostępnienie i utrzymanie otwartego dostępu przez Internet edycji „Przeglądu Zachodniego” z lat 1945-2017 zostało sfinansowane w ramach umów 729/P-DUN/2016 i 709/P-DUN/2018 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę.



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego