

*Artur Adamczyk**

Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej**

Wprowadzenie

Sytuacja geopolityczna na świecie, a szczególnie na Starym Kontynencie, zmieniła się diametralnie na przełomie lat 80. i 90. XX w. Rozpad Związku Radzieckiego pociągnął za sobą upadek bloku komunistycznego. Dawne kraje socjalistyczne odzyskały rzeczywistą niepodległość, w Europie pojawiły się też nowe państwa. To był początek nowej ery w stosunkach międzynarodowych. System dwublokowy przestał istnieć, w efekcie nastąpiły głębokie zmiany również w Europie Zachodniej. Kolejne decyzje państw zgrupowanych we Wspólnotach Europejskich doprowadziły do podpisania Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht. Jeden z jego komponentów stanowiła wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa¹. Podstawowym celem realizacji tej polityki było wypracowanie formuły współpracy z grupą państw dawnego bloku socjalistycznego, wówczas określaną krajami Europy Wschodniej².

*Doc. dr **Artur Adamczyk** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, redaktor naczelny „Studiów Europejskich”.

** Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Szerzej patrz: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

² M. Klatt, *Poland and its Eastern Neighbours: Foreign Policy Principles*, “Journal of Contemporary European Research” 2011, Vol. 7, Issue 1, s. 9.

Polska, jako jedno z państw, które odzyskały pełną suwerenność w 1989 r., była zdeterminowana, by zacieśniać relacje z krajami Europy Zachodniej, przeprowadzić prodemokratyczne reformy, a w dalszej perspektywie uzyskać członkostwo w NATO i w Unii Europejskiej. Jednym z celów polskich polityków było uwolnienie naszego kraju od miana państwa Europy Wschodniej. Proces demokratyzacji oraz nasze zbliżenie do struktur zachodnioeuropejskich miały na celu pewne przewartościowanie geopolityczne, polegające na definiowaniu Polski już jako kraju środkowoeuropejskiego, a nie wschodnioeuropejskiego³. Apogeum tego procesu stanowiła akcesja do NATO w 1999 r. oraz do Unii Europejskiej pięć lat później. Dlatego po 2004 r., już jako członek Unii Europejskiej, Polska jest państwem, które stara się istotnie wpływać na kształtowanie polityki wschodniej UE⁴.

1. Zaangażowanie Polski w kształtowanie wschodniego wymiaru Unii Europejskiej

Zachodzące w państwach dawnego bloku socjalistycznego zmiany polityczne, ekonomiczne i społeczne przyczyniały się do istotnych przeformułowań w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Dokonując próby zdefiniowania polityki wschodniej UE, można stwierdzić, że jest to działalność Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów, mająca na celu budowanie wzajemnych politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych relacji w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i stabilnego rozwoju państw członkowskich należących do Unii. Głównym celem polityki wschodniej UE jest transfer zachodnioeuropejskich wartości do państw sąsiadujących, głównie zasad demokracji, rządów prawa oraz gospodarki rynkowej. Utrwalenie tych wartości wśród państw Europy Wschodniej ma zapewnić stabilne i przewidywalne dla UE sąsiedztwo, z możliwością pogłębiania szerokorozumianej wzajemnej współpracy. Na przełomie XX i XXI w. polityka wschodnia UE była skierowana do trzech grup państw. Pierwszą stanowili kandydaci do członkostwa w UE (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia i Bułgaria). Do drugiej należą państwa dawnego Związku Radzieckiego (ale bez Rosji), charakteryzujące się dużą niestabilnością polityczną i ekonomiczną, w których proces demokratyzacji zachodził bardzo powolnie. Trzecim

³ Ibidem, s. 12.

⁴ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, s. 9 i n.

partnerem w ramach polityki wschodniej UE była Rosja, którą państwa zachodniej Europy traktowały szczególnie, jako bardzo ważnego partnera ekonomicznego oraz istotnego politycznego gracza w regionie. Ze względu na ówczesny przebieg granicy Unii Europejskiej (na wschód od Niemiec) kraje należące do grupy drugiej, czyli Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan, nie leżały w głównym kręgu zainteresowań UE, gdyż były postrzegane jako „daleka zagranica”.

Polska, mimo wyraźnego ukierunkowania na zbliżenie do NATO i UE, głównie w wyniku przyjęcia tzw. standardów zachodnioeuropejskich, starała się w pierwszej połowie lat 90. utrzymywać dobre kontakty z państwami poradzieckimi⁵. Przede wszystkim chodziło o utrzymywanie poprawnych stosunków z Rosją (od której byliśmy uzależnieni energetycznie) oraz nowymi państwami, które ogłosiły niepodległość na gruzach ZSRR⁶. Ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski prowadził politykę tzw. dwutorowości⁷. Natomiast nasze ambicje kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej zostały po raz pierwszy wyartykułowane przez szefa dyplomacji Bronisława Geremka po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych w 1998 r.⁸ Minister zadeklarował gotowość polskiego rządu do podjęcia działań na rzecz wzmocnienia partnerskich relacji między rozszerzoną w przyszłości UE a państwami z nią sąsiadującymi⁹.

Pierwszą bezpośrednią inicjatywę wpłynięcia na politykę wschodnią UE podjął minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz jeszcze w 2003 r., czyli tuż przed naszą akcesją. Planowane na 2004 r. rozszerzenie UE miało całkowicie zmienić dotychczasowy układ jej granic zewnętrznych oraz powodowało pojawienie się nowych bezpośrednich sąsiadów, którzy do tej pory byli traktowani jak państwa „dalekiej zagranicy”. Minister Cimoszewicz zaproponował stworzenie tzw. wymiaru wschodniego UE. Inicjatywa była skierowana do dwóch sąsiadów Polski: Ukrainy i Białorusi, oraz do Mołdawii. Cel propozycji stanowiło zbliżenie

⁵ Patrz szerzej: *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, red. J. Borkowski, Warszawa 2006.

⁶ T. Snyder, *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569–1999*, New Haven 2003, s. 257 i n.

⁷ M. Klatt, op.cit., s. 12.

⁸ T. Kapuśniak, op.cit., s. 9 i dalsze.

⁹ Statement made by Bronislaw Geremek on the opening of the negotiations for Poland's accession to the EU (Brussels, 31 March 1998), http://www.cvce.eu/obj/statement_made_by_bronislaw_geremek_on_the_opening_of_the_negotiations_for_poland_s_accession_to_the_eu_brussels_31_march_1998-en-6bf844c7-770d-4b11-b0fa-f9950c56eede.html [dostęp 24.07.2014].

tych państw do struktur europejskich. Idea nie znalazła jednak poparcia ani „starej piętnastki”, ani nowych państw członkowskich. Głównym powodem były obawy przed antagonizowaniem Rosji¹⁰. Niemniej jednak szef dyplomacji pokazał członkom UE, że Polska stara się odgrywać rolę adwokata wschodnich sąsiadów w ich procesie integracji ze strukturami europejskimi.

Wielkie rozszerzenie Unii w 2004 r. było olbrzymim wyzwaniem dla instytucji UE ze względu na konsekwencje nowego układu granic. Dlatego Unia Europejska zainicjowała w 2004 r. nowy projekt – europejską politykę sąsiedztwa, która miała objąć sześciu wschodnich sąsiadów UE (Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię oraz Ukrainę) oraz dziesięć państw śródziemnomorskich (Algierię, Autonomię Palestyńską, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Syrię i Tunezję)¹¹. Głównym mottem przedsięwzięcia przygotowanego przez Komisję Europejską było utworzenie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa („klubu przyjaciół”). Ze względu na ogromną współzależność między UE a jej bezpośrednimi sąsiadami promowano w owej strefie stabilność, bezpieczeństwo i stały rozwój. Zaproszenie do uczestnictwa w EPS zostało skierowane także do Rosji. Politycy tego kraju odmówili jednak, tłumacząc, że Moskwę łączą wcześniej ukształtowane, odrębne relacje z UE¹². Od tej chwili polityka wschodnia Unii Europejskiej skierowana jest do dwóch typów odbiorców. Pierwszą grupę stanowi sześć państw poradzieckich, drugim partnerem UE pozostaje potężna Rosja. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego artykułu analizie zostaną poddane jedynie stosunki pierwszej grupy¹³.

Niestety, formułując założenia EPS, politycy unijni zasygnalizowali państwom zaproszonym do tego przedsięwzięcia, że nie mają w bliskim terminie szans na akcesję do UE. Wynikało to m.in. z faktu, że polityką sąsiedztwa nie zostały objęte ani Turcja, ani państwa bałkańskie. Co dowodziło, że nie uważano ich za potencjalnych członków UE. Wdrażanie

¹⁰ *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, w: *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – raport*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009, s. 395 i dalsze.

¹¹ A. Adamczyk, *European Union and Its New Eastern Neighbours – Challenges for European Neighbourhood Policy*, w: *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud, J. Borkowski, Warsaw 2008.

¹² M. Cholewa, *Multilateralne wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Opinii” 2009, nr 27, Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego AMICUS EUROPÆ, s. 3.

¹³ Więcej na temat relacji UE–Rosja patrz: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006; *Stosunki Rosji z Unią Europejską. Otnoszenija Rossiji z Jewrosojuzom*, red. S. Bieleń, K. Chudoliej, Warszawa 2009.

EPS polegało na przygotowaniu dla każdego z uczestników indywidualnych planów działań, a następnie ich realizacji. Plany działań obejmowały programy zacieśniania wzajemnej współpracy dostosowane do stopnia nasilenia relacji danego państwa z Unią, jego poziomu rozwoju gospodarczego oraz zaawansowania prodemokratycznych reform politycznych¹⁴. Obszar Europy Wschodniej objęty polityką sąsiedztwa miał być przestrzenią, w której zachodziłby proces europeizacji polegający na „modernizacji byłych dyktatur komunistycznych [...], jak również słabych państw Europy”¹⁵. W opinii urzędników Komisji Europejskiej europeizacja miała opierać się na transformacji politycznej, gospodarczej i społecznej, a jej głównym celem było stworzenie potężnej strefy stabilizacji, pokoju i bezpieczeństwa.

Warto podkreślić, że stworzenie EPS było pierwszą tak dużą instytucjonalną inicjatywą przygotowaną przez Unię Europejską w zakresie kształtowania polityki wobec jej sąsiadów. Przedsięwzięcie oczywiście skierowano do ogromnej liczby partnerów skupionych w dwóch różnych regionach geograficznych – śródziemnomorskim i wschodnioeuropejskim. Był to jednak projekt obejmujący najbliższych sąsiadów Polski i umożliwiający naszemu rządowi oddziaływanie na jego realizację. Zatem Polska od razu po wejściu do Unii Europejskiej miała szansę wpływania na tworzenie i realizację unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Okazało się jednak, że oddziaływanie polskiej dyplomacji na przebieg tego projektu jest bardzo ograniczone. Główną barierą był wewnętrzny podział w samej UE – na zwolenników intensyfikacji współpracy z partnerami śródziemnomorskimi (co oznaczało minimalizowanie znaczenia sąsiadów ze wschodu) oraz członków UE zainteresowanych polityką wschodnią. Dodatkowo występowały różnice dotyczące „czynnika rosyjskiego”. Największe państwa UE, takie jak Niemcy i Francja, uważały, że kształtowanie stosunków z sześcioma państwami z Europy Wschodniej powinno uwzględniać rosyjskie interesy w regionie, zgodnie z zasadą „Russia first”¹⁶.

Na początku polskim politykom wydawało się, że EPS znakomicie wkomponowuje się w procesy zachodzące właśnie w państwach sąsiadujących z UE, o czym mogły świadczyć wydarzenia polityczne w niektórych krajach Europy Wschodniej, np. „kolorowe” rewolucje – w Gruzji oraz na Ukrainie, ukierunkowane na demokratyzację tych państw. Polska dyplomacja bardzo aktywnie zaangażowała się w rozwiązanie kryzysu

¹⁴ A. Adamczyk, op.cit.

¹⁵ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Warszawa 2003.

¹⁶ *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, w: *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – raport*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009, s. 395 i n.

na Ukrainie, starając się udowodnić państwom „starej 15”, że nie można tworzyć polityki wschodniej UE bez udziału naszego kraju. Dążyliśmy do przekonania pozostałych państw unijnych, że na wschodzie znajdują się inni, oprócz Rosji, partnerzy ważni dla UE¹⁷. Nasze wysiłki w tym zakresie były wspierane głównie przez kraje bałtyckie i, w ograniczonym wymiarze, przez kraje Grupy Wyszehradzkiej¹⁸.

Polska, jako największy nowy członek Unii z Europy Środkowej, szczególnie angażowała się w kształtowanie wschodniego wymiaru UE właśnie przez aktywne uczestnictwo w EPS. Szczególnie zależało nam na niedopuszczeniu do budowania nowych barier i podziałów na wschodniej granicy UE. Rząd w Warszawie uważał, że nasz kraj może pełnić rolę wzorcowego modelu transformacji politycznej i ekonomicznej dla państw Europy Wschodniej. Niewątpliwie byliśmy bowiem przykładem ogromnego sukcesu transformacji, osiągając pełne członkostwo w UE. W trakcie procesu akcesyjnego Polska i inne kraje Europy Środkowej zmagaly się z trudnościami związanymi z dostosowywaniem się do wymogów UE oraz z wieloma uprzedzeniami ze strony polityków zachodnioeuropejskich. Te doświadczenia powodowały, że byliśmy bardziej świadomi problemów, z którymi borykają się wschodnie państwa sąsiedzkie w procesach transformacji sugerowanych przez UE. To zrozumienie sytuacji państw sąsiedzkich skłaniało Polskę do aktywnego uczestnictwa w polityce wschodniej, gdyż ułatwiało skonkretyzowanie programów działań i dalszej pomocy.

Entuzjazm związany z wprowadzeniem i realizacją europejskiej polityki sąsiedztwa panujący wśród polityków unijnych szybko jednak minął. Okazało się, że kraje sąsiadujące z Unią wcale nie są tak, jak się wydawało, zdeterminowane, by przeprowadzać efektywne reformy polityczno-gospodarcze. Procesy demokratyzacji rozpoczęte w Gruzji i na Ukrainie spowodowały chaos polityczny, w pozostałych krajach: Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi i Mołdawii, w zasadzie nie podjęto żadnych większych reform ukierunkowanych na demokratyzację oraz stabilizację polityczną i gospodarczą. Pojawiające się regularnie napięcia w stosunkach ukraińsko-rosyjskich, związane z zakupem i tranzytem gazu, oraz wojna rosyjsko-gruzińska pokazały, jak bardzo niestabilne jest wschodnie otoczenie Unii Europejskiej. Można stwierdzić, że politycy europejscy nie docenili znaczenia wielkiego rozszerzenia Unii i wyzwań wynikających z przesunięcia granic UE. Dzięki przyjęciu Rumunii i Bułgarii do UE w 2007 r.

¹⁷ A. Szeptycki, *Ukraina i Unia Europejska: Europa od Brestu po Don*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 1.

¹⁸ J. Więclawski, *Poland East-Central Europe and the European Union's Policy towards Russia*, „International Journal of Humanities and Social Science”, April 2011, Vol. 1, No. 4, s. 25.

jeszcze bardziej przedłużyła się granica Unii z Turcją oraz Ukrainą, proces integracji europejskiej dotarł do Morza Czarnego, tworząc nowe możliwości współpracy, ale także zaowocował pojawieniem się wielu problemów z funkcjonowaniem struktur europejskich. Brak efektywności EPS w nowej sytuacji geopolitycznej wywołał obawy europejskich demiurgów politycznych wynikające z poczucia niepewności, a nawet strachu obywateli UE przed zorganizowaną przestępczością, nielegalną imigracją oraz terroryzmem międzynarodowym¹⁹.

Wydaje się, że największym mankamentem EPS było równoczesne zaproszenie do tego przedsięwzięcia państw z Europy Wschodniej i Afryki Północnej, co świadczyło o marginalizowaniu sytuacji na wschodnich rubieżach UE. Równocześnie nie dano wschodnim sąsiadom żadnych sygnałów, że ich wysiłki reformatorskie mogą, choćby w dalekiej przyszłości, zaowocować akcesją do Unii. Urzędnikom unijnym wydawało się, że sześć państw Europy Wschodniej nie ma innej drogi rozwoju, niż przyjęcie standardów zachodnioeuropejskich i powolne zacieśnianie relacji z Unią Europejską, ale bez pełnego członkostwa. Okazało się jednak, że kraje te mają alternatywę – zacieśnienie relacji z Rosją. Moskwa starała się odbudować i umocnić swoje wpływy w regionie, osłabiając rozwijanie jakichkolwiek więzi państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Zadanie było o tyle łatwe, że część krajów była uzależniona od dostaw surowców energetycznych z Rosji. Także kwestie finansowe, związane z realizacją EPS, wywoływały zastrzeżenia w krajach sąsiedzkich. Zdaniem polityków z sześciu państw Europy Środkowej nakłady Unii na jej politykę sąsiedztwa były bardzo skromne i podawały w wątpliwość szybkie osiągnięcie spodziewanych rezultatów procesu transformacji. Polski rząd próbował wpłynąć na tworzenie budżetu UE w tym zakresie na kolejne lata, ale zwiększenie wydatków było niewielkie. Mimo deklaracji unijnych urzędników, że polityka sąsiedztwa będzie jednym z priorytetowych elementów polityki zewnętrznej UE, przeznaczone na nią kwoty, określane w perspektywie budżetowej na lata 2007–2013, stanowiły zaledwie 10% środków na całą politykę zewnętrzną.

Niskie nakłady (w opinii wschodnioeuropejskich polityków) na realizację polityki sąsiedztwa oraz przede wszystkim brak widocznej perspektywy członkostwa w UE przyczyniły się do spowolnienia procesu przemian w krajach objętych EPS. Zaczęły one realizować politykę balansowania między UE a Rosją w celu osiągnięcia jak największych korzyści z faktu

¹⁹ Szerzej patrz: B. Piskorska, *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 2012, nr 11.

bycia przedmiotem zainteresowania dwóch ważnych aktorów międzynarodowych²⁰. Należy także dodać, że decydenci polityczni z krajów Europy Wschodniej, uwikłani w różnego rodzaju interesy gospodarcze (np. ukraińscy oligarchowie), korzystali finansowo na braku przejrzystych reguł prawnych, które miały być wprowadzane w ramach EPS. Dla nich najlepszym rozwiązaniem było zachowanie *status quo*. W tak skomplikowanej sytuacji politycznej, przy niskich nakładach, braku jednolitej polityki zewnętrznej UE oraz niechęci do reform *establishmentu* z Europy Wschodniej, wysiłki polskiego rządu nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Ogólnikowość polityki sąsiedztwa, wabienie państw sąsiadujących obietnicami mało sprecyzowanymi, bez określonych konkretnie zysków, obwarowanych trudnymi do spełnienia wymogami okazały się przeszkodą w realizacji przez Unię Europejską tak wspaniałego celu, jakim było stworzenie strefy stabilizacji, pokoju i bezpieczeństwa za jej wschodnią granicą.

2. Zaangażowanie Polski w tworzenie i realizację Partnerstwa Wschodniego UE

Nieefektywność EPS zmusiła państwa członkowskie do podjęcia próby reformy tej inicjatywy. Szczególną wolę zmian wykazywały nowe państwa członkowskie, na czele z Polską, wspierane przez kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz republiki bałtyckie. Najbardziej istotne było jednak uzyskanie poparcia dla zmian ze strony Niemiec i Francji, czyli najbardziej wpływowych członków UE. W czasie prezydencji niemieckiej, w pierwszej połowie 2007 r., została przygotowana reforma europejskiej polityki sąsiedztwa. Rząd RFN zaproponował, aby w ramach EPS stworzyć kategorię „europejskich sąsiadów UE” (do której zaliczały się: Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia, Ukraina i Białoruś) w celu docenienia ich wysiłków w modernizowaniu państw na rzecz akcesji do UE. Propozycje te uzyskały poparcie państw członkowskich, szczególnie Polski i krajów bałtyckich, ale Niemcy wyraźnie podkreśliły, że ich strategicznym celem pozostają stosunki z Rosją (tę ideę wyznawała również Francja), co ostudziło ambicje polskiej dyplomacji²¹.

²⁰ N. Aghayev, *Euro-Atlantic Community and the South Caucasus: How to Face Russia In the Region, w: The EU member states and the Eastern Neighbourhood – From composite to Consistent EU foreign policy?*, red. S. Schaffer, D. Tolksdorf, “CAP Policy Analysis”, August 2009, No. 1, s. 6–9.

²¹ Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM” 2006, nr 55.

Szczególny wpływ na intensyfikację współpracy między UE a wschodnimi sąsiadami miał konflikt gruzińsko-rosyjski z 2008 r.²² Działania militarne Rosji na terenie Gruzji zostały skrytykowane przez polityków UE, przede wszystkim przez rząd niemiecki²³. Doprowadziło to do osłabienia więzi między Niemcami i Rosją oraz automatycznie wzmocniło rolę Polski, która starała się utworzyć na forum UE koalicję państw, złożoną głównie z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, krytykującą działania Rosji oraz wyrażającą chęć wzmocnienia współpracy w ramach wymiaru wschodniego UE. Agresywna polityka Rosji wobec Gruzji zmusiła państwa UE do podjęcia działań związanych z umacnianiem stosunków między UE a wschodnimi sąsiadami. Okazało się, że coraz trudniejsze stosunki z Rosją, jej próby odbudowania strefy wpływów w Gruzji oraz na Ukrainie spowodowały zmianę w postrzeganiu tego kraju także przez państwa „starej Unii”. W rezultacie „zmieniającej się sytuacji geopolitycznej Unia powoli zaczęła odchodzić od polityki «Russia first», tzn. postrzegania relacji z krajami WNP z perspektywy ewentualnych zadrażnień z Moskwą, co pozwoliło na znaczące zwiększenie zaangażowania unijnej dyplomacji w tych krajach i stopniową ewolucję EPS”²⁴.

Kolejne wydarzenia, które miały miejsce w łonie UE, przyczyniły się do dalszego rozwoju jej polityki wschodniej. Na szczególną uwagę zasługuje francuska propozycja stworzenia w ramach EPS Unii dla Śródziemnomorza. Początkowo inicjatywa przedstawiona przez prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego nie spotkała się z szerszym zainteresowaniem państw członkowskich. Kraje północne i wschodnie UE obawiały się, że Francja stojąca na czele koalicji państw śródziemnomorskich zdominuje politykę zewnętrzną Unii oraz EPS i ukierunkuje ją na budowanie ścisłych relacji z południowymi sąsiadami. Paryż bowiem wielokrotnie próbował rozszerzyć pomoc strukturalną UE na Algierię, Tunezję oraz Maroko. Zabiegał jednak o poparcie Polski i pozostałych państw wschodnich rubieży, gdyż bez ich zgody francuskiego pomysłu nie można było zrealizować.

Udzielenie poparcia wiązało się jednak z oczekiwaniem wzajemności. Polska postanowiła wykorzystać okazję i przedstawiła plany wzmocnienia więzi z państwami sąsiedzkimi z Europy Wschodniej, oczekując akceptacji w zamian za poparcie inicjatywy francuskiej. Polski pomysł poparła

²² K.L. Nielsen, M. Vilson, *The Eastern Partnership – Soft Power or Policy Failure*, “European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2.

²³ N. Kohtamaki, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 44.

²⁴ *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, [w:] *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 396.

Szwecja, której autorytet w stosunkach międzynarodowych jako państwa kierującego się w polityce zagranicznej zasadami moralnymi i etycznymi, przyczynił się do większego zainteresowania warszawskim projektem²⁵. Dla zachowania równowagi w kształtowaniu relacji ze światem zewnętrznym w maju 2008 r. Polska i Szwecja przedstawiły projekt Partnerstwa Wschodniego w ramach EPS, czyli nowej propozycji współpracy regionalnej skierowanej do krajów Europy Wschodniej. Istotą tej inicjatywy było stopniowe włączanie owych państw do polityk i programów unijnych oraz przygotowanie do integracji z rynkiem UE²⁶.

Polsko-szwedzki projekt uzyskał poparcie prezydencji czeskiej oraz pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Tę koalicję wsparły także małe państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia. Sukcesem natomiast było uzyskanie poparcia Niemiec dla tej inicjatywy²⁷. Najważniejszym osiągnięciem Partnerstwa Wschodniego było wyodrębnienie państw sąsiedzkich z Europy Wschodniej spośród „grupy przyjaciół” objętych EPS i wypracowanie wobec nich odrębnej polityki. Dotychczasowa polityka zewnętrzna UE ukierunkowana na wszystkich członków EPS – państwa Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu oraz właśnie Europy Wschodniej – okazała się przecież mało skuteczna i nie motywowała państw wymiaru wschodniego do przeprowadzania reform. Partnerstwo Wschodnie miało na celu zachęcenie państw spoza UE do reform politycznych i ekonomicznych w zamian za większe i bardziej konkretne korzyści zapewniane przez UE. Największą „nagrodą” dla państw sąsiedzkich miała być stopniowa integracja z wybranymi instytucjami i strukturami UE, ale stopień powiązań uzależniono od indywidualnych oczekiwań oraz postępów w realizacji reform. „Pogłębienie relacji z UE jest uzależnione od postępu partnerów w urzeczywistnianiu takich wartości, jak demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka, oraz we wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania”²⁸. Partnerstwo Wschodnie nie miało być etapem na drodze do akcesji, ale w jego założeniach nie negowano możliwości przyszłego członkostwa w UE.

Partnerstwo Wschodnie obejmuje następujące formy współpracy politycznej i gospodarczej:

²⁵ M. Klatt, op.cit., s. 10.

²⁶ B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 24.

²⁷ E. Tulmets, *Przygotowania do Prezydencji w UE: udział Czech w tworzeniu Partnerstwa Wschodniego*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2009, nr 1, s. 67–79.

²⁸ *Partnerstwo Wschodnie. Raport otwarcia*, red. M. Gniazdowski, B. Wojna, Warszawa 2009, s. 6.

- stworzenie politycznego stowarzyszenia,
- powołanie kompleksowych stref wolnego handlu,
- liberalizację reżimu wizowego, a w perspektywie długofalowej zniesienie wiz,
- unifikację wartości, norm i standardów prawnych,
- pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

W ramach PW przewidywano także wiele udoskonaleń rozwiązań przyjętych wcześniej w EPS. Plany działań miały być zastąpione przez porozumienia o stowarzyszeniu, które planowano wynegocjować z uczestnikami przedsięwzięcia²⁹. Istotną zmianą wprowadzoną w ramach Partnerstwa Wschodniego miał być rozwój mechanizmów wielostronnej współpracy między UE a państwami sąsiedzkimi oraz między samymi państwami sąsiedzkimi. Dotychczas EPS zakładała tylko utrzymywanie bilateralnych relacji między UE a państwem sąsiedzkim, nie obejmowała natomiast stymulowania współpracy multilateralnej. Nowością PW było właśnie postawienie na rozwój współpracy wielostronnej, gdyż tylko dzięki niej można rozwiązać wiele problemów państw partnerskich w zakresie handlu, transportu, energetyki.

Partnerstwo Wschodnie zakładało także intensyfikację więzi instytucjonalnych między UE a państwami partnerskimi. Ustalono, że co dwa lata zwoływane będą szczyty szefów państw i rządów krajów UE i państw partnerskich. Ministrowie spraw zagranicznych zainteresowanych krajów mieli z kolei co roku spotykać się w celu monitorowania postępów współpracy oraz opracowywania planów na przyszłość. Urzędnicy niższego szczebla, odpowiedzialni za reformy i współpracę, mieli spotykać się przynajmniej dwa razy w roku w Brukseli³⁰. Prace tego gremium miały się koncentrować na czterech dużych blokach tematycznych: demokracji i rządów prawa; integracji gospodarczej; bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich. Przyjęto, że głównym instrumentem realizacji PW będą umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas – DCFTA*) podpisane ze wszystkimi uczestnikami projektu.

Wspomniane umowy miały zapewniać towarom państw sąsiedzkich dostęp do rynku UE oraz przyciągać inwestycje z Zachodu. W zamian oczywiście partnerzy zobowiązywali się przeprowadzić wcześniej ustalone reformy. Na działalność w ramach PW Komisja Europejska w latach

²⁹ K.L. Nielsen, M. Vilson, op.cit.

³⁰ Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnership – something new or window-dressing*, Sussex European Institute, "Working Paper" 2009, No. 109, s. 18.

2009–2012 przeznaczyła rocznie 450 mln euro. W roku 2013 budżet PW sięgnął 785 mln euro, co oznaczało zdecydowane wzmocnienie finansowe projektu i wzrost znaczenia polityki wschodniej UE³¹.

Głównym celem Polski, po oficjalnym zainaugurowaniu PW w czasie szczytu Rady Europejskiej w Pradze w maju 2009 r., było jak najszybsze przygotowanie umów DCFTA oraz liberalizacja reżimu wizowego. Rządowi w Warszawie zależało przede wszystkim na zacieśnieniu współpracy z największym partnerem na wschodzie, czyli Ukrainą. Polska dyplomacja starała się, aby jak najszybciej powołany został w Komisji Europejskiej pełnomocnik ds. Partnerstwa Wschodniego. Próbowano także wpłynąć na zmianę struktury KE i tak rozszerzyć zakres działania komisarza ds. rozszerzenia, by stał się komisarzem ds. rozszerzenia i Partnerstwa Wschodniego. Pomysły polskich polityków napotkały jednak sprzeciw państw członkowskich. Na szczyt zorganizowany w Pradze nie przyjechali najwyżsi urzędnicy państwowi z Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch i Austrii, demonstrując tym samym brak zainteresowania ideą Partnerstwa Wschodniego³². Część krajów, np. Holandia, Portugalia, Francja oraz Hiszpania, uważało, że do PW należało zaprosić także Rosję. Moskwa jednak wyraźnie odrzuciła propozycję i skrytykowała projekt unijny, który uznała za próbę rozszerzania zachodniej strefy wpływów³³.

Także kraje Europy Wschodniej zaproszone do PW nie dawały polskiemu rządowi powodów do satysfakcji. W 2010 r. doszło do brutalnego rozpadu antyrządowych demonstracji na Białorusi i w Azerbejdżanie. Był to dowód, że w tych krajach panują reżimy autorytarne, którym daleko do demokratycznych standardów wymaganych przez UE. Podobne wydarzenia miały miejsce w maju 2011 r. w Gruzji, gdzie prezydent Micheil Saakaszwili siłowo przeciwstawił się demonstracjom, za co został skrytykowany przez Komisję Europejską³⁴. Ze względu na niezwykle brutalne działania reżimu Łukaszenki wobec białoruskiej opozycji oraz całkowity brak chęci współpracy z UE Komisja Europejska postanowiła zamrozić współpracę z Białorusią w ramach Partnerstwa Wschodniego³⁵. Największym ciosem dla polskiej dyplomacji były jednak olbrzymie zmiany polityczne na Ukrainie. Niestety, w efekcie konfliktów w obozie proeuropej-

³¹ Ibidem, s. 15.

³² *Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze*, http://wyborcza.pl/dziennikarze/1,84228,6583319,Partnerstwo_Wschodnie_zaczelo_sie_w_Pradze.html [dostęp 26.07.2014].

³³ Ibidem.

³⁴ B. Depo, *The Eastern Partnership two years on: Success or failure for the diversified ENP?*, s. 7, <http://www.easternpartnership.org/ru/publication/2011-07-07/eastern-partnership-two-years-success-or-failure-diversified-enp> [dostęp 26.07.2014].

³⁵ Ibidem, s. 9.

skim (sporów między prezydentem Wiktorem Juszczenką a premier Julią Tymoszenko) nie doszło do podjęcia istotnych prozachodnich reform w tym kraju. Społeczeństwo ukraińskie, rozgoryczone kłótniami w obozie rządzącym, zdecydowało w wyborach z 2010 r. o przekazaniu władzy prezydenckiej Wiktorowi Janukowyczowi. Ten prorosyjski polityk wykorzystał swój mandat do zacieśnienia współpracy z Moskwą i w 2010 r. podpisał umowę o przedłużeniu pobytu na terytorium Ukrainy rosyjskiej Floty Czarnomorskiej. Zmiany polityczne, która nastąpiły na Ukrainie, postawiły pod znakiem zapytania dalsze relacje Kijowa z Brukselą.

Polscy politycy nie zrazili się jednak problemami związanymi z realizacją Partnerstwa Wschodniego i konsekwentnie dążyli do zacieśniania współpracy z państwami Europy Wschodniej. W 2010 r. powołano „grupę przyjaciół” PW, której zadaniem było rozszerzenie kręgu państw zainteresowanych Partnerstwem Wschodnim. Inicjatywa została skierowana do Rosji, USA, Kanady, Norwegii oraz Japonii i zakładała uczestnictwo tych państw w niektórych programach realizowanych przez kraje Partnerstwa Wschodniego³⁶. Z kolei 3 maja 2011 r., dzięki wysiłkom przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka, doszło do ustanowienia Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest (planowanego jeszcze w 2009 r.), składającego się z grupy deputowanych PE oraz posłów do parlamentów (po dziesięciu) Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Ze względu na zawieszenie współpracy z Białorusią nie ma w Euroneście delegacji z tego kraju. Głównym celem tej instytucji jest wielostronny dialog parlamentarny, dotyczący m.in. demokracji, zbliżenia przepisów i norm, handlu, energii oraz kontaktów międzyludzkich³⁷.

Najbardziej znaczącą inicjatywą polskiego rządu było jednak zorganizowanie II szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, we wrześniu 2011 r., w okresie naszej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Podczas szczytu przyjęto „Deklarację Warszawską”, w której podkreślono gotowość państw członkowskich UE do pogłębiania współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego. Dzięki polskiej inicjatywie stworzono instrumenty „ułatwiające funkcjonowanie w krajach PW instytucji społeczeństwa obywatelskiego: Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji oraz Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Ponadto z inicjatywy Warszawy powołano Forum Biznesu Partnerstwa Wschod-

³⁶ Inicjatywa „grupy przyjaciół” Partnerstwa Wschodniego została przyjęta w Socjocie w 2010 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE, <http://www.kresy.pl/wydarzenia?zobacz/powstanie-grupa-przyjaciol-partnerstwa-wschodniego> [dostęp 20.07.2014].

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/delegations/pl/dep/dep/home.html> [dostęp 26.07.2014].

niego [...]”³⁸. Aktywność dyplomatyczna Polski przyczyniła się do intensyfikacji prac nad umowami o wolnym handlu, realizacji wielu projektów dotyczących walki z korupcją, wzmocnienia granic, ułatwień wizowych. W ramach działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego udało się zgromadzić środki na projekty związane z PW w wysokości ok. 5 mld euro³⁹.

Okazało się, że przynajmniej częściowo projekt Partnerstwa Wschodniego przynosi pozytywne rezultaty. Było to szczególnie widać w Gruzji w 2012 r. Po przegranych wyborach prezydenckich Micheil Saakaszwili uszanował demokratyczne decyzje i przekazał władzę, zgodnie ze „standardami zachodnioeuropejskimi”, następcy⁴⁰. Nowy rząd w Gruzji utrzymał kurs proeuropejski i skoncentrował wysiłki na finalizacji rokowań nad umową DCFTA. Pozytywne rezultaty realizacji PW są widoczne również w Mołdawii, gdzie dokonano wielu głębokich reform politycznych i ekonomicznych. Szczególnie duże osiągnięcia zanotowano na polu walki z korupcją. Także ten kraj konsekwentnie dążył do jak najszybszego przygotowania umowy stowarzyszeniowej.

Niestety, sytuacja w innych krajach – adresatach Partnerstwa Wschodniego – pozostawiała wiele do życzenia. Przyczyn tego stanu rzeczy było kilka. Trzeba pamiętać, że owe kraje nie do końca były zainteresowane zaangażowaniem się w projekt, uzależniały postęp w rozmowach od aktualnej sytuacji politycznej i ekonomicznej oraz partykularnych interesów grup trzymających władzę. Mowa przede wszystkim o Ukrainie, Armenii i Azerbejdżanie. Jak już wcześniej wspomniano, państwa Europy Wschodniej nie prowadziły dalekowzrocznej, perspektywicznej polityki rozwoju swojego społeczeństwa, zatem brały pod uwagę alternatywne wobec zbliżania się do Unii Europejskiej rozwiązanie w postaci projektów rosyjskich. Także stanowiska wielu państw członkowskich UE zniechęcały kraje – adresatów PW – do wysiłków na rzecz przeprowadzania reform. Przyjęta jeszcze w 2011 r. przez Komisję Europejską Strategia Rozszerzenia na lata 2011–2012 nie wspominała o ich przystąpieniu do UE nawet „w dalekiej przyszłości”⁴¹. Kolejny problem wynikał z faktu, że niektóre państwa

³⁸ O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „*Studia Europejskie*” 2013, nr 4, s. 69.

³⁹ <http://www.kresy.pl/wydarzenia?zobacz/powstanie-grupa-przyjaciol-partnerstwa-wschodniego> [dostęp 20.07.2014].

⁴⁰ R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „*Punkt Widzenia*” 2013, nr 36, s. 18.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. – Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012, COM(2011) 666, http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/el0031_pl.htm [dostęp 20.07.2014].

członkowskie UE uważały, że podpisanie umów DCFTA możliwe jest po spełnieniu pewnych warunków związanych z przeprowadzeniem reform. Inne z kolei, w tym Polska, promowały propozycję jak najszybszego podpisania owych umów, aby zmobilizować kraje PW do dalszych wysiłków reformatorskich.

Niewątpliwie negatywnym czynnikiem był także kryzys ekonomiczny w Unii Europejskiej w latach 2008–2013. UE, która przed kryzysem była uważana przez kraje Partnerstwa Wschodniego za „raj ekonomiczny”, okazała swoją słabość w czasie zapaści finansowej eurolandu. Bardzo szybko tę ułomność Unii postanowiła wykorzystać Rosja. Użyła całej swojej maszyny propagandowej w celu zdyskredytowania integracji europejskiej jako modelu osiągnięcia dobrobytu. Moskwa przedstawiła państwom poradzieckim alternatywę – swój projekt integracyjny w postaci unii celnej, która w 2015 r. miała przekształcić się w Unię Euroazjatycką⁴². Równocześnie Rosja zaczęła straszyć kraje partnerstwa, które konsekwentnie negocjowały umowy DCFTA, sankcjami gospodarczymi oraz przerwaniem dostaw surowców energetycznych, jeżeli podpiszą nowe umowy z Unią Europejską⁴³. Groźby te kierowała do Ukrainy, Mołdawii i Gruzji, a związane były z faktem zbliżania się kolejnego, trzeciego szczytu PW, organizowanego w Wilnie w listopadzie 2013 r.

Polska liczyła, że w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie zostanie podpisana umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą, co byłoby ogromnym sukcesem naszej dyplomacji. Niestety, wileński szczyt okazał się porażką. Co prawda, parafowano umowy stowarzyszeniowe oraz umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu z Mołdawią i Gruzją oraz podpisano porozumienie o ułatwieniach wizowych z Azerbejdżanem, ale nie podpisano żadnej umowy z Ukrainą. Główną przyczyną była odmowa prezydenta Janukowycza. Także Armenia wycofała się z rozmów z UE, gdyż rząd tego kraju wybrał drogę integracji z unią celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu⁴⁴.

Wydawało się, że po klęsce projektu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie polska dyplomacja będzie przeżywała kryzys. Główny uczestnik przedsięwzię-

⁴² L. Kasciunas, D. Sukyte, *The Future of the EU's Eastern Partnership – challenges and opportunities for Lithuania's foreign Policy*, „Eastern Pulse” 2013, No. 3, s. 4.

⁴³ R. Youngs, K. Pishchikova, *Smart Geostategy for the Eastern Partnership*, „Carnegie Europe”, November 2013, s. 3, <http://carnegieeurope.eu/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtqr> [dostęp 23.07.2014].

⁴⁴ R. Sadowski, *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim> [dostęp 15.07.2014].

cia, jakim dla Polski był Kijów, bezceremonialnie odrzucił ofertę UE i tym samym zdyskredytował dotychczasowe wysiłki polskiego rządu. Wydarzenia wileńskie nie pozostały jednak bez konsekwencji. W wyniku niepodpisania przez prezydenta Ukrainy umowy stowarzyszeniowej z UE wystąpił w tym kraju kryzys polityczny. Wybuchły antyrządowe protesty na „Euromajdanie”, kierowane przez proeuropejską opozycję, i doszło do obalenia prezydenta Janukowycza. Społeczeństwo Ukrainy w wyborach prezydenckich w maju 2014 r. zagłosowało na proeuropejskiego kandydata Petra Poroszenkę. Należy podkreślić, że w czasie kryzysu politycznego na Ukrainie polska dyplomacja przewodziła inicjatywom unijnym wspierającym proeuropejską opozycję: „rząd w Warszawie podjął zakrojoną na szeroką skalę akcję dyplomatyczną, mającą na celu zmobilizowanie Unii Europejskiej do zajęcia zdecydowanego stanowiska”⁴⁵. Przejęcie władzy na Ukrainie przez Poroszenkę spowodowało, że żądania społeczeństwa ukraińskiego zostały zrealizowane. W marcu 2014 r. Ukraina podpisała umowę stowarzyszeniową z UE, natomiast w czerwcu zawarła umowę o pogłębionej strefie wolnego handlu. Takie same umowy zostały podpisane z Gruzją i Mołdawią. Wydawało się, że nastąpił zdecydowany zwrot polityczny Kijowa w kierunku Unii Europejskiej. Niestety, bezprawne działania Rosji – aneksja Krymu oraz wspieranie separatystów rosyjskich na Ukrainie – utrwalają kryzys polityczny w tym państwie, a niestabilna sytuacja wciąż utrudnia przeprowadzenie głębokich reform. Także sama Unia Europejska zachowuje się dosyć kunktatorsko wobec Ukrainy. Świadczy o tym fakt, iż pomimo ratyfikowania umowy stowarzyszeniowej w Parlamencie Europejskim i ukraińskiej Radzie Najwyższej część handlowa tej umowy została zawieszona. Przyczyną tej decyzji była obawa, iż wzmoże to jeszcze bardziej agresywną politykę Rosji⁴⁶.

3. Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Analizując osiągnięcia europejskiej polityki sąsiedztwa i następnie Partnerstwa Wschodniego wobec wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej, trudno dopatrzeć się większych sukcesów. Ponieważ wymiar wschodni UE, a w szczególności inicjatywę Partnerstwa kojarzymy z działaniami Polski, można uznać, że nasza dyplomacja tylko częściowo zrealizowała swoje zamierzenia. Spośród sześciu państw Partnerstwa Wschodniego tylko trzy po-

⁴⁵ O. Barburska, op.cit., s. 71.

⁴⁶ *Europosłowie o ratyfikacji umowy Ukraina-UE*, http://metromsn.gazeta.pl/Wydarzenia/1,126477,16650947,Europoslowie_o_ratyfikacji_umowy_Ukraina_UE__Korwin_Mikke_.html [dostęp 22.09.2014].

zostały na ścieżce integracji europejskiej. Zdecydowanie trzeba stwierdzić, że Białoruś oraz Armenia nie są zainteresowane współpracą z Unią Europejską. Wybór Białorusi wynika z faktu, że władzę sprawuje tam silny reżim Łukaszenki, którego panowanie nie jest zagrożone w dłuższej perspektywie. Jest to dla nas szczególnie bolesne, bo bezskutecznie staramy się poprawić los ok. 400 tys. Polaków zamieszkujących ten kraj. Białoruś zdecydowała się na uczestniczenie w rosyjskim przedsięwzięciu Unii Euroazjatyckiej.

Sytuacja Armenii jest inna, gdyż teoretycznie kraj ten miał możliwość wyboru ścieżki europejskiej. Jednak jego egzystencji zagraża Azerbejdżan, który dzięki wpływom ze sprzedaży surowców energetycznych zbroił się i jest gotów do ataku i odebrania Armenii Górskiego Karabachu. Wobec tego przyszłość Armenii to nie kwestia poziomu życia, zagrożony jest w ogóle byt tego państwa. W obecnej sytuacji międzynarodowej oznacza to, iż jedynym gwarantem bezpieczeństwa Armenii pozostaje Rosja, która posiada bazy wojskowe na terenie tego kraju. Erewan zatem nie miał w zasadzie wyboru – musiał wybrać Unię Euroazjatycką⁴⁷.

Pod znakiem zapytania stoi „europejska” przyszłość Azerbejdżanu. Można się jedynie domyślać, że – ze względu na wrogie nastawienie do Armenii – kraj ten nie da się wciągnąć w rosyjskie przedsięwzięcie. Pozostaje mu zatem zbliżanie się do Unii Europejskiej. Trzeba jednak pamiętać, że głównym partnerem Azerów w tym regionie jest Turcja, która aspiruje do pełnego członkostwa w UE. Można zatem spekulować, że oba kraje będą koordynować swoje wysiłki w celu zbliżenia się do UE. Głównym problemem Azerbejdżanu są autorytarne rządy prezydenta Ilhama Alijewa, które łamią demokratyczne zasady obowiązujące w UE. Z punktu widzenia państw członkowskich warto jednak mieć w „grupie przyjaciół” kraj, który może być alternatywnym dostawcą surowców energetycznych w razie problemów z dostawami z Rosji. Dlatego Polska szczególnie zabiega o kontakty z Azerbejdżanem i utrzymanie go w kręgu Partnerstwa Wschodniego, wciąż licząc na realizację projektu Nabucco.

Mimo podpisania umów między Gruzją a UE wciąż niepewna jest dalsza realizacja europejskich ambicji tego państwa. Położenie geopolityczne Gruzji stanowi źródło wielu problemów. Rosyjska okupacja części jej terytorium powoduje, że Tbilisi szuka przeciwwagi dla wpływów Rosji właśnie w Unii Europejskiej. Jednak UE jest organizacją geograficznie bardzo odległą, która w dodatku nie chce wikać się w gruzińskie konflikty. Dlatego Gruzja wciąż balansuje między Rosją a Unią Europejską. Rola

⁴⁷ P.D. Wiśniewski, *The Eastern Partnership – It Is Time To Start A Real „Partnership”*, Carnegie Moscow Center 2013, http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf [dostęp 21.07.2013].

Polski jest tutaj bardzo ograniczona, gdyż trudno przekonać partnerów z UE do większego zaangażowania w spór rosyjsko-gruziński.

Najmniej problemów z procesem integracji europejskiej ma Mołdawia. Można ją określić jako prymusa w grupie państw Partnerstwa Wschodniego. To kraj, który dokonał największego wysiłku w zakresie wdrażania prozachodnich reform. Niestety, ma także niestabilizowaną sytuację polityczną ze względu na spór o Naddniestrze, w którym także stacjonują wojska rosyjskie. Polska oczywiście wspiera proeuropejskie wysiłki Mołdawii i ma w tym zakresie duże wsparcie innych państw członkowskich UE, szczególnie Rumunii.

Na koniec pozostaje nam kwestia przyszłości Ukrainy w Partnerstwie Wschodnim. Dla polskich interesów jest to państwo kluczowe. Trudno dokonać jakiegokolwiek analizy w sytuacji aneksji Krymu oraz ciągłych walk na wschodzie Ukrainy, który okupują separatyści wspierani przez Rosję. Zestrzelenie malezyjskiego samolotu pasażerskiego z europejskimi pasażerami na pokładzie (głównie Holendrami) zmieniło nastawienie państw członkowskich Unii Europejskiej, które wcześniej nie chciały wciąć się w konflikt z Rosją. Do tej pory „starzy” członkowie Unii Europejskiej unikali określeń budowania strefy wpływów, a proces rozszerzenia UE i promowania zachodnich wartości postrzegali jako swoisty wybór pewnego modelu życia. Wydaje się jednak, że postępowanie Rosji wobec Ukrainy przekroczyło granice tolerancji państw członkowskich. Wyraźnie widać, że Moskwa próbuje odbudować swoją strefę wpływów i zmusić część państw poradzieckich do powrotu w orbitę swojej influencji. Dotychczasowe ostrzeżenia Polski były uznawane przez „starą 15” za polską histerię. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie dowodzą jednak, że Polacy mieli rację, naciskając na intensyfikację realizacji programu Partnerstwa Wschodniego. Najbardziej negatywnym czynnikiem wpływającym na sytuację wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego jest uwikłanie ich przez Rosję w konflikt międzynarodowy z jej udziałem – bezpośrednim lub pośrednim. Dzięki temu to Rosja osiąga sukces, gdyż pokazuje, że owe kraje są niestabilne, a jakakolwiek ingerencja po stronie tych państw oznacza konflikt z Rosją. Tą rosyjską strategią została objęta w tej chwili także Ukraina. Nie można jednak zaprzeczyć, że fakt podpisania i ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej przez UE i Ukrainę we wrześniu 2014 r., nawet w sytuacji zawieszenia części handlowej porozumienia, powoduje, iż nasz wschodni sąsiad ucieka spod wpływów Rosji, wybierając kierunek zachodni i wyrażając chęć przeprowadzenia głębokich reform demokratycznych⁴⁸.

⁴⁸ *Parlament Europejski ratyfikował umowę stowarzyszeniową UE–Ukraina*, „Gazeta Wyborcza”, 16.09.2014, http://wyborcza.pl/1,91446,16651511,Parlament_Europejski_ratyfikowal_umowe_stowarzyszeniowa.html [dostęp 22.09.2014].

Zakończenie

Po przystąpieniu do UE Polska konsekwentnie budowała swą silną pozycję w zakresie kształtowania unijnej polityki zewnętrznej. Przede wszystkim starała się wpływać na decyzje związane z ustanowieniem i realizacją Partnerstwa Wschodniego. Rząd miał świadomość, że uzyskanie silnej pozycji w UE i możliwość wpływania na decyzje dotyczące PW można wypracować jedynie na drodze normowania stosunków z Rosją oraz uwolnienia naszego kraju od opinii zagorzałego wroga Rosji. Systematycznie staraliśmy się dowodzić, że „polska histeria” w sprawie wpływów Rosji należy do przeszłości. W zasadzie można uznać, że udało się ten cel osiągnąć⁴⁹. Równocześnie nasz rząd zdawał sobie sprawę, że w zakresie polityki wschodniej UE Polska nie może postępować jak „samozwańcze” mocarstwo regionalne, bo to przerasta jej możliwości. Pozycja naszego kraju wynika bowiem z umiejętności negocjacyjnych i grupowania wokół siebie państw, tworzenia koalicji, która będzie nas wspierać w wysiłkach związanych z realizacją Partnerstwa Wschodniego. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie stanowią dowód, że Unia powinna się Rosji obawiać, gdyż próbuje ona siłą odbudowywać swoją strefę wpływów. Ten fakt niestety nie dotarł do wszystkich członków UE. Wśród nich wciąż są kraje, które są przeciwne stosowaniu sankcji wobec Rosji, przedkładając własny interes gospodarczy nad bezpieczeństwo wschodnich rubieży Unii Europejskiej⁵⁰.

Abstract

Evolution of Poland's Influence on the EU Eastern Policy

After accession to the EU, Poland has consistently been building its strong position in shaping the EU's external policy. First of all, trying to influence the decisions of the establishment and implementation of the Eastern Partnership. The Polish government realises that to gain a strong position in the EU and the opportunity to influence decisions regarding the EP can be worked out only through normalization of relations with its eastern neighbors, especially with Russia. Unfortunately, EP initiative

⁴⁹ N. Shappolova, T. Kapuśniak, *Is Poland still committed to the Eastern neighbourhood?*, „FRIDE Policy Brief” 2011, No. 91.

⁵⁰ P. Gawlik, *Czechy i Słowacja zablokują sankcje wobec Rosji?*, „Gazeta Wyborcza”, 1.09.2014, http://wyborcza.pl/1,75477,16569250,Czechy_i_Slowacja_zablokuja_sankcje_wobec_Rosji_.html [dostęp 22.09.2014].

so far achieved partly successful. Of the six countries participating in the Partnership, only 3 have moved closer to the EU – Ukraine, Moldova and Georgia. Ukraine's pro-Western choice provoked the aggressive policy of Russia, which caused a crisis between the EU and Russia.