



## Východné partnerstvo EÚ ako impulz pre nové členské štáty

Juraj Marušiak | 15.07.2008

Hoci koncepcia Európskej politiky susedstva (ENP) zostáva naďalej primárnym rámcom, upravujúcim politiku Európskej únie (EÚ) voči susedným štátom, francúzska iniciatíva Stredomorskej únie a poľsko-švédsky projekt Východného partnerstva znamenajú dôležité zmeny v jej ponímaní.

Vznik ENP si vyžiadalo rozšírenie EÚ v roku 2004, keď sa jej novými susedmi stali štáty, na ktoré sa nevzťahovala politika rozšírenia, t. j. krajiny bývalého ZSSR. Model politiky susedstva, avizovaný v marci 2003 **(1)** a rozšírený v máji 2004 do podoby strategického dokumentu Európskej susedskej politiky **(2)**, zahŕňajúci rovnako južných, ako aj východných susedov EÚ vyvolal nespokojnosť jednak budúcich nových členov EÚ, pretože ho prijali bez konzultácií s nimi, bez toho, aby im umožnili podieľať sa na jeho vypracovaní a bez zohľadnenia ich záujmov. Nespokojní sú aj európski členovia bývalého ZSSR, pretože model nedefinoval perspektívu ich budúceho členstva v EÚ, napriek tomu, že Ukrajina, Moldavsko a Gruzínsko oň otvorene prejavili záujem, a zároveň ich zaradil na rovnakú úroveň ako krajiny severnej Afriky a Blízkeho východu, ktoré vzhľadom na svoju geografickú príslušnosť nemajú šancu stať sa členmi Únie. Pritom nepredpokladal rozpracovanie osobitných regionálnych politík, ktoré by zohľadňovali špecifiká južnej aj východnej dimenzie ENP. Navyše, v prípade vzťahov EÚ s novými nezávislými štátmi na území bývalého ZSSR daný model susedskej politiky vytváral podstatne užší rámec bilaterálnej spolupráce, než aký bol definovaný na úseku „strategického partnerstva“ s Ruskou federáciou, ktoré predpokladá vytvorenie štyroch spoločných priestorov: spoločného hospodárskeho priestoru; spoločného priestoru slobody, bezpečnosti



a spravodlivosti; spoločného priestoru vonkajšej bezpečnosti a spoločného priestoru na výskum a vzdelávanie, vrátane kultúrnych aspektov **(3)**.

Tlak nových členských štátov, ale aj narastajúce politické napätie, predovšetkým v otázke zdieľaných hodnôt medzi EÚ a Ruskom po tzv. oranžovej revolúcii na Ukrajine, ale aj odlišné záujmy v oblasti energetickej bezpečnosti postupne viedli k nevyhnutnosti formulovať samostatnú politiku voči regiónu východnej Európy. Navyše, presunom východnej hranice EÚ sa v priestore medzi Baltským a Čiernym morom začala vytvárať nová tzv. sivá, respektíve nárazníková zóna, v rámci ktorej nastáva prelínanie vplyvov EÚ a USA na jednej strane a vplyvov Ruska na strane druhej. Daný región sa stáva, osobitne v súvislosti s rozšírením EÚ a obnovením ekonomického i mocenského vplyvu Ruska, objektom intenzívnejších snáh Ruska obnoviť pozície, ktoré na súčasných východných hraniciach EÚ stratilo v roku 1991, ale aj narastajúceho odporu domácich politických elít, ktoré sa identifikovali s dosiahnutou politickou nezávislosťou svojich štátov. Preto rok 2004 znamená aj zintenzívnenie destabilizačných procesov v danom regióne, čo sa prejavuje okrem iného aj oživovaním „zamrznutých“ regionálnych konfliktov, ktoré sa však na rozdiel od minulosti bezprostredne dotýkajú EÚ.

Prehodnotenie pôvodného rigidného prístupu k ENP sa začalo už v roku 2006, v prvom rade odporúčaním rakúskeho predsedníctva EÚ v prvom polroku na vypracovanie Spoločnej energetickej politiky, ktorej súčasťou by sa stal dialóg s Ukrajinou a Bieloruskom ako tranzitnými štátmi ropy a zemného plynu. Ďalšími zmenami, ktoré umožnili prehĺbenie vzťahov s európskymi členmi bývalého ZSSR, bola koncepcia ENP plus, vypracovaná Nemeckom a implementovaná počas fínskeho a nemeckého predsedníctva EÚ v rokoch 2006 a 2007, umožňujúca uzatváranie sektorových dohôd s krajinami, na ktoré sa vzťahuje ENP **(4)**.



Postupne aj tí predstavitelia EÚ, ktorí stáli pri zrode pôvodného konceptu ENP ako jednotného rámca pre všetky štáty bezprostredne susediace s EÚ – s výnimkou Ruska, začali svoje pozície prehodnocovať. Tak napríklad komisárka EÚ pre vonkajšie vzťahy Benita Ferrerová-Waldnerová v novembri 2007 priznala, že ENP zahŕňa veľmi odlišné krajiny **(5)**. Zmenu dovtedajšieho formátu signalizovalo aj rozhodnutie bruselského summitu Európskej rady 14. decembra 2007, ktorý prijal návrh Poľska a Litvy, umožňujúci rozvíjať južnú aj východnú dimenziu EN nielen v bilaterálnom, ale aj v multilaterálnom rámci **(6) (7)**.

### **Poľsko-francúzske zblíženie a reforma ENP**

V minulosti bolo práve Francúzsko pod vedením bývalého prezidenta Jacquesa Chiraca vnímané ako hlavná prekážka pre formulovanie ambicióznejšej politiky EÚ vo vzťahu voči jej východným susedom, pričom francúzska zahraničná politika, verbálne sa odvolávajúca na potrebu formulovania samostatných európskych prístupov okrem iného aj v oblasti zahraničnej a bezpečnostnej politiky, v skutočnosti vystupovala v európskych záležitostiach pasívne. Nástup Nicolasa Sarkozyho na post prezidenta priniesol v tejto oblasti rad nových iniciatív. V prvom rade ide o prekonanie doterajšieho vlažného postoja voči rozšíreniu EÚ v roku 2004 a o snahu dosiahnuť nové zblíženie s bývalými komunistickými štátmi strednej Európy, predovšetkým však s Poľskom **(8)**. Zároveň Sarkozy deklaroval záujem oživiť stagnujúci Barcelonský proces sformulovaním programu Stredomorskej únie. Následne na to Poľsko a Švédsko vystúpili s projektom Východného partnerstva **(9)**, ktoré Európska rada prijala na svojom zasadnutí 19. – 20. júna 2008 **(10)**.

Hoci Východné partnerstvo nepredstavuje popretie doterajšieho konceptu Európskej susedskej politiky, jeho prijatie je do značnej miery úspechom nových členských štátov



EÚ, osobitne však štátov Vyšehradskej štvorky (V4). Kým v roku 2003 návrh tzv. východného rozmeru, ktorý neoficiálne predkladali krajiny V4 prostredníctvom think-tankov, blízkych oficiálnym inštitúciám (11), sa v štátoch európskej „pätnástky“ (t. j. vo vtedajších 15 členských štátoch EÚ) fakticky ignoroval, v súčasnosti sa nestretol s významnejším odporom, a to aj napriek obavám z reakcií Bulharska a Rumunska, obávajúcimi sa marginalizácie programu Čiernomorskej synergie (12).

Najvýznamnejšími prvkami novej iniciatívy sú nasledujúce skutočnosti:

- Rozvíjanie samostatnej východnej politiky EÚ prestalo byť definitívne výlučnou vecou záujmov a angažovanosti „nových členov“ Únie. Účasťou Švédska a aktívnou podporou Nemecka sa aj „starí členovia“ aktívne zapojili do uvedeného projektu.
- Východná politika EÚ bola uznaná ako samostatná politika, odlišná od politiky voči jej južným susedom.
- Štáty Vyšehradskej štvorky a ďalšie nové členské štáty EÚ získali prvú príležitosť aktívne sa podieľať na konceptualizácii východnej politiky EÚ na rozdiel od rokov 2003 – 2004, keď sa základné myšlienky Európskej susedskej politiky prijali bez ich účasti.

### **Otvorené otázky Východného partnerstva EÚ**

Hoci sa východný rozmer uznal ako samostatná časť politiky vonkajších vzťahov EÚ, čo predstavuje zásadnú zmenu v konceptualizácii ENP a osobitne vzťahov Únie so svojimi východnými susedmi, viaceré otázky, ktoré sa stali predmetom výhrad nových členov EÚ a najmä štátov V4, zostávajú otvorené a rámcový poľsko-švédsky dokument na ne nedáva odpoveď:



- Hlavnou otázkou bude spôsob prijímania rozhodnutí. Na jednej strane “Východné partnerstvo” zostane integrovanou politikou jednotnej Európskej únie. Zároveň je však zrejmé, že najmä štáty južnej Európy sú na jeho rozvoji zainteresované iba v obmedzenej miere, kým aktívnejšie sa na jeho činnosti budú podieľať krajiny strednej Európy, Pobaltia a Nemecko. Konceptcia „Východného partnerstva” predpokladá zvýšenie finančnej zodpovednosti zo strany zainteresovaných členských štátov EÚ. Preto napätie medzi princípom rozhodovania na komunitárnej úrovni a potrebným špecifickým prínosom národných štátov bude vyvolávať problémy pri implementácii politiky „Východného partnerstva.”
- Predstavitelia Európskej komisie deklarovali, že Východné partnerstvo a Stredomorská únia majú v rámci Európskej politiky susedstva rovnocenné postavenie, t. j. bude pokračovať rivalita medzi oboma rozmermi ENP. Východné partnerstvo zatiaľ nevytvára žiadne nové inštitucionálne nástroje pre svojich účastníkov, predovšetkým z hľadiska perspektívy budúceho členstva v EÚ.
- Predmetom diskusie zostane vzťah medzi regionálnym a bilaterálnym prístupom a otázka budúcnosti samotnej Európskej politiky susedstva. V súčasnosti Východné partnerstvo neprekračuje inštitucionálny rámec ENP a na rozdiel od Stredomorskej únie nevytvára ani nové inštitúcie, napríklad v podobe vlastného sekretariátu. Takisto neprináša ani posilnenie bilaterálnych vzťahov medzi jednotlivými štátmi Východného partnerstva a EÚ, čo vyvoláva obavy Ukrajiny **(13)**. Preto diskusie o obsahu Východného partnerstva budú pokračovať a ak aj členovia EÚ, bezprostredne zaangažovaní do Východného partnerstva, dosiahnu spoločnú platformu na rozvoj nových iniciatív, konečné rozhodnutie zostáva v rukách celej EÚ. Preto štáty, ktoré sa uchádzajú o získanie perspektívy členstva v EÚ v budúcnosti, podobne ako predstavitelia demokratickej opozície, aj naďalej budú musieť komunikovať nielen so štátmi ako Poľsko, Litva, Slovensko či Nemecko, ktoré sú aktívne zainteresované rozvojom „východnej politiky” EÚ, ale musia



taktiež aktívnejšie rozvíjať kontakty so štátmi ako Francúzsko, Španielsko a Portugalsko s cieľom presvedčiť o potrebe aktívnejšieho prístupu k angažovanosti EÚ na jej východných hraniciach.

- Určité konflikty môžu nastať v súvislosti s existenciou konkurenčných projektov, napríklad Únie Čierneho mora, ktorý iniciovala Strana európskych socialistov a ktorý vychádza z projektu Čiernomorskej synergie **(14)**. Tento projekt zahŕňa aj Rusko a Turecko. Na druhej strane podobné iniciatívy často nahrádzajú už existujúce organizácie a môžu sa obmedziť na repliky Stredoeurópskej iniciatívy namiesto koncepcnej politickej stratégie EÚ: Zároveň ak sa vzťahy EÚ s Ukrajinou, Bieloruskom, Moldavskom alebo južným Kaukazom budú rozvíjať v rovnakom rámci ako vzťahy EÚ s Ruskom, ohrozí to šancu zmeniť „východný rozmer“ na súčasť politiky rozširovania EÚ.
- Zmenou oproti doterajším prístupom v rámci ENP je otvorenie projektu Východného partnerstva aj pre Bielorusko, podľa schváleného návrhu na úrovni expertov. Vytvára to priestor na dialóg s nižšími a strednými štruktúrami bieloruského establishmentu, čo pomôže prekonať medzinárodnú izoláciu, v ktorej sa Bielorusko ocitlo v dôsledku politiky prezidenta Aleksandra Lukašenka.
- Východné partnerstvo by však zároveň malo vytvoriť príležitosť na posilnený dialóg so zástupcami bieloruskej demokratickej opozície a občianskej spoločnosti, ktorý by prekračoval existujúci rámec programov podpory demokracie v rámci EÚ, realizovaných napríklad vo formáte European Neighborhood Policy Instrument (ENPI). Zástupcovia občianskej spoločnosti môžu byť do niektorých politík v rámci Východného partnerstva integrovaní ako rovnoprávni partneri alebo na nich participovať prinajmenšom na úrovni pozorovateľov, ako sa to už udialo napríklad na rokovaní ministrov kultúry V4 v Krakove 3. – 4. septembra 2006 **(15)**.

## Záver



Vzhľadom na skutočnosť, že nové členské štáty EÚ, predovšetkým krajiny V4, v minulosti patrili medzi hlavných kritikov koncepcie ENP a presadzovali prijatie samostatnej Východnej dimenzie EÚ **(16)**, v súčasnosti, po rozhodnutí Európskej rady 19. – 20. júna 2008, získali príležitosť aktívne sa podieľať na vypracovaní novej východnej politiky EÚ. Východné partnerstvo posilní ich úlohu a zodpovednosť v oblasti konceptualizácie a implementácie budúcej východnej politiky EÚ. Spoločne s pobaltskými a škandinávskymi štátmi a s Rumunskom budú znášať hlavný diel zodpovednosti za úspech tohto projektu. To je dôvod, pre ktorý by sa obsah Východného partnerstva a forma multilaterálnej spolupráce zainteresovaných členov EÚ mala stať predmetom spoločnej diskusie.

Inou otázkou je však pripravenosť a schopnosť nových členských štátov znášať zodpovednosť za realizáciu novej východnej politiky EÚ, napríklad v oblasti jej financovania. Určitým príkladom môže byť pripravenosť podieľať sa na jej financovaní, ako sa ukázalo v prípade podpory Investičného fondu susedstva (Neighborhood Investment Fund), keď zatiaľ spomedzi štátov V4 avizovali svoj finančný príspevok iba Česko a Maďarsko **(17)**, pričom politicky najaktívnejšie štáty v oblasti východnej politiky EÚ – Poľsko a Litva – nový fond nepodporili.

Východné partnerstvo by sa takisto mohlo stať predmetom posilnenej spolupráce štátov V4, ktoré v tejto oblasti môžu zúročiť svoje pozitívne skúsenosti so spoluprácou s Ukrajinou a rozšíriť ich na vytvorenie nástrojov na podobnú spoluprácu s Bieloruskom a Moldavskom na úrovni politickej, ale aj občianskej, napríklad v rámci Vyšehradského fondu.

**Poznámky:**



**(1)** 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, Commission of the European Communities 11. 3. 2003.

**(2)** European Neighbourhood Policy. Strategy paper. Brussels, Commission of the European Communities 12. 5. 2004.  
[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

**(3)** European Commission. External Relations – Russia.  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/index_en.htm)

**(4)** Duleba, Alexander: Nová Ostpolitik sa nekoná, veci sa však pohli. Zahraničná politika, 21. 9. 2007. <http://www.zahranicnapolitikask/index.php?id=271>

**(5)** Ferrero-Waldner, Benita: „Die EU und ihre östlichen Nachbarn – Sicherheit und Wohlstand durch Vernetzung.“ Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft. Berlin, 15 November 2007.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/718&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

**(6)** Presidency Conclusions. Brussels European Council, 14 December 2007. 16616/1/07. Brussels, Council of European Union 14 December 2007.



**(7)** Wschodnia polityka Unii Europejskiej nabierze nowego wymiaru. Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 14. 12. 2007. <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1512>

**(8)** Pawlicki, Jacek – Pszczółkowska, Dominika: Francuskie otwarcie. Gazeta Wyborcza, 28. 5. 2008. Saryusz-Wolski, Jacek: Jeszcze nie czas na euforię. Dziennik, 2. 6. 2008.

**(9)** Eastern Partnership. Polish-Swedish proposal. Euractiv.com, 23 May 2008.

**(10)** Presidency Conclusions of the Brussels European Council (19 – 20 June 2008), nr. 11018/08. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf)

**(11)** Pelczynska-Nalecz, Katarzyna – Duleba, Alexander – Póti, László – Votápek, Vladimír: Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective. Thinking about an Eastern Dimension. Warsaw, Center for Eastern studies 2003.

**(12)** Cianciara, Agnieszka K.: „Eastern Partnership“ – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighborhood Policy? Analysis & Opinions, No. 4, June 2008. Warszawa, The Institute of Public Affairs 2008, p. 2.

**(13)** Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the development of the Eastern dimension of the European Union foreign policy. Embassy News. Brussels, Mission of Ukraine to European Communities, May 26, 2008. <http://www.mfa.gov.ua/eu/en/news/detail/13105.htm>



**(14)** Socialists propose „A Union of Black Sea“. European Parliament, The Socialist Group in the European Parliament, 29. 5. 2008.

**(15)** Meeting of the Ministers of Culture of the V4 in Kraków, Poland. 03-04/09/2006.  
<http://www.visegradgroup.eu/download.php?ctag=download&docID=52>

**(16)** Pelczynska-Nalecz, Katarzyna – Culena, Alexander – Póti, László – Votápek, Vladimír: Eastern Policy of the EU: the Visegrad Countries' Perspective. Thinking about an Eastern Dimension. Warsaw, Center for Eastern studies 2003.

**(17)** More funds for vital investment in EU's neighbourhood. Reference: IP/08/709. Brussels, European Commission, 5 May 2008.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/709&format=HTML&aged=0&la>