

*Dariusz Milczarek*\*

## **Polska jako kreator polityki wschodniej Unii Europejskiej**

Polska należy do państw członkowskich Unii Europejskiej najbardziej zainteresowanych przygotowaniem oraz wdrażaniem skutecznej polityki UE wobec krajów Europy Wschodniej. Wynika to z zarówno z polskich doświadczeń historycznych (wskazujących Polakom wagę relacji ze Wschodem, w tym zwłaszcza z Rosją), jak i ze współczesnego pojmowania żywotnych interesów narodowych w sferze polityki, gospodarki czy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dla zagwarantowania tych interesów kluczowe znaczenie ma ukształtowanie się za wschodnią granicą Polski grupy przyjaznych czy jeszcze lepiej – sojuszniczych państw, powiązanych ścisłymi więzami z Unią Europejską i stanowiącymi zarazem przeciwwagę dla neoimperialnych ambicji Rosji.

Przed przejściem do omawiania roli Polski jako inicjatora i realizatora unijnej polityki wschodniej konieczne jest przedstawienie istoty oraz ewolucji tej polityki.

### **1. Czym jest polityka wschodnia UE?**

Określenie, czym jest polityka Unii Europejskiej wobec wschodniej części naszego kontynentu, nie jest zadaniem łatwym<sup>1</sup>. Unia nie wy-

---

\* Prof. dr hab. **Dariusz Milczarek** – dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Na temat propozycji definicji polityki wschodniej UE szerzej patrz: O. Barbur-ska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: porażka czy sukces?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 7–12. Por. także D. Milczarek, *More gains or losses? Review of the European Union's Eastern policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.

kształciła bowiem do tej pory jasnego, popieranego konsekwentnie przez wszystkie państwa członkowskie stanowiska wobec tego regionu; brakuje także skutecznych narzędzi realizacji jej zamierzeń. W efekcie polityka ta stanowi konglomerat bardzo różnych przedsięwzięć, obejmujących rozmaite projekty, inicjatywy, programy czy działania, które na dodatek ulegają na przestrzeni lat dynamicznym zmianom. Pewne przedsięwzięcia nakładają się na siebie lub wręcz konkurują ze sobą; brakuje także powszechnie przyjętych i zaakceptowanych klasyfikacji, typologii oraz nazewnictwa. Badanie tych zagadnień stwarza zatem wiele trudności; a zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dokumentach oficjalnych panuje ogromna różnorodność stanowisk. Stwarza to problemy zarówno dla naukowców badających tę skomplikowaną materię, jak i decydentów szczebli krajowych oraz unijnych zaangażowanych w realizację polityki zagranicznej UE<sup>2</sup>.

Niemniej można spróbować określić, czym jest owa polityka wschodnia UE. Obejmuje ona stanowisko Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej, czyli cele, założenia, narzędzia oraz sposoby realizacji pewnej polityki wobec określonych odbiorców. W skład tak określonej polityki UE wchodzi rozmaite elementy składowe – należą do nich zarówno szerokie koncepcje polityczne o mniej lub bardziej luźnych kształtach (w rodzaju idei wymiaru wschodniego Unii), jak i bardziej konkretne przedsięwzięcia przybierające określone formy prawno-organizacyjne, jak np. Partnerstwo Wschodnie. Bardziej precyzyjnie politykę wschodnią UE można więc określić jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej.

Należy również określić zasięg geograficzny polityki wschodniej UE – w ujęciu historycznym ulegał on zmianom, gdyż początkowo obejmował szerszą grupę państw-adresatów leżących w Europie Środkowej i Wschodniej, ale po akcesji do UE znacznej części z nich zasięg ten skurczył się do krajów rzeczywiście leżących we wschodniej części kontynentu. Z tego względu można zostać przy określeniu „polityka wobec Europy Wschodniej”, mimo iż nie jest to do końca precyzyjne. Jednym z wielu przejawów

---

<sup>2</sup> Z obszernej literatury dotyczącej polityki wschodniej UE por. przykładowo: K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? – UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, kwiecień 2011, nr 36; Ch. Hillion, *A New Framework for the Relations Between the Union and its East-European Neighbours*, w: *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, red. M. Cremona, G. Meloni, “EUI Working Paper. Law”, No. 21/2007; K.E. Smith, *The making of EU foreign policy. The case of Eastern Europe*, Palgrave Mcmillan, Basingstoke 2004.

niejasności tej polityki jest bowiem to, że w określonej mierze odnosiła i nadal odnosi się ona także do obszarów przyległych, w tym Bałkanów, a według niektórych analityków – w określonej mierze także do Turcji. Ponadto ewolucja unijnej polityki wschodniej spowodowała, że w jej kontekście pojęcie Europy Wschodniej należy traktować bardzo szeroko, włączając do niej obszary leżące na Kaukazie i na wybrzeżach Morza Czarnego, a także uwzględniając ogromne terytorium Federacji Rosyjskiej. W takim ujęciu – co trzeba mocno podkreślić – Europa Wschodnia jest zdecydowanie bardziej pojęciem geopolitycznym niż *stricte* geograficznym.

Wiąże się z tym zagadnienie zakresu historyczno-chronologicznego polityki wschodniej UE. Za cezurę wyznaczającą jej początek trzeba uznać wydarzenia z okresu „Jesieni Ludów” z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, kiedy to przed strukturami integracji euroatlantyckiej pojawiła się kwestia ułożenia relacji z nowo tworzącymi się demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej. Drugą zasadniczą cezurę stanowił rok 2004, kiedy to do Unii Europejskiej przystąpiło osiem krajów tego regionu, a proces ten był kontynuowany w roku 2007 i 2013 w formie akcesji trzech kolejnych państw. Polityka unijna skierowała się wówczas tylko do pozostałych państw Europy Wschodniej, tworząc w tym celu szereg specjalnych instrumentów działania.

Oznacza to, że w okresie do 2004 r. polityka wschodnia UE odnosiła się do grupy państw kandydujących z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (w sposób bardziej konkretny i zaangażowany) oraz do pozostałych krajów wschodnioeuropejskich. Natomiast po akcesji do UE pierwszej z tych grup polityka wschodnia UE nakierowana została już tylko na Europę Wschodnią, stając się jednocześnie jednym z dwóch głównych elementów szerszego przedsięwzięcia, jakim jest europejska polityka sąsiedztwa<sup>3</sup> (jej drugim podstawowym elementem jest unijna polityka śródziemnomorska). Głównymi instrumentami polityki wschodniej stało się Partnerstwo Wschodnie, a także partnerstwo strategiczne z Rosją<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Szerzej patrz: P. Marcinkowska, *Wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a budowanie pozycji UE w regionie*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012; T. Casier, *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?*, w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, red. F. Bindi, I. Angelescu, Brookings Institution Press, Washington 2012; T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.

<sup>4</sup> Por. O. Barbarska, *Relacje Unia Europejska–Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie”, nr 4/2014.

## 2. Ewolucja polityki wschodniej UE

Próby formułowania mniej lub bardziej spójnej polityki wobec Europy Wschodniej ze strony państw członkowskich Wspólnot Europejskich mają historię tak długą, jak samo funkcjonowanie tych struktur integracyjnych. W okresie największego natężenia zimnej wojny stosunki Wschód–Zachód podporządkowane były jednak logice konfrontacji i dopiero lata 60. i 70. przyniosły pewne przedsięwzięcia normalizacyjne. Ich symbolicznymi przykładami były inicjatywy polityczne podejmowane przez przywódców Francji i Niemiec w odniesieniu do Europy Wschodniej – w wykonaniu gen. de Gaulle’a była to koncepcja „Europy od Atlantyku do Uralu”, a w przypadku kanclerza Willy’ego Brandta chodziło o jego „politykę wschodnią” (*Ostpolitik*).

Najważniejszą cezurę stanowiła jednak „Jesień Ludów” z przełomu lat 80. i 90., która doprowadziła do upadku systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Zmiany te miały trudne do przecenienia, historycznie doniosłe znaczenie nie tylko dla krajów tego regionu, lecz także dla całej Europy. W wyniku tej bezprecedensowo pokojowej rewolucji zburzeniu uległ zimnowojenny układ sił międzynarodowych najpierw na naszym kontynencie, a następnie w skali globalnej. Gdy patrzy się z punktu widzenia Wspólnot Europejskich i tworzącej się wówczas Unii Europejskiej, wszystko to stawiało na porządku dnia kwestię redefinicji podstawowych celów integracji europejskiej<sup>5</sup>.

Z kolei z punktu widzenia krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich niezwykle ważne było to, że praktycznie wszystkie z nich – zarówno państwa dotychczas istniejące, jak Polska, jak i nowo powstałe, jak Ukraina – wkroczyły na drogę przemian ustrojowych zmierzających do ustanowienia standardów demokracji parlamentarnej oraz stworzenia gospodarki wolnorynkowej. W nowej sytuacji wszystkie te kraje musiały dokonać historycznego wyboru – albo dokonać zbliżenia z Rosją (co prawdopodobnie równałoby się z utratą części swojej suwerenności), albo zdecydować się na integrację z Zachodem, czyli ze strukturami integracji euroatlantyckiej: NATO i Unią Europejską.

Stosunkowo szybko uformowały się dwie grupy krajów. Pierwsza z nich, która obejmowała dawne państwa z tzw. obozu socjalistycznego

---

<sup>5</sup> Szerzej patrz: O. Barburska, *European Integration in Motion: 60 Years of Successes and Failures*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2013; S. Özoguz-Bolgi, *Is the EU becoming a global power after the Treaty of Lisbon?*, w: *Global Power Europe – Vol. 1. Theoretical and institutional approaches to the EU’s external relations*, red. A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.

oraz nowe poradzieckie republiki nadbałtyckie, zdecydowanie przyjęła opcję zbliżenia z Zachodem, co zaowocowało trwającymi kilkanaście lat procesami dostosowawczymi do standardów unijnych w dziedzinie gospodarki, polityki, prawa, obronności itd. W efekcie zostały one przyjęte w poczet NATO, a w latach 2004–2013 stały się także członkami Unii Europejskiej.

Druga grupa nowo powstałych państw z regionu Europy Wschodniej (takich jak poradziecka Ukraina, Białoruś i Mołdawia) okazała się mniej stabilna pod względem politycznym, słabiej rozwinięta gospodarczo, a system sprawowania władzy znacząco odbiegał od zachodnich standardów. Kraje te wyrażały wprawdzie mniejsze lub większe zainteresowanie zbliżeniem z UE, ale były i są nadal w znacznym stopniu uzależnione politycznie i gospodarczo od Rosji. Powoduje to, że nie chcą i nie mogą nadzarządnąć swych stosunków z Moskwą, co bez wątpienia utrudnia wysiłki zmierzające do integrowania tych państw z UE. Dodatkowymi czynnikami komplikującymi był fakt nawiązania przez Rosję współpracy, głównie gospodarczej, z Unią Europejską, ale także nie zawsze jasna i konsekwentna polityka Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Musiały one najpierw same zdecydować, czy obszar Europy Wschodniej jest dla nich ważny i czy chcą układać z nim na nowo swoje stosunki.

Mimo że państwa członkowskie WE przez cały okres powojenny popierały (niekiedy bardzo aktywnie, tak jak w przypadku wsparcia dla „Solidarności” w Polsce) opozycję demokratyczną w bloku komunistycznym to na początku lat 90. strona zachodnia wyrażała pewne wahania i obawy co do przebiegu transformacji ustrojowej w naszej części kontynentu. Pojawiały się m.in. obawy, że nowe demokracje będą tylko „bytami sezonowymi”, niezdolnymi do zapewnienia stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie, co groziłoby m.in. powtórką „scenariusza jugosłowiańskiego”, prowadzącego do otwartych konfliktów zbrojnych.

Stosunkowo szybko wśród decydentów zachodnich przeważały jednak podejście akceptujące zarówno pragmatyczną, jak i polityczno-ideologiczną konieczność kontynuacji dawnych zobowiązań oraz poparcia dla procesów demokratyzacji i przebudowy gospodarczej na Wschodzie. Wspólnoty Europejskie zaciągnęły zatem więzi traktatowe z nowymi demokracjami, w niektórych przypadkach nawet wcześniej niż nastąpiły w nich formalne zmiany ustrojowe. I tak, na przestrzeni lat 1988–1992 podpisano z większością z nich umowy o współpracy handlowej i gospodarczej (tzw. umowy pierwszej generacji), a następnie z niektórymi z tych państw zawarto umowy przewidujące bardziej zaawansowane formy relacji wzajemnych, czyli stowarzyszenie ze Wspólnotami (tzw. układy europejskie). Pierwsze takie umowy podpisano w 1991 r. z Polską,

Węgrami i Czechosłowacją, a więc z tymi państwami, które najgłośniejszy wyrażały swoje aspiracje integracyjne.

Kluczowym zagadnieniem w ramach kształtowania się stanowiska UE wobec Europy Wschodniej było podjęcie strategicznej decyzji o zaproponowaniu lub nie przynajmniej wybranym państwu tego regionu pełnego członkostwa, a nie tylko luźniejszych form współpracy. Tak narodziła się kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód<sup>6</sup>. Rozszerzenie to, stanowiące długotrwały i skomplikowany proces o charakterze politycznym, gospodarczym, prawnym, społecznym itd., zaowocowało ostatecznie przyjęciem do UE w latach 2004, 2007 i 2013 trzynastu nowych państw, z których tylko dwa (Cypr i Malta) nie leżą w szeroko rozumianym regionie Europy Środkowej i Wschodniej.

Należy tu podkreślić, że kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód stanowiła wprawdzie ważny, ale tylko jeden z elementów polityki wschodniej UE. Z możliwości akcesji skorzystali bowiem tylko członkowie pierwszej wspomnianej grupy państw z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, którzy od początku transformacji wyrażali takie aspiracje (jednym z najbardziej proeuropejsko nastawionych krajów była Polska)<sup>7</sup>. Natomiast w stosunku do pozostałej grupy krajów wschodnioeuropejskich Unia potrzebowała stworzyć nowe mechanizmy i formy współpracy, lepiej oddające specyfikę wzajemnych relacji. Oznacza to, że w połowie pierwszej dekady XXI w. szeroko pojmowana polityka wschodnia Unii Europejskiej rozpadła się na dwa elementy: stosunki z nowo przyjętymi państwami członkowskimi oraz relacje z pozostałymi krajami regionu.

W tym momencie należy podkreślić bardzo ważną kwestię – jak już wspomniano wcześniej, aktualnie analiza stosunków UE z nowo przyjętymi państwami członkowskimi ma raczej charakter historyczny, obejmując głównie procesy dostosowawcze do członkostwa oraz przebieg rokowań akcesyjnych. W chwili obecnej kraje te, będące od szeregu lat pełnoprawnymi państwami członkowskimi UE, formalnie przestały być bowiem

---

<sup>6</sup> Szerzej patrz prace D. Milczarka: *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód – geneza, rezultaty, perspektywy*, „Studia Europejskie”, nr 1/2014; *Eastward Enlargement of the European Union – Polish Perspective*, w: *Poland and Turkey in Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2014; *Twenty Years Later – Central European Countries’ Foreign and Security Policy on the Crossroad*, w: *Central Europe – Two Decades After*, red. R. Riedel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2010. Por. także: K.E. Smith, *Enlargement, the neighbourhood and European order*, w: *International Relations and the European Union*, red. Ch. Hill, Oxford University Press, Oxford 2011.

<sup>7</sup> Mimo że w układach europejskich nie było mowy wprost o ewentualnym przyszłym członkostwie w UE to nasz kraj oficjalnie wyrażał taką chęć.

przedmiotami polityki wschodniej, gdyż ich relacje z Unią nie mieszczą się już w sferze unijnej polityki zagranicznej, lecz stosunków wewnątrz-unijnych. Co najwyżej dotyczy ich kategoria wymiaru wschodniego UE, traktowanego jako swoista preferencja dla ich specyfiki regionalnej, na wzór tzw. wymiaru północnego, dotyczącego głównie krajów nordyckich, w większości też przecież będących członkami Unii.

Oznacza to, że *de facto* polityka wschodnia UE dotyczy obecnie relacji z pozostałymi krajami Europy Wschodniej, które stały się podstawowymi adresatami oraz przedmiotami tej polityki. Kraje te tworzą grupę charakteryzującą się zróżnicowanym składem, obejmując przede wszystkim państwa najbliższe geograficznie Unii, czyli Ukrainę, Białoruś i Mołdawię, do których stopniowo dołączały kraje bardziej oddalone, jak Armenia, Azerbejdżan czy Gruzja, leżące już na obszarach Kaukazu Południowego. Dodatkowo należy uwzględnić Federację Rosyjską, mającą specjalny status w relacjach z UE i w związku z tym specyficzną powiązaną z unijną polityką wschodnią w ramach tzw. partnerstwa strategicznego. Tym samym unijną politykę wschodnią można podzielić na dwie odrębne, aczkolwiek powiązane ze sobą części: Partnerstwo Wschodnie oraz partnerstwo strategiczne z Rosją (ponadto należy wziąć pod uwagę, że – jak już wcześniej wskazano – polityka wschodnia UE stała się jednocześnie wschodnim komponentem europejskiej polityki sąsiedztwa).

Zasadniczymi podstawami prawno-traktatowymi współpracy Unii Europejskiej z państwami wschodnioeuropejskimi są porozumienia o partnerstwie i współpracy (PPW). Tego typu porozumienia zostały zawarte po raz pierwszy z Ukrainą i Mołdawią w 1994 r., ale kolejne umowy z pozostałymi partnerami mogły już mieć różny charakter, jak np. specjalna umowa o partnerstwie strategicznym z Rosją. W związku z wyrażanymi mniej lub bardziej zdecydowanie aspiracjami niektórych krajów do członkostwa w UE (jak miało to miejsce w przypadku Ukrainy) pojawiają się propozycje wyjścia naprzeciw tego rodzaju oczekiwaniom. Najczęściej nie przewidują one aż tak daleko idącego rozwiązania, jak akcesja, gdyż sama Unia zdaje się być zmęczona ostatnią falą rozszerzenia, poza tym wskazane wyżej zasady europejskiej polityki sąsiedztwa takiej możliwości nie przewidują.

Niemniej rozważane są opcje polegające np. na zawieraniu przez państwa wschodnioeuropejskie umów stowarzyszeniowych z UE (lub też innego „wzmocnionego porozumienia”). Wspomagałoby to rozwój współpracy gospodarczej i dialogu politycznego, prowadzących do wzajemnego zbliżenia oraz pełniejszego dostosowania danego kraju do standardów unijnych. Innymi słowy, chodzi o wsparcie integracji państw Europy Wschodniej z Unią w formie wykraczającej poza ramy przewidziane w PPW.

### 3. Geneza zaangażowania Polski w politykę wschodnią UE

Dopiero na tak szeroko zarysowanym tle widać wyraźniej skalę zaangażowania Polski w tworzenie oraz realizację unijnej polityki wschodniej. Zaangażowanie to było widoczne na poszczególnych etapach kształtowania się tej polityki w całym okresie po „Jesieni Ludów”<sup>8</sup>. Polska aktywność w tej dziedzinie obejmowała najpierw wysuwanie różnych koncepcji, w tym podstawowej, wyjściowej koncepcji wymiaru wschodniego UE. Powszechnie uważa się, że koncepcja ta została w głównej mierze sformułowana przez polską dyplomację oraz polskie ośrodki analityczne. Po raz pierwszy zaprezentował ją minister spraw zagranicznych Bronisław Gerek w wystąpieniu inauguracyjnym negocjacje akcesyjne Polski w 1998 r. Nawoływał on wówczas do stworzenia wymiaru wschodniego integracji europejskiej, rozumianego jako tworzenie możliwości poszerzenia ram współpracy z przyszłymi, nowymi państwami członkowskimi z regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

W 2001 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało specjalny raport zawierający zalecenia dotyczące potrzeby zacieśniania współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE oraz z państwami postradzieckimi<sup>9</sup>. Także podczas prac Konwentu Europejskiego, zajmującego się opracowaniem traktatu konstytucyjnego, Polska bardzo konsekwentnie opowiadała się za zacieśnianiem współpracy z partnerami ze Wschodu. Warszawa nie ograniczała się przy tym tylko do formułowania deklaracji politycznych, ale podejmowała również konkretne działania ze swojej strony, np. znosząc opłaty wizowe dla obywateli ukraińskich. W 2002 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski zgłosił tzw. inicjatywę ryską, która

---

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat patrz: D. Milczarek, *The Role of Poland in Shaping the European Union's Eastern Policy*, w: *The European Union and Poland. Problems and Achievements*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015; A. Adamczyk, *Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2014; D. Milczarek, O. Barbarska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – rola Polski*, w: *Polska w Unii Europejskiej. 10 lat doświadczeń*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; O. Barbarska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013; A. Adamczyk, *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 13/2010; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.

<sup>9</sup> Por. *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2001.



przewidywała nawiązanie szerokiej współpracy regionalnej na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej, obejmującej w sumie 17 państw tego regionu i mającej wspierać procesy transformacji oraz wspólną walkę z przestępczością zorganizowaną i międzynarodowym terroryzmem.

Dokładniejszą prezentację polskich koncepcji w zakresie polityki wschodniej zawarto w specjalnym dokumencie przedstawionym przez Polskę w grudniu 2002 r. Przedstawiał on propozycję stworzenia nowej strategii, dzięki której można by lepiej koordynować przedsięwzięcia pomocowe przeznaczane dla Europy Wschodniej przez Unię Europejską oraz inne instytucje międzynarodowe działające w tym regionie. Strategia ta zakładała różnicowanie relacji UE z państwami tego obszaru w zależności od stopnia, w jakim te kraje były zainteresowane współpracą z Unią, a także od ich zaawansowania w procesie dostosowywania swych systemów politycznych, gospodarczych i społecznych do standardów europejskich. Miano to realizować na trzech płaszczyznach obejmujących: działania prowadzone przez Unię, państwa członkowskie (w formach dwu- i wielostronnych) oraz organizacje pozarządowe. Najważniejsze miejsce przyznano tu Ukrainie, która miała odgrywać rolę porównywalną ze znaczeniem Rosji, a w przyszłości mogłaby dołączyć do grona państw członkowskich Unii Europejskiej. W dokumencie podkreślono, że nowa strategia czy – szerzej – koncepcja wymiaru wschodniego, nie miały w żadnej mierze stanowić konkurencji dla istniejącego już wymiaru północnego, będąc w założeniu jedynie uzupełnieniem mechanizmów polityki zewnętrznej UE.

Koncepcję wymiaru wschodniego UE strona polska przedstawiła także na międzynarodowej konferencji poświęconej rozszerzeniu i polityce sąsiedztwa Unii, która miała miejsce w Warszawie w lutym 2003 r. (miesiąc później Komisja Europejska zainicjowała europejską politykę sąsiedztwa). W wygłoszonym wówczas przemówieniu ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza znalazły się postulaty, aby koncepcja wymiaru wschodniego po wprowadzeniu w życie posłużyła jako instrument polityki zagranicznej Unii wobec jej wschodnich sąsiadów. Miało to przyjąć formę spójnej i na tyle elastycznej polityki, aby stosunki z poszczególnymi państwami wschodnioeuropejskimi miały indywidualny charakter, a także, aby nie koncentrowały się one jedynie na integracji gospodarczej i politycznej, lecz miały wyraźnie zarysowany wymiar ludzki i społeczny.

Polska zadeklarowała przy tym swą gotowość do podzielenia się z partnerami unijnymi swoją unikatową wiedzą oraz doświadczeniami w prowadzeniu polityki wobec krajów Europy Wschodniej, dla których nasz kraj mógłby służyć zarówno jako „pomost do Europy”, jak i adwokat interesów całego regionu. Wystąpieniom rządowym towarzyszyła wówczas – niestety zbyt rzadka w polskich warunkach – dyskusja prowadzona

przez ośrodki akademickie i analityczne oraz media. Tak np. Fundacja im. Stefana Batorego przygotowała raport „Więcej niż sąsiedztwo” autorstwa grupy specjalistów z ośrodków krajowych i zagranicznych, w którym proponowano skoncentrowanie uwagi na jednym państwie – Ukrainie, i podjęcie działań na rzecz jej szybkiego członkostwa w UE.

W tym czasie propozycje polskie nie zyskały jednak akceptacji Unii Europejskiej. Przyjęta w 2003 r. koncepcja europejskiej polityki sąsiedztwa oparła się na odmiennych założeniach, przede wszystkim w odniesieniu do zasięgu geograficznego (znacznie szerszego niż tylko region Europy Wschodniej), kwestii relatywnie małego różnicowania polityki wobec poszczególnych państw-adresatów, a także niezwykle istotnej sprawy, jaką był brak przedstawienia partnerom perspektywy członkostwa w Unii.

Polska nie zrezygnowała jednak z forsowania swych koncepcji nawiązywania ścisłych więzi z krajami Europy Wschodniej, a jej możliwości działania w tym względzie bez wątpienia wzrosły po uzyskaniu formalnego członkostwa w UE. Zauważalne przesunięcie się „środka ciężkości” europejskich procesów integracyjnych bardziej na Wschód powodowało bowiem, że w nowej konfiguracji politycznej ewolucji ulegała także cała unijna polityka wschodnia. Przestała ona koncentrować się na stosunkach z Rosją i poczęła przybierać bardziej otwarty charakter w stosunku do innych państw regionu. Wykorzystując to, Warszawa z pełną determinacją udzieliła pełnego poparcia dla ukraińskiej pomarańczowej rewolucji w 2004 r. Polska po raz pierwszy wystąpiła wówczas w roli ważnego, a być może nawet głównego kreatora polityki UE wobec Wschodu, osiągając przy tym liczące się sukcesy. Trzeba bowiem przyznać, że konsekwentne oraz zdecydowane stanowisko Warszawy (przy poparciu niektórych partnerów unijnych, zwłaszcza Litwy i państw skandynawskich) przyczyniło się do ugruntowania polityki Unii wobec kwestii ukraińskiej<sup>10</sup>.

Wszystko to miało stanowić wyraźny sygnał, że niezależnie od toczącej się w Unii debaty na temat dalszego rozszerzania na Wschód Polska pragnie pomagać swym wschodnim sąsiadom w przeprowadzaniu niezbędnych reform zbliżających ich do standardów europejskich. Warszawa obawiała się bowiem, że pozostawanie bezczynnym w tym względzie może grozić nowym podziałem Europy na kraje uprzywilejowane i te pozostawione samym sobie.

---

<sup>10</sup> Szerzej por. O. Barburska, *Poland and Ukraine's European aspirations*, w: *Global Economy. Exploring New Capabilities*, red. M. Baliaoune-Lutz, A.Z. Nowak, J. Steagall, Centre for Europe, University of Warsaw and Coggin College of Business, University of North Florida, Warsaw–Jacksonville 2007.

#### 4. Partnerstwo Wschodnie jako inicjatywa Polski

Polska wystąpiła zatem z inicjatywą powołania do życia Partnerstwa Wschodniego (PW)<sup>11</sup>. Miało ono zastąpić dotychczasowe wybiórcze wspieranie reform w państwach Europy Wschodniej (często pozbawione dalekosiężnego planu) programem kompleksowej pomocy w przeprowadzaniu reform ustrojowych opartych na ściślejszej integracji gospodarczej i politycznej z Unią Europejską. Projekt ten miał być realizowany w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, ale kierować się do węższej grupy adresatów niż beneficjenci dotychczasowego wschodniego komponentu tej polityki, czyli do Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji.

W celu realizacji tego ambitnego zamierzenia polska dyplomacja rozpoczęła w 2007 r. starania o uzyskanie poparcia wśród partnerów unijnych. Do ściślejszej współpracy udało się najpierw wciągnąć Szwecję, która stała się oficjalnym współautorem całej koncepcji; konsultacje prowadzone były także z Komisją Europejską. Ważną kwestią było zdobycie wsparcia ze strony innych państw członkowskich, w tym zwłaszcza Niemiec, które od dawna rozumiały wagę relacji ze Wschodem (kraj ten w trakcie sprawowania swej prezydencji w tymże 2007 r. wystąpił nawet ze zbliżonym pomysłem pod nazwą „EPS Plus”, chociaż początkowo główny nacisk Niemcy kładli na rozwój stosunków z Rosją)<sup>12</sup>. Natomiast ewentualnym sprzeciwom ze strony Francji, raczej niechętnie angażującej się w sprawy Wschodu, udało się zapobiec dzięki zaakceptowaniu na marcowym szczycie UE w 2008 r. francuskiej koncepcji powołania Unii na rzecz Śródziemnomorza (Francji, która uzyskała poparcie dla własnej inicjatywy, trudno było blokować analogiczne działania innych państw)<sup>13</sup>. W sumie dyplomaci

---

<sup>11</sup> Szerzej patrz: O. Barburska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej...*, op.cit., zwł. rozdz. 3; N. Shapovalova, T. Stępniewski, *Poland and the Eastern Partnership of the European Union: a sustained commitment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, z. 6/2013; A. Adamczyk, *The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 13/2010. Por. także artykuł autorstwa Olgi Barburskiej w niniejszym numerze „Studiów Europejskich”.

<sup>12</sup> Por. S. Schäffer, D. Tolksdorf, *The Eastern Partnership – “ENP plus” for Europe’s Eastern neighbors*, „C.A. Perspectives”, No. 4/2009. Szerzej na temat stanowiska Niemiec wobec PW patrz: C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 13.05.2010, nr 6 oraz raport ekspertów pt. *Niemiecka Polityka Zagraniczna a Partnerstwo Wschodnie*, w: „DGAPstandpunkt”, February 2012. W tym ostatnim dokumencie stwierdzono, że „polityka niemiecka jest jednak zbyt pasywna wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim” (s. 1).

<sup>13</sup> Korzystne było również połączenie dwóch kwestii: prezentacji Partnerstwa Wschodniego z przyjęciem przez UE mandatu do rokowań z Rosją na temat nowej umowy dwustronnej. Zostało to pozytywnie przyjęte przez wiele państw unijnych,

polscy i szwedzcy zdobyli dla swego projektu szerokie poparcie, m.in. ze strony Wielkiej Brytanii, republik nadbałtyckich oraz krajów Grupy Wyszehradzkiej, w tym zwłaszcza Czech, które uczyniły z idei Partnerstwa jeden z priorytetów swej prezydencji w pierwszej połowie 2009 r.

W efekcie, na wiosnę 2008 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji: Radosław Sikorski oraz Carl Bildt, prezentowali koncepcję Partnerstwa Wschodniego na spotkaniach szefów unijnej dyplomacji. Oficjalnie natomiast została ona zgłoszona przez premiera Donalda Tuska w trakcie brukselskiego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 19–20 czerwca 2008 r. (oficjalna inauguracja PW miała miejsce w Pradze w maju 2009 r.).

Od tej pory Polska intensywnie angażuje się w realizację Partnerstwa, jednocześnie starając się rozszerzać i wzbogacać jego formułę o nowe elementy. I tak, np. w 2010 r. z inicjatywy rządu polskiego powołana została do życia Grupa Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego (obecnie zwana Grupą Informacyjno-Koordynacyjną), mająca na celu pozyskiwanie wsparcia dla tej inicjatywy ze strony szeregu państw niebędących członkami UE. Podjęta została także decyzja o utworzeniu w Warszawie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, prowadzącej wieloletni program szkoleń dla urzędników pochodzących z państw-adresatów PW. W stolicy działa również unijna instytucja pod nazwą SALTO EECA *Resource Centre*, zajmująca się organizacją współpracy młodzieży w ramach Programu Młodzieżowego Partnerstwa Wschodniego.

Dążenie do dalszego rozwoju Partnerstwa stało się jednym z priorytetów polskiej prezydencji sprawowanej w drugim półroczu 2011 r. W trakcie jej trwania m.in. miał miejsce II Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie w dniach 29–30 września. Przyjęta na nim „Deklaracja Warszawska” stanowiła wyraźny sygnał polityczny świadczący o gotowości do pogłębienia integracji między Unią Europejską a jej wschodnimi partnerami. Dla realizacji tego celu Polska konsekwentnie popierała zarówno tworzenie nowych mechanizmów i form współpracy, jak i pogłębianie współpracy sektorowej w ramach istniejących już programów i agencji unijnych.

Przykładem mogło służyć polskie wsparcie dla utworzenia nowych, wspominanych już wcześniej instrumentów ułatwiających funkcjonowanie w krajach PW instytucji społeczeństwa obywatelskiego: Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji oraz Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Ponadto z inicjatywy Polski utworzono

---

tym bardziej że Polska zgłosiła gotowość przekonania Litwy do wycofania weta w sprawie negocjacji z Rosją.

Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego, a w 2011 r. nasz kraj pomógł w organizacji III Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, jak również gościł inauguracyjne posiedzenia kilku instytucji PW: Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego, Zgromadzenia Parlamentarnego Partnerstwa Wschodniego (EuroNest) oraz Kongresu Kultury Partnerstwa Wschodniego.

W ramach pogłębienia współpracy sektorowej polska prezydencja zorganizowała cały szereg spotkań z udziałem urzędników różnych szczebli oraz ekspertów. Z długiej listy przykładowo można wymienić: konferencje ministrów gospodarki, transportu i rolnictwa, debatę ministrów szkolnictwa wyższego, spotkania szefów służb celnych i statystycznych, konferencje eksperckie w dziedzinie migracji, zwalczania przestępczości zorganizowanej, walki z korupcją, ochrony środowiska, energetyki itd. Między innymi dzięki temu powstała „mapa drogowa” wdrażania poszczególnych przedsięwzięć w okresie poprzedzającym kolejny szczyt PW na jesieni 2013 r.

Oprócz angażowania się w działania na szczeblu unijnym Polska podejmuje własne przedsięwzięcia. Na rzecz umacniania Partnerstwa Wschodniego polskie władze przeznaczają znaczną część funduszy ze środków pomocowych dla zagranicy. Tylko w latach 2010–2011 w krajach partnerskich PW realizowanych było prawie sto różnych projektów, obejmujących m.in. wspólne przedsięwzięcia w zakresie nauki i edukacji. W 2012 r. Polska ustanowiła nowy program stypendialny dla obywateli krajów-adresatów Partnerstwa Wschodniego, podejmujących w naszym kraju studia doktoranckie w dziedzinie nauk humanistyczno-społecznych (w programie ma docelowo uczestniczyć ok. 120 osób). W 2014 r. rząd polski podjął także decyzję o zintensyfikowaniu programu stypendialnego w ramach Erasmusa, zapraszając w okresie dwóch lat 500 studentów z regionów wschodniej Ukrainy. W trakcie trwania polskiej prezydencji zainaugurowano działalność szeregu przedsięwzięć kulturalnych, takich jak Wschodnioeuropejska Sieć Sztuk Performatywnych (z siedzibą w Lublinie) czy skupiająca młodych muzyków z Polski i krajów PW orkiestra pod nazwą *Culture Orchestra*.

## 5. Konkluzje

W podsumowaniu udziału Polski w kreowaniu i prowadzeniu polityki Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej można stwierdzić, że – pomimo wszelkich zauważalnych słabości czy niedostatków – udział ten zasadniczo odpowiada zarówno naszym aspiracjom, jak i możliwościom. Jak już wspomniano, dbanie o to, aby za wschodnimi granicami Polski ukształtowała się grupa państw powiązanych z UE jak najściślejszymi

więzami integracyjnymi, leży w żywotnym interesie geostrategicznym naszego kraju. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że tego rodzaju podejście nie musi oznaczać nadawania priorytetu jakimś neojagiellońskim koncepcjom skierowania polskiej polityki na Wschód, tak jak postulowała to myśl Piłsudskiego czy szkoła polityczna Giedroycia. Zaangażowanie w umacnianie wpływów Unii Europejskiej w Europie Wschodniej należy raczej traktować jako działanie zgodne z polską racją stanu, stanowiące racjonalne i logiczne uzupełnienie zasadniczego priorytetu, jakim jest jak najpełniejszy udział Polski w strukturach integracji euroatlantyckiej. Innymi słowy, w dobrze pojętym interesie naszego kraju leży sprzyjanie integrowaniu, a nie oddzielaniu od siebie zachodniej i wschodniej części kontynentu.

Kluczowa rola w tym dziele przypada relacjom z Ukrainą. Zgodnie z hasłem z początków lat 90., że „bez niepodległości Ukrainy nie ma wolności Polski” (i *vice versa*), nasze oba kraje powiązane są mocnymi więzami wzajemnych zależności oraz wspólnych interesów. Mają one charakter nie tylko gospodarczy, w tym zwłaszcza w sferze handlu i energetyki (np. przedłużenie rurociągu Odessa-Brody do Płocka czy innych tego typu przedsięwzięć). Niezwykle istotne znaczenie ma bowiem współpraca polityczna, szczególnie ważna w obliczu nacisków czy po prostu agresji ze strony Rosji. O znaczeniu wspólnych relacji świadczyć może ocena byłego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, którego zdaniem „Ukraina jest jedynym państwem nie należącym do Sojuszu Północnoatlantyckiego czy Unii Europejskiej, z którym relacje uważamy za strategiczne”<sup>14</sup>.

Tego rodzaju ścisła współpraca ma szanse przerodzić się w autentyczne pojednanie obydwu narodów, historycznie niejednokrotnie głęboko poróżnionych, ale jednocześnie bliskich sobie pod względem etnicznym i kulturowym. Aby w pełni osiągnąć polsko-ukraińskie pojednanie, konieczny jest jednak obopólny „rachunek sumienia”, opierający się na ostatecznym wyjaśnieniu tragicznych kart w naszej historii, m.in. takich, jak rzeź Polaków na kresach wschodnich dokonana przez nacjonalistów ukraińskich w czasie II wojny światowej czy represje wobec Ukraińców stosowane w różnych okresach przez władze polskie<sup>15</sup>. Należy bowiem pa-

---

<sup>14</sup> EurActiv, 28.02.2013.

<sup>15</sup> Należy pamiętać, że nie chodzi tu tylko o znaną akcję „Wisła”, polegającą na przesiedlaniu przez władze PRL ludności ukraińskiej w głąb kraju. Jedną z wielu historycznych przyczyn „rzezi wołyńskiej” była także represyjna, brutalna polityka wobec Ukraińców prowadzona w okresie międzywojennym przez rząd II Rzeczypospolitej. Szerzej patrz: B. Hud, *Ukraińcy i Polacy na Naddniestrzu, Wołyniu i Galicji Wschodniej w XIX i w pierwszej połowie XX wieku. Zarys historii konfliktów społeczno-etnicznych*, Pracownia Wydawnicza, Lwów–Warszawa 2013.

miętać, że tylko przewyciężając obciążenia historyczne, możemy wspólnie rozwijać dobrosąsiedzkie czy wręcz przyjacielskie stosunki między naszymi narodami. Ważne znaczenie miało tu wspomniane wsparcie, którego Polska udzieliła pomarańczowej rewolucji z 2004 r.; dobrym przykładem wzajemnej współpracy, niestety nie do końca wykorzystanej, była także wspólna organizacja przez Polskę i Ukrainę mistrzostw w piłce nożnej Euro 2012.

Najważniejsze znaczenie miała jednak postawa Polski w odniesieniu do kryzysu, który wybuchł na Ukrainie w listopadzie 2013 r. W trakcie trwania tego kryzysu zarówno polska dyplomacja, jak i klasa polityczna oraz społeczeństwo udzieliły szerokiego poparcia działaniom najpierw ukraińskiej opozycji, a następnie nowym władzom. Oprócz różnorodnych przejawów sympatii i pomocy materialnej największe znaczenie miało aktywne wsparcie polityczne – niektórzy polscy politycy opowiedzieli się bezpośrednio po stronie protestujących, pojawiając się na Majdanie, ale przede wszystkim rząd w Warszawie podjął zakrojoną na szeroką skalę akcję dyplomatyczną mającą na celu zmobilizowanie Unii Europejskiej do zajęcia zdecydowanego stanowiska. I tak np. aktywny udział ministra Sikorskiego w negocjacjach między opozycją a ekipą prezydenta Janukowycza z pewnością przyczynił się do osiągnięcia przez obie strony porozumienia kładącego kres rozlewowi krwi na Majdanie. Przykładów takiej aktywności można by przytaczać więcej, co pokazywało, że działania polskiej dyplomacji wniosły poważny wkład w dzieło zahamowania i rozwiązania kryzysu ukraińskiego<sup>16</sup>. Co ważniejsze, zdecydowana postawa władz i społeczeństwa polskiego przyczyniła się do wyraźnego ocieplenia w stosunkach między Polakami i Ukraińcami, co może w przyszłości w pełni przyczynić się do likwidowania wspomnianych wyżej zaszłości historycznych między obydwojema narodami.

Jednocześnie jednak przy ocenianiu efektywności zaangażowania Polski na Ukrainie należy przyjmować bardzo wyważone oceny. Pomimo uzyskania pewnych sukcesów, w tym zwłaszcza wydatnego wspomnienia pronijnych i propolskich postaw wśród elit oraz społeczeństwa ukraińskiego, nie wolno nie dostrzegać istotnych ograniczeń zmniejszających skuteczność działań Warszawy. Wynikają one nie tylko z błędów i niedostatków naszej dyplomacji, m.in. niedysponującej odpowiednimi środkami finansowymi pozwalającymi na to, aby być liczącym się donatorem dla ukraińskiej gospodarki. Ograniczona skuteczność działań politycznych Warszawy bierze się także – a może nawet przede wszystkim – z pewnych obiektywnych uwarunkowań o charakterze międzynarodowym.

---

<sup>16</sup> Szerzej patrz: O. Barbarska, *Wpływ polskiej dyplomacji polskiej...*, op.cit.

To, że Polsce nie w pełni udało się zainteresować sprawą Ukrainy wszystkie państwa członkowskie UE i tym bardziej wypracować z nimi wspólne stanowiska, wynika przecież z naszych obiektywnych możliwości i pozycji na arenie międzynarodowej oraz w ramach Unii. Nie jesteśmy jeszcze na tyle silnym graczem, aby np. móc przełamać tradycyjną niechęć wielu stolic zachodnioeuropejskich do konfliktowania się z Rosją. O naszym realnym „miejscu w szeregu” świadczyły kolejne odsłony kryzysu ukraińskiego – o ile w jego początkowych fazach Polska mogła odnosić pewne sukcesy dyplomatyczne, o tyle w miarę jak konflikt narastał i stawał się zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego (zwłaszcza po zestrzeleniu malezyjskiego samolotu pasażerskiego), przy jego rozwiązywaniu zaczęły się liczyć tylko takie mocarstwa, jak USA, Rosja, Niemcy czy Francja. Można oczywiście ubolewać, że sytuacja przypominała skompromitowane, XIX-wieczne koncepcje „koncertu mocarstw” narzucającego Europie własne rozwiązania, ale – póki co – takie są realia polityczne.

Czynnik ten należy wziąć pod uwagę także z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z samej istoty funkcjonowania unijnej polityki zagranicznej. W stosunku do kryzysu ukraińskiego Unia Europejska kolejny raz pokazała bowiem – pomimo nakładania wspólnych sankcji na Rosję – zauważalny brak jedności. Oprócz zróżnicowania interesów narodowych poszczególnych państw członkowskich wpływ na to miało stanowisko najważniejszych mocarstw unijnych, na czele z Niemcami i Francją. Prezentując ugodowe stanowisko wobec Moskwy, forsowały one własną politykę, pod wieloma względami różniącą się od tej proponowanej przez mniejsze kraje, takie jak Polska.

W tej sytuacji nie powinien dziwić fakt, że w odniesieniu do możliwości rozwiązywania kryzysu ukraińskiego czy kształtowania stosunków z Rosją Polsce nie udało się zająć w ramach UE pozycji aktora o jakimś kluczowym znaczeniu. Dotychczasowa polityka całej Unii kontrastuje bowiem w znacznej mierze ze stanowiskiem Warszawy, wyrażającej zdecydowanie większą wstrzeźliwość czy wręcz nieufność wobec polityki Rosji<sup>17</sup>. Moskwa pod rządami prezydenta Putina umiejętnie wykorzystuje tego rodzaju rozbieżności w łonie Unii, starając się – często z sukcesem – prezentować Polskę jako przeszkodę i hamulec w rozwoju stosunków unijno-rosyjskich. Jednocześnie Rosjanie nie wahają się sięgać po rozmaite środki nacisku wobec naszego kraju, wykorzystując przy tym m.in. instrumenty swej „petropolityki” oraz szczególnie dotkliwe dla naszego eks-

---

<sup>17</sup> Szerzej patrz: *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bielen, A. Skrzypek, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.



portu embarga na dostawy polskiej żywności<sup>18</sup>. Uznanie w tym przypadku braku ogólnounijnej jednności za poważny problem nie jest – jak imputują to niektórzy politycy na Zachodzie – przejawem polskiej nadwrażliwości czy fobii wobec Rosji. Liczenie się tylko z własnym interesem narodowym może mieć bowiem bardzo negatywne, dalekosiężne konsekwencje, czego dowodem były rozbieżności stanowisk państw członkowskich UE w stosunku do kryzysu migracyjnego zapoczątkowanego na jesieni 2015 r.

Wszystkie te zastrzeżenia pod adresem polskiej polityki zagranicznej nie oznaczają jednak, że ma ona marginalne znaczenie w ramach polityki wschodniej UE. Prowadzona konsekwentnie przez wszystkie dotychczasowe ekipy rządzące polityka wobec wschodnich sąsiadów przynosi w sumie może nie spektakularne, ale wymierne efekty. Dodatkowymi ważnymi czynnikami wspomagającymi skuteczność polskiej dyplomacji mogą stać się efekty długofalowych procesów zachodzących na wschodzie Europy. Powoli przynoszą one zauważalne sukcesy w coraz silniejszym integrowaniu się niektórych państw-adresatów Partnerstwa Wschodniego z Unią Europejską. Chodzi tu o ewolucję polityki wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy, Mołdawii czy Gruzji, czyli państw silnie popieranym na forum unijnym przez nasz kraj.

Dodatkowo należy uwzględnić nową, chociaż też powolną, ale coraz bardziej widoczną zmianę w podejściu do relacji z Rosją, jaka kształtuje się w wielu stolicach państw członkowskich UE. Polityka zagraniczna i wewnętrzna prezydenta Putina zaczyna być nareszcie dostrzegana jako realne zagrożenie dla podstawowych wartości stanowiących fundament zjednoczonej Europy, takich jak demokracja, prawa człowieka, ochrona praw człowieka, nie mówiąc o stwarzaniu groźby dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zresztą sama idea integracji europejskiej jest z pogardą odrzucana przez kremlowskich ideologów, forsujących konkurencyjne wizje unii euroazjatyckiej pod autorytarnym przywództwem władców rosyjskich (nieprzypadkowo wielkimi zwolennikami Putina stały się w Europie najbardziej reakcyjne ugrupowania polityczne, oficjalnie głoszące hasła szowinistyczne, antydemokratyczne i antyunijne)<sup>19</sup>. Wszystkie

---

<sup>18</sup> W tym kontekście warto przypomnieć, że w lecie 2014 r. Rosja nałożyła embargo na import polskiej żywności, jeszcze zanim uczyniła to na dostawy z całej Unii.

<sup>19</sup> Wyrazicielami tego rodzaju poglądów są już nie tylko nacjonalistyczne i faszystujące siły polityczne w rodzaju francuskiego Frontu Narodowego, brytyjskiej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, węgierskiego Jobbiku czy polskiego Kongresu Nowej Prawicy, którym udało się zdobyć ponad sto mandatów w obecnym Parlamencie Europejskim. Poglądy antyunijne oficjalnie głoszą także czołowi politycy sprawujący władzę, jak chociażby premier Węgier Victor Orbán czy brytyjski premier David Cameron, obiecujący rodakom rozpisanie referendum w sprawie członkostwa ich kraju w UE.

te czynniki mogą spowodować, że polski wkład w kształtowanie bardziej realistycznej polityki wschodniej UE ma szansę być coraz bardziej doceniany przez naszych unijnych partnerów.

Szerzej rzecz ujmując, w aktualnej konfiguracji politycznej w Europie Polska ma historyczną szansę, aby stać się swoistym pomostem między zachodnią oraz północną częścią kontynentu (do której już organizacyjnie należy) a całym szeregiem krajów Europy Wschodniej. W ten sposób może przyczyniać się do zasypywania dzielących narody europejskie starych podziałów, z których wiele ma rodowód dłuższy niż tylko zimnowojenna „żelazna kurtyna”. W przypadku tych partnerów wschodnioeuropejskich, którzy wyrażają aspiracje do zadzierzgnięcia silniejszych więzów z Unią Europejską, nasz kraj może odgrywać rolę ich adwokata w Brukseli, a być może nawet lidera pomagającego w osiągnięciu standardów europejskich.

### Bibliografia

- Adamczyk A., *Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2014.
- Adamczyk A., *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 13/2010.
- Barburska O., *European Integration in Motion: 60 Years of Successes and Failures*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2013.
- Barburska O., *Poland and Ukraine's European aspirations*, w: *Global Economy. Exploring New Capabilities*, red. M. Balamoune-Lutz, A.Z. Nowak, J. Steagall, Centre for Europe, University of Warsaw and Coggin College of Business, University of North Florida, Warsaw–Jacksonville 2007.
- Barburska O., Milczarek D., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: porażka czy sukces?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Barburska O., *Relacje Unia Europejska–Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie”, nr 4/2014.
- Barburska O., *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013.
- Casier T., *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?*, w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, red. F. Bindi, I. Angelescu, Brookings Institution Press, Washington 2012.

- Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bieleń, A. Skrzypek, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Hillion Ch., *A New Framework for the Relations Between the Union and its East-European Neighbours*, w: *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*, red. M. Cremona, G. Meloni, "EUI Working Paper. Law", No. 21/2007.
- Hud B., *Ukraińcy i Polacy na Naddniestrzu, Wołyniu i Galicji Wschodniej w XIX i w pierwszej połowie XX wieku. Zarys historii konfliktów społeczno-etnicznych*, Pracownia Wydawnicza, Lwów–Warszawa 2013.
- Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.
- Marcinkowska P., *Wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a budowanie pozycji UE w regionie*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Milczarek D., *Eastward Enlargement of the European Union – Polish Perspective*, w: *Poland and Turkey in Europe – Social, Economic and Political Experiences and Challenges*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2014.
- Milczarek D., *More gains or losses? Review of the European Union's Eastern policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- Milczarek D., Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej – rola Polski*, w: *Polska w Unii Europejskiej. 10 lat doświadczeń*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Milczarek D., *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód – geneza, rezultaty, perspektywy*, „Studia Europejskie”, nr 1/2014.
- Milczarek D., *The Role of Poland in Shaping the European Union's Eastern Policy*, w: *The European Union and Poland. Problems and Achievements*, red. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- Milczarek D., *Twenty Years Later – Central European Countries' Foreign and Security Policy on the Crossroad*, w: *Central Europe – Two Decades After*, red. R. Riedel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2010.

- Niemiecka Polityka Zagraniczna a Partnerstwo Wschodnie, „DGAPstandpunkt”, February 2012.
- Ochmann C., *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 13.05.2010, nr 6.
- Özoguz-Bolgi S., *Is the EU becoming a global power after the Treaty of Lisbon?*, w: *Global Power Europe – Vol. 1. Theoretical and institutional approaches to the EU’s external relations*, red. A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.
- Pelczyńska-Nałęcz K., *Integracja czy imitacja? – UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, kwiecień 2011, nr 36.
- Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.
- Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2001.
- Schäffer S., Tolksdorf D., *The Eastern Partnership – “ENP plus” for Europe’s Eastern neighbors*, „C.A. Perspectives”, no. 4/2009.
- Shapovalova N., Stępniewski T., *Poland and the Eastern Partnership of the European Union: a sustained commitment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, z. 6/2013.
- Smith K.E., *Enlargement, the neighbourhood and European order*, w: *International Relations and the European Union*, red. Ch. Hill, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Smith K.E., *The making of EU foreign policy. The case of Eastern Europe*, Palgrave Mcmillan, Basingstoke 2004.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka wschodnia UE, Partnerstwo Wschodnie, europejska polityka sąsiedztwa, polityka zagraniczna Polski

**Key words:** European Union, EU Eastern Policy, Eastern Partnership, European Neighborhood Policy, foreign policy of Poland

## **Abstract**

### **Poland as a Creator of the European Union's Eastern Policy**

The article is an attempt to evaluate Poland's role as a country that initiates and executes the European Union's policy towards Eastern Europe. The starting point of the discussion is a presentation of the nature and evolution of the EU's Eastern Policy, taking into account its definition, main objectives, genesis, as well as the geographical location and time frame. It has also been pointed out that this policy constitutes the Eastern component of a broader structure: the European Neighbourhood Policy, divided into strategic partnership with Russia and a new element, established on the initiative of the Polish diplomacy, called the Eastern partnership. Against this background, the author analyses the role of the Polish diplomacy, for whom active participation in the EU's Eastern Policy is one of the key elements necessary for safeguarding Polish national interest. In this context, the author presents the main Polish political and diplomatic initiatives and undertakings in this regard. The article culminates with a brief attempt to evaluate the achievements and shortcomings of Poland's engagement in shaping the EU's Eastern Policy.