



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

MONITORING POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

POLSKA POLITYKA WSCHODNIA NA TLE POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ CZYLI EUROPA IDZIE NA WSCHÓD (PO 2005 ROKU)

MARCIN KACZMARSKI



FUNDACJA WSPÓLPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG FÜR DEUTSCH-POLNISCHE ZUSAMMENARBEIT

Analiza została przygotowana w ramach projektu Europa zmierza na wschód.

Publikacja powstała w ramach projektu:
MONITORING POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
Projekt jest finansowany przez
Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe.



Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe

Polityka wschodnia Unii Europejskiej jest praktyczną próbą odpowiedzi na stawiane od czasu rozpadu ZSRR pytanie: w jakiej formie Zachód powinien zaangażować się na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Podejście to ewoluowało w przeciągu ostatnich kilkunastu lat, ale bez wątplenia decydującym czynnikiem stało się rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowej (dawnego bloku radzieckiego). Nowe kraje członkowskie, niezależnie od indywidualnych różnic stały się *en bloc* promotorami kierunku wschodniego w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej.

1. Ambicje aktorów we wschodnim wymiarze (na tle polityki unijnej)

Polityka wschodnia Unii Europejskiej (podobnie jak inne kierunki polityki zewnętrznej UE) pozostaje wypadkową działań podejmowanych przez poszczególne państwa oraz organy unijne (głównie Komisję Europejską oraz aparat wokół Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZIB). Jednocześnie nie wszystkie państwa członkowskie Unii są tym kierunkiem zainteresowane – zwłaszcza państwa Europy południowej zwracają dużo większą uwagę na kwestie basenu Morza Śródziemnego niż na sytuację na obszarze posowieckim. Do najbardziej zainteresowanych (i przejawiających największe ambicje wpływania na politykę wschodnią UE) należą: Polska, państwa bałtyckie, Niemcy, pozostałe kraje Europy Środkowej (acz w relatywnie mniejszym stopniu niż Polska i kraje bałtyckie), Francja, kraje skandynawskie (Szwecja i Finlandia) oraz Komisja Europejska. Dla większości tych państw zaangażowanie wynika z położenia geograficznego; wyjątkiem pozostaje Francja, dla której kształtowanie polityki wschodniej Unii stanowi sposób realizacji partykularnych interesów politycznych i umacniania pozycji w Europie, a zwłaszcza dla tworzenia przeciwwagi dla Niemiec i kontrolowania stanu stosunków z Rosją.

Polityka **Polski** jako państwa członkowskiego UE wobec wschodu na poziomie celów pozostaje dość stała; spór wewnętrzny toczy się natomiast w odniesieniu do metod (co w dużej mierze sprowadzało się do sporu o charakter polityki wobec Rosji, albowiem wobec innych państw WNP takich kontrowersji nie było). Najogólniej polskie ambicje można określić jako chęć uzyskania wiodącej roli w kształtowaniu europejskiej polityki wobec wschodu. Dotyczy to zarówno polityki wobec Ukrainy, Białorusi i Gruzji, jak i wpływu na decyzje dotyczące relacji z Rosją. Polska chciała ustawić się w roli „kraju-eksperta” od spraw wschodnich w ramach Unii.

Polska wizja ułożenia stosunków UE ze wschodnimi sąsiadami zakłada wspieranie integracji wybranych państw WNP (w pierwszym rządzie Ukrainy) ze strukturami zachodnimi, do ich członkostwa w Unii Europejskiej (oraz NATO) w dalszej perspektywie. W okresie przejściowym Polska opowiada się za utworzeniem ram instytucjonalnych, które ułatwiłyby zbliżenie tych państw z UE. W odniesieniu do Rosji za najistotniejsze należałoby uznać ograniczenie postrzeganej jako negatywnej roli Rosji w przestrzeni europejskiej – zmniejszenie możliwości dzielenia Unii przez politykę Moskwy. Miałoby to sprowadzać się do zmiany postrzegania Rosji przez państwa Europy Zachodniej na bardziej krytyczne; zniechęcenie ich do opierania polityki wobec wschodu na zasadzie *Russia first*

oraz przyjęcie przez Unię jednolitej polityki wobec Rosji, w tworzeniu której Polska miałaby istotny udział.

Kolejnym elementem wpływającym na polskie podejście do wschodniego sąsiedztwa UE jest przekonanie, iż stanowi on najbardziej obiecujące alternatywne źródło dostaw surowców energetycznych, niezależne od Rosji. Stąd celem Warszawy pozostaje uruchomienie połączeń infrastrukturalnych łączących UE z basenem Morza Kaspijskiego, które omijałyby terytorium rosyjskie.

Polska wyraża przekonanie, że kluczowym elementem procesu zbliżania tego regionu z Unią Europejską pozostaje umocnienie ich suwerenności, modernizacja i demokratyzacja, której następstwem byłoby przyjęcie przez te kraje prozachodniej orientacji w polityce zagranicznej. W tym przypadku szczególna uwaga poświęcona jest Białorusi i demokratyzacji tamtejszego systemu politycznego.

Niemcy, podobnie jak Polska, chciałyby odgrywać kluczową rolę w definiowaniu polityki UE wobec wschodu. Pod rządami kanclerz Merkel (od 2005 r.) Berlin utrzymuje dość stałą linię w swojej polityce wobec wschodu, którą można scharakteryzować jako permanentne wciąganie Rosji do współpracy z Unią przy jednoczesnej stopniowej intensyfikacji więzi UE z innymi krajami WNP: Ukrainą, Białorusią, państwami Kaukazu Południowego i Azji Centralnej.

Niemcy planowały wykorzystać okres swojej prezydencji (pierwsza połowa 2007 r.) na stworzenie nowego modelu relacji z Rosją (i przynajmniej znaczący postęp w negocjacjach nad nowym Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy – tzw. PCA 2) oraz podniesienie rangi Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (tzw. EPS Plus). Praktycznym wyrazem pierwszego konceptu miała się stać koncepcja „zbliżenia przez powiązanie”, wypracowana w niemieckim MSZ przed objęciem przez Niemcy prezydencji w UE¹. Zgodnie z nią Berlin zamierzał dążyć do takiego powiązania Rosji z Europą, by stało się ono nieodwracalne. Wspólnota wartości nie była przewidywana jako warunek wstępny partnerstwa, uznano natomiast, że z czasem, w następstwie wielopoziomowej współpracy, może stać się jego rezultatem. Autorzy koncepcji zdają sobie sprawę z różnych dróg rozwoju Rosji i UE, niemniej uznają rolę Rosji w europejskiej architekturze bezpieczeństwa, szczególnie energetycznego, także w dążeniach do rozwiązania konfliktów, np. na Bliskim Wschodzie i Bałkanach². Ten opracowany w MSZ dokument strategiczny został zablokowany przez Urząd Kanclerski i nie ujrzał światła dziennego. Jego przedłużeniem okazała się koncepcja „partnerstwo dla modernizacji”, przedstawiona przez niemiecki MSZ po objęciu władzy w FR przez Dmitrija Miedwiediewa.

Wydaje się, iż elity niemieckie są przekonane, że możliwe jest równoległe osiągnięcie dwóch celów: wciągnięcia Rosji do Europy oraz zbudowania przez Unię trwałych i niezależnych relacji z pozostałymi państwami WNP. Ich wizja polityki wschodniej jest o tyle różna od polskiej, że przyznaje centralne miejsce specjalnym relacjom z Rosją, postrzeganą jako niezbędny składnik bezpieczeństwa europejskiego; kluczowy dostawca surowców energetycznych oraz istotny rynek zbytu. Zbliżenie z FR

¹ Tekst dokumentu nie został opublikowany, jedynie jego elementy pojawiały się w mediach, m.in. *EUObserver* z 1 września 2006 r.

stanowi też jeden z elementów promowanego przez Berlin wielobiegunowego ładu międzynarodowego, w którym Niemcy odgrywałyby istotną rolę w skali globalnej (co jednak w przeciwieństwie do okresu rządów kanclerza Schrödera nie prowadzi do antyamerykańskiej polityki). Umowa koalicyjna zawarta między CDU/CSU i SPD przewiduje, że relacje z Rosją muszą uwzględniać nie tylko wspólne interesy, ale i wspólne wartości oraz mieć wymiar tak dwustronny, jak i europejski. Jednocześnie jako priorytet uznano wsparcie Ukrainy, przede wszystkim jej niepodległości i suwerenności (bez poparcia dla rychłego członkostwa Kijowa w UE).

Podejście **państw bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia)** do obszaru poradzieckiego (oraz do Rosji w szczególności) wyraźnie odróżnia się od stanowiska pozostałych „nowych” państw członkowskich UE. Bez wątpienia determinuje je specyficzna sytuacja geopolityczna oraz napięte relacje z Moskwą (w tym obecność dużej mniejszości rosyjskiej w Łotwie i Estonii). Na politykę państw bałtyckich względem Rosji w dużym stopniu wpływają sprzeczne uwarunkowania. Z jednej strony gospodarka tych państw korzysta z tranzytowego położenia. Z drugiej jednak są one wyraźnie narażone na rosyjski szantaż energetyczny, pogłębiony przez perspektywę budowy Gazociągu Północnego (Nordstream).

Najbardziej aktywnym państwem wydaje się Litwa, która przejawia aktywność w odniesieniu do Białorusi, Ukrainy oraz zmniejszenia energetycznej zależności od Rosji. Litwa prowadzi aktywne działania na rzecz demokracji na obszarze postsowieckim, szczególnie na Białorusi, oraz popieranie aspiracji europejskich i atlantyckich państw tego obszaru.

Podejście nowych państw członkowskich UE z Europy Środkowej (**Czechy, Słowacja, Węgry, Bułgaria, Rumunia**) do wschodu jest mocno zróżnicowane, przede wszystkim na tle stosunku do Rosji. Obok państw ostrożnych i sceptycznych wobec zacieśniania relacji z Moskwą (jak Czechy czy Rumunia), są w niej kraje opowiadające się za bliską współpracą (Słowacja, Węgry, Bułgaria). Ich wspólnym wyróżnikiem jest pozostawanie w zasadniczo dobrych stosunkach z Federacją Rosyjską (w przeciwieństwie do Polski i państw bałtyckich) oraz ograniczone ambicje wpływania na politykę Unii na wschodzie.

Podejście **Francji** do kwestii polityki wschodniej uległo zasadniczej zmianie po roku 2007, gdy władzę przejął Nicolas Sarkozy. W okresie rządów jego poprzednika, Jacquesa Chiraka, głównym partnerem Francji na wschodzie pozostawała Rosja, a Paryż faktycznie prowadził politykę *Russia first*. Zmiana na stanowisku prezydenta spowodowała przesunięcie akcentów we francuskiej polityce, jak i zmianę motywów za nią stojących.

Na obecnym etapie polityka Francji wobec wschodu stała się dużo bardziej zdywersyfikowana. Francja dostrzega konieczność zaangażowania UE na obszarze WNP i aktywizacji relacji z innymi państwami niż Rosja. Jednocześnie Paryż pod rządami Sarkozy'ego nastawiony jest na przywódczą rolę w kształtowaniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Powoduje to, że mimo promowania koncepcji aktywnej Unii w południowym sąsiedztwie (koncepcja Unii Śródziemnomorskiej), Francja chce współkształtować politykę wobec wschodu. W tym też kontekście należy widzieć podejście do

² Jewgienij Grigirijew, „Sbliżenije putiom pierieplietienia”, *Niezawisimaja Gazieta*, 5.09.2006.

Rosji, które mocno odbiegało od oczekiwań części państw UE, iż Francja zmieni politykę wobec FR. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom, Sarkozy nie zastrzył podejścia do Kremla, a wręcz próbuje zbudować silne porozumienie z Rosją.

W przypadku **państw skandynawskich (Szwecja, Finlandia)** decydującym o chęci wpływania na politykę wschodnią UE pozostaje sąsiedztwo Rosji i narastające obawy w odniesieniu do asertywnej polityki rosyjskiej.

Komisja Europejska zajmuje się polityką wschodnią w ramach mandatu określonego precyzyjnie przez państwa członkowskie. W odniesieniu do Rosji oznacza to wysiłek skierowany na rzecz wypracowania nowego porozumienia (zastępującego PCA), w odniesieniu do pozostałych krajów rozwijanie dwóch filarów – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Strategii wobec Azji Centralnej. Komisja nie przejawiając ambicji do stworzenia całościowej wizji polityki wobec wschodu, dąży do utrzymania kontroli nad bieżącą realizacją polityki we wspomnianych wcześniej ramach instytucjonalnych.

W przypadku polityki wschodniej współpraca wielostronna nie zajmuje czołowego miejsca. Praktycznie wszystkie dotychczasowe struktury współpracy subregionalnej nie były w stanie wypracować jednolitego podejścia: **Polska z Niemcami; trójkąt weimarski** czy **Grupa Wyszehradzka**.

Polskę i Niemcy skutecznie powstrzymuje od wypracowania jednolitego podejścia wobec kierunku wschodniego brak zgody co do roli Rosji w Europie – tak w kwestiach politycznych (kształt relacji z UE), jak i bezpieczeństwa. Niemcy traktują Rosję jako niezbędny element ładu europejskiego, zaś Polska faktycznie dąży do ograniczenia uznawanego za negatywny wpływ Rosji na procesy wewnątrz Europy. Ta różnica powoduje brak zgody co do podejścia do pozostałej części obszaru poradzieckiego.

Trójkąt weimarski mógłby być skutecznym narzędziem konsultacji wizji Polski, Niemiec i Francji w odniesieniu do wschodniego sąsiedztwa, jednak mimo regularnych prób reanimacji tego forum dialogu i współpracy (udało się przełamać podziały mające korzenie w konflikcie irackim w 2003 r.), nie udało się reaktywować jego funkcjonowania.

W Grupie Wyszehradzkiej istnieje świadomość zasadności wypracowania przez te kraje wspólnego podejścia do wschodu, mimo istniejących między nimi różnic³. Nie udało się jednak krajom regionu wypracować na tyle jednolitego podejścia, by było ono w sposób spójny przedstawione na forum Unii Europejskiej.

Skuteczniejsze okazują się **koalicje ad hoc** (jak np. zgłoszenie przez **Polskę i Szwecję** projektu Wschodniego Partnerstwa czy współpraca **Polski z krajami bałtyckimi** w trakcie konfliktu gruzińskiego). Jednak ich wciąż jeszcze doraźny, a nie systemowy charakter powoduje, że nie sposób mówić o wyłonieniu się trwale wpływających na politykę wschodnią Unii konfiguracji.

2. Kierunki polityki wschodniej

W polityce wschodniej Unii Europejskiej można wyróżnić kilka zasadniczych elementów składowych: politykę wobec państw partnerskich w ramach EPS (Ukraina, Azerbejdżan, Armenia, Gruzja, Mołdawia, Białoruś – w ograniczonym zakresie); relacje z Rosją; Synergię Czarnomorską; Strategię wobec Azji Centralnej.

a. Partnerzy z EPS

W 2002 r. Wielka Brytania i kraje skandynawskie zaproponowały stworzenie wspólnej Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa (tzw. *New Neighbourhood Initiative*), mając na myśli Rosję, Ukrainę, Białoruś i Mołdowę. Na przełomie lat 2002/2003 koncepcja ta uległa poszerzeniu – powstała wówczas koncepcja *Szerszej Europy (Wider Europe)*⁴, w ramach której prowadzono by politykę zarówno wobec wschodnich, jak i południowych krajów sąsiadujących z Unią, dla których nie przewidywano członkostwa (stąd nie odnosiła się ona do państw bałkańskich czy Turcji). Koncepcja *Szerszej Europy* została ograniczona oraz zamieniona na Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), której ostateczna wersja została przedstawiona przez Komisję Europejską w maju 2004 r.⁵ EPS miała stanowić ramy dla dwustronnej współpracy UE z krajami sąsiednimi z południa i wschodu (Algieria, Białoruś, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Palestyńska Autonomia, Syria, Tunezja, Ukraina). Miesiąc później, w czerwcu 2004 r., polityka ta w wymiarze wschodnim objęła również kraje Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja).

Obecnie mimo tego, że w jej ramach znajdują się zarówno kierunek południowy, jak i wschodni, Europejska Polityka Sąsiedztwa stanowi kluczowe ramy prowadzenia przez Unię polityki na obszarze WNP.

W ramach EPS nie przewidywano tworzenia nowych instytucji i umów międzynarodowych. Podstawowym instrumentem są kilkuletnie Plany Działania (*Action Plans*), przygotowywane odrębnie dla każdego kraju (z uwzględnieniem jego możliwości, potencjału politycznego i gospodarczego), powstające w drodze współpracy Komisji Europejskiej z danym państwem. Plany Działania zawierają spis konkretnych działań podejmowanych przez UE i danego sąsiada. Uzupełniają one przestarzałe porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCAs), podpisywane jeszcze w latach 1990. oraz definiują poszczególne cele przyświecające UE i danemu krajowi trzeciemu (od celów politycznych po kwestie techniczne). Specyfiką EPS pozostaje zasada zróżnicowania (*differentiation*), która oznacza, że relacje z poszczególnymi krajami zależą od ich sytuacji politycznej, poziomu ambicji w odniesieniu do UE, planów reform i poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.

³ W takim tonie były utrzymane wypowiedzi przedstawicieli tamtejszych instytutów badawczych, Jiri Schneidera i Aleksandra Duleby w trakcie konferencji CSM „Polityka Wschodnia UE – Wyzwania i Możliwości” (24-25 września 2007 r.).

⁴ *Communication From The Commission To The Council And The European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

⁵ *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*. Brussels, 12.05.2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

EPS po dwóch latach praktycznego funkcjonowania (2005-2006) przeszła proces zmian. Propozycje wzmocnienia EPS ze strony Komisji Europejskiej pojawiły się w grudniu 2006 r. KE przedstawiła dokument „Wzmacniając Europejską Politykę Sąsiedztwa” (*Strenghtening European Neighbourhood Policy*) oraz szereg propozycji (w formie tzw. *non-paper*). W 2007 r. Niemcy sprawując prezydencję w UE przedstawiły koncepcję EPS Plus. 5 grudnia 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Silna EPS” (*Strong European Neighbourhood Policy*), proponujący nowe rozwiązania. 18 lutego 2008 r. Rada UE przyjęła konkluzje dotyczące EPS. W rezultacie pojawiły się nowe elementy w ramach EPS:

- uznano, że należy skupić się w pierwszym rządzie na implementacji już przyjętych przez poszczególne kraje zobowiązań w ramach Planów Działania;
- wskazano na potrzebę „wspólnej własności” (*joint ownership*) i poczucia państw EPS, że są one w stanie współtworzyć politykę sąsiedztwa;
- dopuszczono możliwość zawierania pogłębionych porozumień (tzw. *enhanced agreements*), które zastąpiłyby dotychczasowe porozumienia PCA;
- w dziedzinie współpracy ekonomicznej głównym narzędziem ma stać się tzw. głęboka strefa wolnego handlu, obejmująca handel towarami i usługami, jak i dostosowanie prawa ukraińskiego do unijnego w tej sferze, otwarta dla państw, które przystąpiły do WTO. W długiej perspektywie dopuszczono możliwość powstania Wspólnoty Gospodarczej Sąsiedztwa między UE i krajami objętymi EPS, która mogłaby zostać uzupełniona o komponent instytucjonalny;
- w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego dopuszczono współdziałanie partnerów z EPS, jak np. przyjmowaniem przez nich wspólnych deklaracji w ramach WPZiB czy udział w misjach prowadzonych przez Unię;
- zaproponowano też ułatwienia w przepływie osób, w tym siły roboczej (tzw. *mobility partnership*), łącznie z uznaniem konieczności wprowadzenia ułatwień wizowych dla partnerów z EPS i porozumień o małym ruchu granicznym. Taka współpraca musiałaby być przy tym połączona ze zwiększoną współpracą w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczania przestępczości zorganizowanej i nielegalnej migracji;
- dopuszczono udział państw nieczłonkowskich w unijnych programach i agencjach;
- wskazano też na konieczność większego zaangażowania UE w rozwiązywanie konfliktów w sąsiedztwie.

Reforma EPS (za której uzupełnienie można uznać Wschodnie Partnerstwo, patrz niżej) stworzyła dodatkowe elementy relacji wielostronnych.

W wymiarze bilateralnym (UE – partner na wschodzie z EPS) nowe podejście do wschodnich sąsiadów najbardziej widoczne było w przypadku **Ukrainy**. Ukraina jest określana przez UE jako kraj, w odniesieniu do którego Unia jest gotowa wyjść poza współpracę, w stronę stopniowej integracji ekonomicznej i pogłębienia współpracy politycznej. Przy określaniu formuły relacji z Ukrainą używa się pojęcia „**uprzywilejowane stosunki**”. Główne struktury współpracy, przewidziane w PCA, obejmują: doroczne szczyty, doroczną Radę Współpracy na szczeblu ministerialnym, komitety i podkomitety

współpracy, szczyty Ukraina – UE z udziałem prezydenta (dwa razy w roku), Komitet ds. współpracy z udziałem premiera, Radę ds. współpracy na poziomie ministerialnym, Komitet współpracy parlamentarnej, stałe konsultacje Ukraina – Trojka UE. Według MSZ Ukrainy rocznie odbywa się ponad 80 oficjalnych spotkań i konsultacji na różnych szczeblach. W ramach Komitetu funkcjonują podkomitety (tematyczne): ds. handlu i inwestycji; ds. finansów, gospodarki i statystyki; ds. transportu i energetyki, ochrony środowiska, szkoleń i technologii; ds. celnych, współpracy transgranicznej, walki z nielegalną migracją, praniem brudnych pieniędzy i narkotykami. W ramach PCA (w trakcie jej obowiązywania) wyznaczano priorytety współpracy – energetyka, handel i inwestycje, prawo i sprawy wewnętrzne, zbliżenie ustawodawstwa Ukrainy do ustawodawstwa UE, ochrona środowiska, transport, współpraca transgraniczna, współpraca naukowa, techniczna i badań kosmicznych. Plan Działania z Ukrainą podpisany został 21 lutego 2005 r. 18 czerwca 2007 r. przyjęto zrewidowany Plan Działania z Ukrainą w sferze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. 5 marca 2007 r. rozpoczęły się negocjacje odnośnie nowego PCA między UE i Ukrainą. Jest ono określane jako „**wzmocnione porozumienie**” (*enhanced agreement*). Jako że Ukraina jest już członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO), rozpoczęto również negocjacje o **głębokiej strefie wolnego handlu**. W 2007 r. UE rozpoczęła negocjacje z Ukrainą dotyczące protokołu o udziale Ukrainy w programach i agendach Wspólnoty. W 2007 r. pierwsze alokacje finansowe w ramach *Governance Facility* trafiły do Ukrainy. W początkach 2008 r. skończył swoje funkcjonowanie Plan Działania dla Ukrainy i przyjęto przedłużenie jego funkcjonowania o rok, bez zasadniczej zmiany treści. Obecnie kluczową sprawą jest kształt nowego porozumienia PCA. Jego częścią ma być porozumienie o głębokiej strefie wolnego handlu, która objęłaby nie tylko liberalizację handlu towarami, ale również usługami. W sferze transportu przygotowywane jest porozumienie lotnicze. Nowy dokument będzie zapewne zbliżony do umów o stowarzyszeniu, zawieranych z państwami Europy Środkowej w procesie ich przystępowania do UE. UE jest gotowa zacieśnić współpracę z Ukrainą również w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego, łącznie z przyjmowaniem przez Ukrainę deklaracji w ramach CFSP oraz udziałem w misjach prowadzonych przez UE. UE jest zainteresowana zbliżeniem prawodawstwa ukraińskiego do unijnego, wewnętrzną stabilizacją Ukrainy oraz ścisłą współpracą gospodarczą. Politycznie UE poza „uprzywilejowanymi stosunkami” nie wydaje się być gotowa do większej otwartości na Ukrainę. Porozumienie z Ukrainą będzie miało eksperymentalny charakter. Mogłoby ono uwzględnić 3 filary UE, jak i mieć komponent instytucjonalny.

Wobec **Białorusi** Unia Europejska prowadziła politykę ograniczonych sankcji. W odpowiedzi na naruszenia praw politycznych w trakcie wyborów prezydenckich w 2006 r., poszerzono w kwietniu 2006 r. sankcje o Aleksandra Łukaszenkę i osoby z jego najbliższego otoczenia, obejmujące zakaz udzielania wiz do UE oraz zamrożenie ich aktywów finansowych. Do tego doszło odebranie Białorusi preferencji handlowych (GSP). Oczekiwań UE nie spełniła natomiast opozycja białoruska. Unia utrzymuje z nią kontakt i regularnie wspiera, jednak okazało się, że nie przynosi to większych efektów. 21 listopada 2006 r. Unia przedstawiła ofertę zmiany polityki wobec Mińska, prezentując dokument „Co Unia Europejska może dać Białorusi”. Główną przyczyną wydaje się być zarówno brak

skuteczności polityki izolacji, jak i największe od 1991 r. pogorszenie relacji rosyjsko-białoruskich. Białorusi zaferowano włączenie do EPS pod warunkiem podjęcia zasadniczych reform demokratycznych oraz ekonomicznych. Pierwszym krokiem powinna być realizacja przez Mińsk programu 12 warunków demokratyzacji (jak dotąd spełniony został jeden, brak więźniów politycznych). UE zaferowała ze swojej strony m.in.: złagodzenie reżimu wizowego; zwiększenie współpracy transgranicznej; wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza w sferze MSP; wsparcie dla poprawy infrastruktury oraz środowiska naturalnego; zwiększenie oferty stypendialnej; otwarcie na dialog z władzami białoruskimi; otwarcie rynku unijnego dla białoruskich firm; zwiększenie pomocy finansowej ze strony UE. Przedstawiciel władz białoruskich został zaproszony na konferencję dotyczącą EPS w 2007 r. Nową jakością w relacjach unijno-białoruskich stało się otwarcie delegacji Komisji Europejskiej w Mińsku w marcu 2008 r. Wybory parlamentarne we wrześniu 2008 r. zostały przez Unię ocenione negatywnie, ale dostrzeżono postęp w porównaniu z poprzednią elekcją. Białoruski minister spraw zagranicznych wziął udział w posiedzeniu Rady UE ds. Ogólnych 13 października. Wówczas też zawieszono na sześć miesięcy sankcje wizowe wobec większości wysokich urzędników białoruskich, łącznie z prezydentem Łukaszenką, co faktycznie oznacza czasowe przynajmniej zawieszenie politycznej izolacji Białorusi. Nastąpił również szereg wizyt na szczeblu oficjalnym, łącznie z wizytą Javiera Solany w Mińsku w lutym 2009 r. Białoruś została również zaproszona na szczyt inaugurujący Partnerstwo Wschodnie w Pradze 7 maja 2009 r., gdzie była reprezentowana na szczeblu wicepremiera.

Wobec **Kaukazu Południowego** zaangażowanie UE pozostaje ograniczone. Przebieg konfliktu gruzińskiego uwypuklił ograniczenia unijne w zaangażowaniu się w region, ale jednocześnie spowodował zwiększenie pomocy dla Gruzji. Azerbejdżan z kolei pozostaje najważniejszym potencjalnym partnerem z uwagi na zasoby energetyczne (jest jedynym państwem, które oficjalnie zgodziło się na zaopatrywanie gazociągu Nabucco). Wspólną cechą oferty UE pod adresem państw Kaukazu Południowego jest uwzględnianie komponentu pomocy rozwojowej w programach do nich adresowanych.

Na lata 2007-2013 we współpracy z każdym z tych państw przyjęto tzw. *Country Strategy Paper*. Ich uzupełnieniem stały się tzw. *National Indicative Programmes* (NIP), przyjęte na lata 2007-2010. Wszystkie kraje kaukaskie uczestniczą też w Europejskim Instrumencie na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EDIHR). PCAs z państwami Kaukazu Południowego przewidują następujące mechanizmy współpracy: Rada Współpracy (doroczna); Komitet Współpracy; Podkomitet ds. Handlowych, Gospodarczych, Prawnych oraz Komitet Współpracy Parlamentarnej. Wobec wszystkich trzech krajów UE przyjęła Plany Działania (na okres pięciu lat) 14 listopada 2006 r. W 2003 r. UE zwiększyła zaangażowanie w regionie poprzez wyznaczenie Specjalnego Wysłannika ds. Kaukazu Południowego, którym obecnie jest szwedzki dyplomata, Peter Semneby. Jego mandat obejmuje wsparcie rozwiązywania konfliktów w Górskim Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej.

Wobec **Armenii** priorytety UE przewidują wsparcie demokratyzacji, praw człowieka, reform społeczno-ekonomicznych, zmniejszenia ubóstwa oraz rozwiązywania konfliktów. W ramach NIP

Armenia ma otrzymać w latach 2007-2010 pomoc wysokości 98 milionów euro. Priorytetami tego programu są: wzmocnienie struktur demokratycznych i dobrych rządów; wsparcie reform regulacyjnych i zdolności administracji; wsparcie redukcji ubóstwa.

Priorytety UE w **Azerbejdżanie** przewidują wsparcie demokratyzacji, praw człowieka, reform społeczno-ekonomicznych, zmniejszenia ubóstwa oraz rozwiązania konfliktów. W ramach NIP Azerbejdżan ma otrzymać w latach 2007-2010 pomoc wysokości 92 milionów euro. Głównymi priorytetami programu są: demokratyzacja, rządy prawa i podstawowe wolności; reformy społeczno-ekonomiczne i zbliżenie systemu prawnego z UE; energetyka i transport. Ponadto 7 listopada 2006 r. UE i Azerbejdżan podpisały Memorandum o zrozumieniu, mające na celu ustanowienie partnerstwa w sferze energetycznej. UE wskazuje przy tym wagę prawidłowego przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2008 r., jako testu dla demokracji azerskiej. Szczególna uwaga ma być poświęcona kwestiom wolności mediów.

W odniesieniu do **Gruzji** priorytety UE, przewidziane w Planie Działania, obejmują: wzmocnienie demokracji, rządów prawa i praw człowieka; wsparcie reform społeczno-ekonomicznych, polepszenie klimatu dla inwestycji, zmniejszenie ubóstwa; rozwiązanie konfliktów; kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego; współpracę regionalną. W ramach NIP Gruzja ma otrzymać w latach 2007-2010 pomoc wysokości 120 milionów euro. Głównymi priorytetami są: wsparcie rozwoju demokratycznego, wsparcie rozwoju ekonomicznego i implementacja Planu Działania, wsparcie reform społecznych i redukcji ubóstwa, wsparcie pokojowego rozwiązania wewnętrznych konfliktów. Pomoc UE związana z konfliktami jest skierowana przede wszystkim na rzecz polepszenia warunków osób wewnętrznie przesiedlonych (IDPs). Po konflikcie gruzińskim z Rosją pomoc dla Gruzji (na cele odbudowy) została przewidziana na 4 miliardy euro.

Plan Działania z **Mołdawią** podpisany został 22 lutego 2005 r. Do priorytetów należą: wzmocnienie zdolności administracyjnej i sądowej; zapewnienie wolności wypowiedzi i wolności mediów; trwałe rozwiązanie konfliktu o Naddniestrze; walka z przestępczością transnarodową. Głównym forum współpracy jest doroczna Rada Współpracy. W komunikacie z grudnia 2007 r. Komisja zaproponowała autonomiczne preferencje handlowe dla Mołdawii, które mogą zlikwidować taryfy celne dla towarów przemysłowych oraz część taryf na produkty rolne. **UE pozostaje zaangażowana w rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego.** W 2003 r. UE ustanowiła Specjalnego Przedstawiciela dla Mołdawii i wprowadziła zakaz udzielania wiz unijnych liderom separatystycznej republiki Naddniestrza. W 2005 r. UE ustanowiła Misję Pomocy Granicznej (*Border Assistance Mission*) między Ukrainą i Mołdawią, celem ograniczenia nielegalnego przepływu osób i towarów, która po dwóch latach funkcjonowania została przedłużona. UE pozostaje też obserwatorem w procesie 5+2 (Mołdawia, Naddniestrze, Rosja, Ukraina i OBWE oraz USA i UE jako obserwatorzy). Jednak w latach 2008-2009 wobec zmonopolizowania konfliktu przez Rosję (rozmowy w formacie 2+1, tj. Mołdawia, Naddniestrze oraz Rosja jako jedyny pośrednik), możliwości oddziaływania ze strony Unii znacząco spadły.

b. Rosja

W odniesieniu do Rosji podejście Unii Europejskiej uległo w latach 2006-2008 stopniowej zmianie, w dużej mierze w reakcji na wzrost asertywności w rosyjskiej polityce zagranicznej. Nastawienie Komisji Europejskiej oraz poszczególnych stolic ulegało ewolucji pod wpływem polityki Moskwy. Rosja stopniowo traciła zainteresowanie strukturalnymi powiązaniem z UE i coraz większą wagę przywiązywała do podkreślenia równoprawności i samodzielności obu aktorów. Im bardziej pogarszały się relacje Unii z Rosją i tym samym kryzys dotychczasowego modelu stawał się bardziej widoczny, tym większe poparcie zyskiwało zwiększenie zaangażowania UE w odniesieniu do pozostałych państw WNP i rosła akceptacja dla tego celu pośród państw członkowskich. Przyczyniało się do tego również krystalizowanie się wewnątrz Unii coraz bardziej krytycznej wspólnej percepcji prowadzonej przez Rosję polityki wewnętrznej i zagranicznej (w tym niepokojoono się polityką energetyczną). Szczególnie istotne znaczenie miały rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy przełomu lat 2005/2006; napięcia między Rosją i Gruzją w 2006 r. (po których UE zwiększyła zaangażowanie w tzw. zamrożonych konfliktach) oraz wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 r. Zwłaszcza to ostatnie wydarzenie spowodowało, że UE zaczęła postrzegać swoją obecność na obszarze WNP w kategoriach geopolitycznych, czego najlepszym dowodem jest rosnące zaangażowanie wobec Białorusi, którą Unia chciałaby odciągnąć od Rosji. Całość tych zjawisk wpływała na stopniowe odchodzenie państw unijnych od zasady *Russia first*.

UE konsekwentnie pozostaje zainteresowana wypracowaniem nowych ram prawnych dla relacji z Rosją (tzw. PCA 2). Unia dąży do podpisania całościowego porozumienia, które będzie prawnie wiążące dla obu stron oraz będzie precyzyjnie regulowało zobowiązania obu stron i sposoby ich przestrzegania. Porozumienie powinno obejmować m.in. następujące obszary: kwestie handlowe, zasady współpracy w dziedzinie energetyki oraz praw człowieka (choć nie stanowi to priorytetu). Po stronie unijnej istnieje też gotowość do wypracowania nowych form współpracy: ewentualnej strefy wolnego handlu (ale do tego niezbędne jest członkostwo Rosji w WTO), jak i w dłuższej perspektywie reżimu bezwizowego. Negocjacje nad porozumieniem rozpoczęto w drugiej połowie 2008 r.

Zasadniczej zmianie w Unii Europejskiej uległ **obraz Rosji**. W ostatnich latach wzrosła liczba państw, które oczekują wypracowania jednej linii wobec Moskwy i położenia nacisku na wspólne wartości, jako istotnej podstawy współpracy. Odnosi się to nie tylko do „nowych” państw członkowskich, gdyż podobną postawę przyjęły państwa nordyckie i Wielka Brytania. Również Komisja Europejska i Parlament Europejski dążyły do ujednoczenia polityki unijnej względem największego sąsiada⁶. Jednym z najistotniejszych procesów, jaki nastąpił mniej więcej od czasu rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego ze stycznia 2006 r., jest wyłonienie się w miarę spójnego obrazu Rosji w Europie, jak i zanik złudzeń ze strony państw europejskich odnośnie gotowości Rosji

⁶ Vahl, „A Privileged Partnership?...”, s. 4-5. Dov Lynch wskazuje, że procesy zmiany obrazu Rosji wśród elit europejskich zaczęły się jeszcze w 2004 r., a jednym z punktów przełomowych była pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Zob. Dov Lynch, „Same view, different realities: EU and US policy towards Russia”, [w:] Marcin Zaborowski (red.), *Friends again? EU-US relations after the crisis*, Paris: ISS EU 2006, s. 160-162.

do rzeczywistego zbliżenia. Najbardziej krytycznym wobec Rosji organem unijnym pozostaje Parlament Europejski. Jednak skuteczność Parlamentu w wykuwaniu jednolitej postawy, tj. jego wpływ na politykę prowadzoną przez poszczególne rządy państw członkowskich, pozostaje ograniczona. Proces tworzenia jednolitej polityki, zaczynający się od wspólnej percepcji, jest wciąż na wczesnym etapie. Jego dobrym podsumowaniem są słowa komisarza UE ds. handlu, Petera Mandelsona, który określił stosunki UE-Rosja jako zawierające „poziom niezrozumienia, a nawet braku zaufania, jakiego nie widzieliśmy od zakończenia zimnej wojny”⁷. Obie strony podejrzewają się o podwójne standardy, są przekonane, że druga strona używa energetyki jako broni oraz odczuwają brak szacunku ze strony partnera. Rosja pozostaje państwem, z którym Unia Europejska ma najbardziej rozbudowane i najbardziej sformalizowane relacje, określane w dokumentach unijnych i wypowiedziach przedstawicieli UE jako strategiczne partnerstwo⁸. Mimo istnienia PCA, głównym forum instytucjonalnym relacji UE – Rosja pozostają dialog polityczny oraz Wspólne Przestrzenie⁹; a zarazem mimo niezwykle rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej, wzajemne stosunki ulegają zaostrzeniu.

Nie ulega wątpliwości, że relacje Rosji z UE są od pewnego czasu w fazie kryzysu¹⁰. Widoczne jest zawężenie pola porozumienia. Nie sposób ukryć, że kierunki polityczne Unii i Rosji idą w różne strony i nie zatrzyma tego ani wzrost obrotów handlowych, ani bezpośrednie inwestycje, ani koncepcje stosunków energetycznych. Zaznaczyły się nagle nazbyt wielkie różnice w kwestiach takich jak wartości, suwerenność i prawa człowieka, w kontekście przekonania, że „asertywna” polityka Kremla w dziedzinie bezpieczeństwa rzeczywiście zagraża bezpośredniemu otoczeniu geopolitycznemu Rosji, przez co narusza interesy Unii Europejskiej i jej wizję stosunków międzynarodowych. Współpraca jest możliwa w węższym zakresie wzajemnych stosunków w konkretnych dziedzinach (sektorach), głównie gospodarczych, a i ta przestrzeń może się zawęzić. Kolejne dokumenty przyjmowane na szczytach FR-UE mają coraz mniejsze ambicje oraz oznaczają faktyczne godzenie się UE z faktem, że Rosja kieruje się odrębnymi wartościami oraz prowadzi nieprzychylną UE politykę¹¹. Potwierdzeniem zastoju w stosunkach UE-Rosja stały się kolejne spotkania na szczytach, a wojna w Gruzji jedynie pogłębiła problemy. Kropkę nad i postawiło wystąpienie brukselskie ministra spraw zagranicznych Ławrowa, który w lutym 2009 r. oświadczył, że

⁷ Mandelson, op.cit.

⁸ Por. Derek Averre, ‘Russia and the European Union: Convergence or Divergence?’, *European Security*, Vol. 14, No. 2, June 2005, s. 175.

⁹ W przypadku wspólnych przestrzeni główne osiągnięcia w 2006 r. objęły: podpisanie porozumień o readmisji i ułatwieniach wizowych; protokół o abolicji opłat za przeloty transsyberyjskie; porozumienie o rybach; porozumienie o współpracy Frontexu z rosyjską strażą graniczną; rozwiązanie fitosanitarnych trudności Rumunii i Bułgarii; otwarcie instytutu europejskiego w Moskwie; ustanowienie punktów kontaktowych Europolu; polepszenie kontaktów w zarządzaniu kryzysowym; implementacja porozumienia z EMERCOM o ochronie cywilnej. Przestrzeń ekonomiczna: były spotkania PCC na poziomie ministrów środowiska, transportu i energetyki. Nie działają za to podkomitety. Istotnym jest Okrągły Stół Przemysłowców (UE-Rosja). Por. ‘EU-Russia Common Spaces: Progress Report 2006’.

¹⁰ Por. Marek Menkiszak, “Russia vs. Europe: a ‘strategic partnership’ crisis”, *CES studies*, No. 22, January 2006.

¹¹ Jekaterina S. Kuzniecowa, “Małosowmiestimyje partniory”, *Niezawisimaja Gazieta*, 28.05.2007.

Partnerstwo Wschodnie jest przejawem poszerzania przez UE swojej strefy wpływów kosztem interesów Rosji. Zostało ono następnego dnia wsparte przez premiera Putina.

Katalog różnic pomiędzy Unią Europejską i Rosją ulega systematycznemu powiększeniu, obejmując takie kwestie, jak: reguły współpracy gospodarczej i polityka energetyczna, polityka wobec wspólnego sąsiedztwa, to jest Europejska Polityka Sąsiedztwa z jednej strony i polityka Rosji wobec sąsiadów, polityka wewnętrzna Rosji oraz kwestie demokracji, praw człowieka i wolności obywatelskich, konflikty na obszarze Europy (w Kosowie i na obszarze WNP), polityka bezpieczeństwa w Europie. Zasadnicza różnica w relacjach Brukseli z Moskwą wynika przede wszystkim z różnych wizji przyszłego kształtu wzajemnych stosunków i w konsekwencji kształtu PCA2 (zob. niżej). Rosja czuje się pewna swojej siły i jej głównym żądaniem jest uznanie przez UE odzyskanej mocarstwowości rosyjskiej, w tym do specjalnych praw na terenie postsowieckim, oraz nadanie stosunkom z UE równoprawnego charakteru (Rosja uznaje dotychczasowy model relacji za bardziej korzystny dla Unii). Unia Europejska z kolei dąży do związania Rosji szeregiem reguł w dziedzinie inwestycji, energetyki, demokracji i praw człowieka.

Największym problemem w stosunkach wzajemnych pozostaje **energetyka**. Dialog energetyczny, ustanowiony w 2000 r., nie odpowiedział jak dotychczas na zasadnicze pytania. Rosja warunkuje dostęp konsorcjów zachodnich do swoich zasobów zgodą na wejście Gazpromu na zachodnioeuropejskie rynki dystrybucji gazu. Kluczowe państwa UE (zwłaszcza Niemcy czy Francja) gotowe są zacieśnić relacje z Rosją, jednakże w zamian domagają się konkretnych ustępstw, przede wszystkim otwarcia rynków, w tym przede wszystkim energetycznego, dla swoich koncernów oraz zagwarantowania bezpieczeństwa inwestycji i dostaw gazu. Środkiem do osiągnięcia tego celu ma być nakłonienie Rosji do ratyfikacji Karty Energetycznej oraz Protokołu Tranzytowego, co wzmocniłoby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw UE (oraz państw sąsiednich jak np. Ukrainy). Moskwa domaga się natomiast rewizji zapisów obu dokumentów, zwłaszcza Protokołu, pod kątem uwzględnienia rosyjskich interesów, przede wszystkim utrzymania przez Gazprom monopolu na rosyjskim rynku wydobycia i transportu gazu.

Ze swojej strony Komisja Europejska 19 września 2007 r. po raz pierwszy publicznie podjęła kroki, które od razu zostały w Brukseli określone „klauzula Gazpromu”. W ramach daleko idącej reformy zliberalizowania w UE rynku energetycznego Komisja wstawiła klauzulę, zakazującą uzyskanie większościowych udziałów w przemyśle energetycznym przez koncerny zagraniczne pochodzące z krajów, które nie stosują zasady swobody działania dla przedsiębiorstw unijnych. Ze względu na znaczenie rynku europejskiego dla rosyjskiej gospodarki, Moskwa potraktowała jako uderzające w jej interesy.

Kolejnym kluczowym problemem unijno-rosyjskich relacji jest tzw. **wspólne sąsiedztwo**, czyli w praktyce obszar WNP. Rosja traktuje zaangażowanie unijne na tym obszarze jako nastawione na podważenie jej wpływów i skierowane przeciw jej interesom. Symptomatycznym tego wyrazem był sprzeciw tak wobec koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) w momencie jej powstawania, jak i demonstrowane niezadowolenie po przyjęciu przez UE strategii wobec Azji Centralnej w połowie

2007 r. Moskwa konsekwentnie domaga się uznania przez Unię specjalnych interesów Federacji Rosyjskiej na obszarze postsowieckim. Tymczasem, polityka Moskwy wobec Tbilisi postrzegana jest przez UE jako destabilizująca region Kaukazu Południowego, który stanowi część Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz jest traktowany jako korytarz dla transportu surowców energetycznych z regionu Azji Środkowej i basenu Morza Kaspijskiego. Popieranie autokracji na Białorusi, Pomarańczowa Rewolucja i wybory na Ukrainie, także prozachodni kurs Gruzji ukazały sprzeczność interesów panującą pomiędzy Rosją i UE na obszarze postsowieckim. Polityka Moskwy jest określana jako brutalna (*bullying*) wobec sąsiednich krajów. Gazprom zapewnia Rosji narzędzie nacisku na sąsiadów. Rosja podtrzymuje lokalne władze na terenie zbuntowanych enklaw opóźniając rozwiązanie tzw. „zamrożonych konfliktów”, które Kreml wprost łączy z uregulowaniem po swojej myśli kwestii kosowskiej. Wobec sąsiadów Rosja jest raczej źródłem problemów niż ich rozwiązania, utrudniając im maksymalnie egzekwowanie suwerenności i samodzielności.

Kwestią sporną, acz podnoszoną coraz rzadziej pozostaje **ewolucja ustroju wewnętrznego Rosji**. Moskwa konsekwentnie domaga się zaprzestania krytyki odchodzenia Rosji od demokracji i uznania rosyjskiego modelu ustroju politycznego tzw. „suwerennej demokracji” za równoprawny względem demokracji liberalnej. Krwawa rozprawa ze zbuntowanymi Czeczeńcami, ograniczanie praw obywatelskich, zabójstwo dziennikarki Anny Politkowskiej i reakcja rosyjskich władz na nie, zabójstwa wielu innych dziennikarzy, reakcja na zabójstwo Litwinienki w Londynie, jak i represje wobec Gruzinów zamieszkałych w Federacji Rosyjskiej (w odpowiedzi na zatrzymanie przez Tbilisi czterech rosyjskich oficerów pod zarzutami szpiegostwa w 2006 r.), potwierdzają nasilenie się tendencji autorytarnych w Rosji. UE podkreśla pogarszanie się rosyjskich standardów w trzech sektorach: demokracji, praw człowieka i wolności prasy. Negatywną reakcją UE wywołało również nasilenie się represji Kremla wobec opozycji, w tym stłumienie demonstracji w marcu 2007 r., połączone z reglamentowaniem działalności partii politycznych i licznych niezależnych stowarzyszeń społecznych.

Rozpoczęcie rozmów o tzw. **PCA2** nie spowodowało zmiany przez strony dotychczasowej wizji współpracy. Federacja Rosyjska oczekuje dokumentu o charakterze ogólnym, prawnie wiążącego i obowiązującego przynajmniej dekadę, skupionego na zasadach i celach, odsyłającego szczegółowe polityki do oddzielnych porozumień, np. o rybołówstwie, wizach czy tranzycie energii¹². Rosja usiłuje narzucić Unii swoje stanowisko w odniesieniu do kształtu nowego traktatu. Zależy jej na dokumencie, który by podkreślał równoprawny charakter relacji z Unią Europejską i był zarazem ukoronowaniem powrotu do statusu mocarstwowego. Moskwie zależy na dokumencie, który nie poruszałby kwestii drażliwych, jak np. respektowania praw człowieka i zasad demokracji, warunków współpracy energetycznej, ograniczających możliwości politycznego wykorzystania dostaw surowców energetycznych. Jeśli strona unijna będzie konsekwentnie nalegać na włączenie do nowego traktatu

¹² Zob. wypowiedzi przedstawiciela Rosji przy UE, Władimira Cziżowa, dla gazet *Wriemia Nowostiej* (21.11.2006) i *Niezawisimaja Gazieta* (5.02.2007). Podobne pomysły wśród rosyjskich badaczy przedstawił Timofiej Bordaczow, „Na puti k strategiczieskomu sojuzu”, *Rossija w globalnoj politieke*, № 1, Janwar’-Fiewral’ 2006.

takich kwestii jak zasady współpracy energetycznej czy konkretne zobowiązania rosyjskie w sferze praw człowieka, wówczas dla Moskwy bardziej korzystne jest utrzymywanie istniejącego stanu rzeczy i przedłużanie istniejącego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy na bazie dorocznej. Tym bardziej, że praktycznie niemożliwe jest zawarcie układu PCA2 przed wyborami prezydenckimi w Rosji, w związku z czym z punktu widzenia Kremla spada jego wartość jako narzędzia propagandowego.

c. Morze Czarne/Synergia Czarnomorska

Synergia Czarnomorska, która została zainicjowana przez Unię w 2007 r., jest traktowana przede wszystkim jako wielostronne, regionalne uzupełnienie dwustronnej współpracy poszczególnych państw z UE na wschodnim kierunku sąsiedztwa. W dużej mierze wyniknęła ona z przyjęcia do UE Rumunii i Bułgarii, które zaowocowało zwiększonym zainteresowaniem Unii regionem Morza Czarnego. Dla zminimalizowania kosztów nowej inicjatywy Unia założyła brak nowych instytucji i oparcie współpracy w pewnym stopniu o Czarnomorską Współpracę Gospodarczą (BSEC).

Synergia Czarnomorska grupuje Armenię, Azerbejdżan, Bułgarię, Grecję, Gruzję, Mołdawię, Rosję, Rumunię, Turcję, Ukrainę i unijną trojkę (czyli przewodniczącą Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz szefa państwa przewodniczącego w danym półroczu Unii). Tym samym wykracza ona poza ramy EPS. W lutym 2008 r., w Kijowie, odbyło się pierwsze spotkanie na szczeblu ministerialnym ministrów spraw zagranicznych krajów UE i krajów regionu Morza Czarnego. Przyjęto na nim Wspólne Oświadczenie, w którym podkreślono, że celem Synergii jest rozwój współpracy w regionie, jak i między regionem i UE. Za obszary priorytetowe zaangażowania Unii Europejskiej uznano rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej i komunikacyjnej.

Wyróżnikami Synergii jest rezygnacja z tworzenia nowych instytucji; skupienie współpracy na konkretnych projektach oraz włączenie w jedną formułę współpracy wielostronnej państw nieczłonkowskich UE, mających różny status z punktu widzenia Unii (kraj kandydacki jak Turcja, partnerzy EPS, Rosja).

Praktyczne znaczenie Synergii pozostaje ograniczone, jako że Unia napotyka na dążenie Turcji i Rosji do utrzymania *status quo* w regionie. Oba państwa są zdecydowane ograniczyć obecność polityczną i wojskową Zachodu.

d. Azja Centralna

Na ekranach europejskich radarów pojawiła się Azja Centralna. Ma ona dla UE znaczenie przede wszystkim w kontekście alternatywnego wobec Rosji źródła dostaw surowców energetycznych. Politykę wobec Azji Centralnej zainicjowały Niemcy w trakcie swojej prezydencji.

Względem Azji Centralnej preferowane jest w ramach UE podejście regionalne, co wynika z przekonania, że duża część problemów możliwa jest do rozwiązania wyłącznie na poziomie regionalnym, a nie bilateralnym. Realizacją takiego podejścia stało się przyjęcie przez UE w czerwcu

2007 r. „Strategii wobec Azji Centralnej” (*The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*). Za główny jej cel uznano aktywizację współpracy UE z regionem. W ramach strategii UE zdecydowała: ustanowić regularny dialog na szczeblu ministrów spraw zagranicznych; rozpocząć „Europejską Inicjatywę Edukacyjną”, nastawioną na pomoc państwom regionu w dziedzinie edukacji; stworzyć „Inicjatywę UE Rządów Prawa”; ustanowić z każdym z państw Azji Centralnej dialog w dziedzinie praw człowieka; prowadzić z nimi regularny dialog energetyczny.

Zaangażowanie UE w regionie Azji Centralnej wynika z kilku przesłanek: zagrożeń wychodzących z regionu (przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, zagrożenia terroryzmem); dążenia do dywersyfikacji źródeł surowców i tras ich dostaw; promocji Milenijnych Celów Rozwoju (zobowiązań w dziedzinie pomocy rozwojowej, przyjętego w 2000 r. na forum ONZ); geograficznego „zbliżenia” UE do Azji Centralnej wskutek włączenia Kaukazu Południowego do EPS. W 2005 r. UE ustanowiła Specjalnego Przedstawiciela dla Azji Centralnej, celem polepszenia współpracy z regionem w zakresie WPZiB, w tym polityki bezpieczeństwa i obrony. Istotnym elementem zaangażowania (znajdującym odbicie w przeznaczanych na ten cel środkach) jest redukcja ubóstwa i pomoc rozwojowa dla krajów Azji Centralnej.

Oprócz tego KE przygotowała regionalną strategię na lata 2007-2013 (*EC Regional Strategy Paper for Central Asia 2007-2013*) oraz szczegółowy program na lata 2007-2010 (*Central Asia Indicative Programme*). Środki finansowe na realizację wyznaczonych celów wynoszą 719 milionów euro na 6 lat i będą w przeważającej mierze pochodziły z tzw. *Development Cooperation Instrument* (instrumentu finansowego dla przekazywania unijnej pomocy rozwojowej, utworzonego w 2006 r.). Do priorytetowych celów zaliczono: regionalną współpracę i dobrosąsiedzkie relacje (30-35% budżetu); redukcję ubóstwa i wzrost standardów życia (40-45%), promocja dobrego rządzenia i reform ekonomicznych (20-25%). 70% całości tych środków finansowych zostanie przeznaczone na programy dwustronne.

Z **Kazachstanem** UE podpisała w listopadzie 2006 r. memorandum w sprawie współpracy w dziedzinie energetyki. Pomoc UE ma skupić się na takich obszarach priorytetowych, jak: wsparcie reform politycznych, gospodarczych, prawnych i społecznych; budowa infrastruktury, współpraca w sektorze energetycznym.

W przypadku **Kirgistanu** pomoc UE ma skupić się na rozwoju obszarów wiejskich i redukcji ubóstwa; wsparciu reform społecznych, politycznych i rynkowych oraz regulacjach w sektorze energetycznym.

W odniesieniu do **Tadżykistanu**, pomoc UE skupi się na rozwoju obszarów wiejskich i redukcji ubóstwa; reformach w dziedzinie rolnictwa; promocji dobrego rządzenia i reform ekonomicznych.

W 2004 r. UE wznowiła dialog z **Turkmenistanem** poprzez Wspólny Komitet. Do priorytetów przyszłej pomocy należą: reformy ekonomiczne, rynkowe i regulacyjne (zwłaszcza w sektorze energetycznym), promocja społeczeństwa obywatelskiego, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Dialog UE z **Uzbekistanem** (łącznie z częściowym zawieszeniem funkcjonowania PCA) został wstrzymany w listopadzie 2005 r., w odpowiedzi na wydarzenia w Andżanie. W listopadzie 2007 r., po przeglądzie dotychczasowej polityki, UE zdecydowała się na wznowienie spotkań przewidywanych przez PCA. Do priorytetów przyszłej pomocy unijnej mają należeć: promocja praw człowieka i demokratyzacji; wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa, reform prawnych oraz wsparcie rozwoju lokalnego, w tym obszarów wiejskich.

3. Perspektywy wschodniego wymiaru polityki zewnętrznej UE

Najpoważniejszym wyzwaniem dla polityki zewnętrznej i sąsiedztwa UE okazał się konflikt rosyjsko-gruziński, toczący się w dniach 8-12 sierpnia 2008 r. Rosja w bezpośredni sposób zademonstrowała, że traktuje obszar WNP jako strefę swoich szczególnych interesów i jest gotowa posunąć się do użycia siły zbrojnej, by zahamować dążenie państw regionu do zacieśniania więzi z Zachodem. Drugą demonstracją ze strony Rosji było wstrzymanie dostaw, a następnie tranzytu gazu na Ukrainę w styczniu 2009 r. Próbą odpowiedzi ze strony UE stał się projekt Partnerstwa Wschodniego, prace nad którym przyspieszono po konflikcie gruzińskim.

a. Kryzys gruziński

Od czasu rewolucji róż w 2003 r. UE pozostawała zaangażowana finansowo i politycznie w pomoc Gruzji w jej transformacji. Początkowym problemem dla Unii była zróżnicowana ocena zdarzeń na Kaukazie Południowym. Poszczególne państwa zajęły różne stanowiska. Najostrzej krytykę Rosji wypowiadały kraje z najbliższego otoczenia – Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandia oraz Szwecja. Część państw nie zareagowała w ogóle. Niektóre państwa (np. wiceminister SZ Niemiec) oskarżały Gruzję o złamanie prawa międzynarodowego, ale w miarę postępów rosyjskich działań, główny ciężar winy przerzucony został jednak na Rosję. Kanclerz Niemiec Angela Merkel 10 sierpnia wezwała do rozejmu i podkreśliła konieczność zachowania terytorialnej integralności Gruzji (łącznie z wstrzymaniem rosyjskich nalotów na Gruzję).

Główną rolę w działaniach Unii przejęła dość szybko Francja, sprawująca przewodnictwo. Zadeklarowano gotowość wejścia UE w rolę pośrednika w konflikcie. Minister spraw zagranicznych Bernard Kouchner udał się do Tbilisi i Moskwy, gdzie przedstawił plan zawieszenia broni i powrotu do *status quo* sprzed konfliktu, zapowiedziany przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego po konsultacjach z przywódcami W. Brytanii, Hiszpanii, Włoch, Ukrainy oraz Gruzji. Komisja Europejska natomiast zażądała 11 sierpnia od Rosji natychmiastowego wstrzymania wszelkich operacji zbrojnych na terytorium Gruzji, uznając, że przekroczenie przez wojska rosyjskie granicy Gruzji zmieniło wymiar tego konfliktu. 12 sierpnia prezydent Francji, Nicolas Sarkozy udał się do Moskwy celem mediacji. Rozmowy z przywódcami rosyjskimi zakończyły się tego samego dnia uzgodnieniem projektu wspólnego sześciopunktowego planu dotyczącego rozwiązania konfliktu. Obejmował on: 1) zobowiązanie do niestosowania siły; 2) trwałe zakończenie wszystkich działań wojennych; 3) zapewnienie swobodnego dostępu do pomocy humanitarnej; 4) powrót sił zbrojnych Gruzji do stałych

miejsc dyslokacji; 5) wycofanie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej do linii sprzed rozpoczęcia działań bojowych; do czasu wypracowania „międzynarodowych mechanizmów” rosyjskie siły pokojowe (w rozumieniu: Siły Zbrojne FR) podejmą „dodatkowe środki bezpieczeństwa”; 6) rozpoczęcie międzynarodowej dyskusji o statusie Osetii Południowej i Abchazji oraz drogach zapewnienia ich bezpieczeństwa. Najwięcej kontrowersji budził punkt 6., który mógł oznaczać, że dopuszcza się utratę przez Gruzję integralności terytorialnej i spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem strony gruzińskiej. Po rozmowach przeprowadzonych z prezydentem Gruzji oraz dalszych konsultacjach z Moskwą w nocy z 12 na 13 sierpnia, francuski przywódca oświadczył, że Gruzja i Rosja zaakceptowały zmodyfikowany plan pokojowy (bez punktu 6.).

Od momentu wynegocjowania porozumienia rozejmowego, działania Unii Europejskiej skupiły się na jego wprowadzeniu w życie. Nadzwyczajne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych państw UE 13 sierpnia zakończyło się uzgodnieniem, że „Unia Europejska powinna być gotowa zaangażować się w terenie w celu wspierania wysiłków, w tym tych podejmowanych przez ONZ i OBWE, zmierzających do pokojowego i trwałego rozwiązania konfliktów w Gruzji”. Szef MSZ Francji, Bernard Kouchner, oświadczył, że Unia chce kontrolować i „nadzorować” wdrażanie planu pokojowego w Gruzji. Brak realizacji warunków rozejmu, obserwowany w następnych dniach spowodował zaostrzenie stanowisk m.in. Francji i Niemiec wobec działań Rosji w rejonie konfliktu. Oba kraje zwiększyły presję na Rosję i zagroziły sankcjami w przypadku wstrzymywania realizacji warunków zawieszenia broni. 19 sierpnia Javier Solana oświadczył, że UE „będzie zmuszona zrewidować swoje stosunki z Rosją i będzie to uzależnione od tego, jak Rosjanie będą działać w najbliższych godzinach”. 1 września doszło do nadzwyczajnego szczytu UE w sprawie konfliktu w Gruzji. W ogłoszonym po spotkaniu wspólnym stanowisku UE wyraziła m.in. ubolewanie z powodu ofiar konfliktu i potępiła decyzję Rosji o uznaniu niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, wyrażając poparcie dla suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji (które nastąpiło 28 sierpnia). Postanowiono m.in.: wyznaczyć Specjalnego Przedstawiciela UE ds. konfliktu; wysłać w rejon konfliktu misję, która zajęłaby się analizą sytuacji i przygotowaniem ewentualnej wojskowej misji obserwacyjnej z udziałem państw członkowskich; zaktualizować stosunki z Gruzją, w tym złagodzić reżim wizowy i rozważyć stworzenie z nią pogłębionej strefy wolnego handlu. Rosję wezwano do przestrzegania podjętych zobowiązań, w tym do wycofania wojsk z rejonu konfliktu na pozycje sprzed jego wybuchu. Do czasu, gdy to nastąpi, zawieszono rozmowy z Rosją o nowym porozumieniu o partnerstwie i współpracy.

8 września delegacja Unii Europejskiej z urzędującym przewodniczącym Rady Europejskiej prezydentem Francji Nicolas Sarkozym (oraz przewodniczącym Komisji Jose Manuelem Barroso oraz Javierem Solaną) przeprowadziła w Moskwie rozmowy z władzami FR. Jej efektem stało się porozumienie w sprawie regulacji kryzysu gruzińskiego, które uzupełnia i konkretyzuje porozumienie rozejmowe Sarkozy–Miedwiediew z 12 sierpnia. Na jego mocy siły rosyjskie miały wycofać się z terytorium Gruzji właściwej do 1 października, a rozejm nadzorowałiby przedstawiciele ONZ, OBWE oraz przynajmniej 200 obserwatorów z ramienia UE. 1 października pierwsi obserwatorzy unijni zostali rozmieszczeni na terytorium Gruzji (nie dopuszczono ich na terytorium Abchazji i Osetii Południowej).

W pierwszych momentach kryzysu to Gruzja stała się obiektem krytyki unijnej, jednak w miarę nasilania się działań ze strony rosyjskiej, UE coraz wyraźniej krytkowała Rosję. Do podstawowych celów Unii Europejskiej w konflikcie gruzińskim zaliczyć należy:

- zaprzestanie walk;
- zapobieżenie podbiciu przez Rosję całego terytorium Gruzji;
- obronę dorobku Zachodu (Gruzja jako przykład udanej transformacji);
- utrzymanie jedności UE w obliczu kryzysu.

Nie sposób jednoznacznie ocenić skuteczności działań Francji, prezentowanych jako działania Unii (również w samej UE rezultaty misji Sarkozy'ego spotkały się z niejednoznacznymi ocenami). Ocena ta będzie bowiem bezpośrednio wynikać z planów rosyjskich, tj. na ile Moskwa była zdeterminowana, żeby obalić Micheila Saakaszwilego oraz opanować całe terytorium Gruzji. Z jednej strony Unii udało się skłonić Rosję do wycofania się z terenów Gruzji właściwej oraz rozmieścić obserwatorów. Jednak samo wstrzymanie walk miało miejsce tuż przed przybyciem Sarkozy'ego do Moskwy, a nie sposób stwierdzić, czy Rosja była rzeczywiście zainteresowana zajęciem Tbilisi i ewentualnie całej Gruzji. Jednocześnie Unia zmuszona została milcząco przyznać, że Abchazja i Osetia Południowa znajdują się pod kontrolą Rosji. Za niewątpliwy sukces Unii należy uznać utrzymanie jedności w ocenie działań rosyjskich i zgodę co do podjętych działań. W przypadku tego kryzysu kluczową rolę przejęła Francja oraz osobiście prezydent Nicolas Sarkozy. W początkowej fazie działania Paryża miały charakter indywidualny (Sarkozy zdecydował się podjąć mediację między Gruzją i Rosją w imieniu UE wyłącznie w oparciu o konsultacje telefoniczne z przywódcami niektórych państw, bez konsultacji w ramach całej UE). Dopiero w trakcie drugiej fazy rozmów Francja zaangażowała również przedstawicieli Komisji – Jose Manuela Barroso oraz WPZiB – Wysokiego Przedstawiciela, Javiera Solanę, acz ich rola pozostawała drugoplanowa. Zaangażowanie Francji częściowo wynikało z naturalnej pozycji jako państwa przewodniczącego, w dużej jednak mierze było wynikiem ambicji Francji – utrzymania przywództwa w kreowaniu polityki zewnętrznej Unii oraz pozycjonowania UE jako „trzeciej siły”, obok USA i Rosji. Wobec Gruzji Unia Europejska zadeklarowała olbrzymią pomoc gospodarczą, która ma zostać przeznaczona na odbudowę tego kraju (w wysokości 4 miliardów euro). Można też oczekiwać większego zaangażowania UE w sprawy Gruzji. Jednocześnie wpływ konfliktu na stosunki UE z Rosją pozostanie ograniczony. 14 listopada UE zdecydowała się wrócić do rozmów z Rosją o nowym porozumieniu (PCA2).

b. Znaczenie Wschodniego Partnerstwa

Koncepcja Wschodniego Partnerstwa została przedstawiona przez Polskę i Szwecję w maju 2008 r. W czerwcu poparcia udzieliła jej Rada Europejska. W grudniu 2008 r. główne założenia programu Wschodniego Partnerstwa przedstawiła Komisja Europejska, która wiosną 2009 r. przedłożyła propozycje konkretnych działań. 7 maja 2009 r. w Pradze odbył się szczyt z udziałem przedstawicieli krajów unijnych i państw partnerskich inaugurujący nową inicjatywę.

Partnerstwo Wschodnie ma stanowić uzupełnienie EPS oraz być swego rodzaju odpowiedzią na francuską ideę Unii Śródziemnomorskiej. Przewiduje ona utworzenie regionalnej płaszczyzny współpracy z pięcioma państwami regionu – Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Mołdawią oraz Ukrainą. Dopuszczona jest też możliwość współpracy z Białorusią, zależnie od tego, jak będzie układać się całokształt stosunków unijno-białoruskich. Partnerstwo zakłada istnienie dwustronnych, jak i wielostronnych form współpracy oraz przewiduje:

- podniesienie poziomu zaangażowania politycznego UE, łącznie z perspektywą zawierania porozumień o stowarzyszeniu nowej generacji;
- daleko idącą integrację ekonomiczną z UE;
- ułatwienie podróży do Unii;
- zwiększone bezpieczeństwo energetyczne;
- program całościowej budowy instytucji, która ma sprzyjać tzw. dobremu rządzeniu (*good governance*);
- wzrost zaangażowania finansowego UE.

W wymiarze wielostronnym Partnerstwo przewiduje pięć inicjatyw:

- program zintegrowanego zarządzania granicami;
- program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- program tworzenia regionalnych rynków elektryczności;
- południowy korytarz energetyczny;
- program zabezpieczenia przed katastrofami naturalnymi oraz spowodowanymi przez człowieka.

Partnerstwo Wschodnie zyskało nowe argumenty właśnie w wyniku konfliktu gruzińskiego. Jednak jego ostateczny rezultat będzie wynikał z tego, jakie środki finansowe zostaną przeznaczone na tę koncepcję, co w warunkach narastającego kryzysu może okazać się najtrudniejszą barierą do pokonania.

c. Energetyka

W kontekście relacji z krajami obszaru WNP, znaczenia nabiera polityka energetyczna. UE podpisała Memoranda o zrozumieniu z Azerbejdżanem, Kazachstanem i Ukrainą odnośnie współpracy energetycznej. W 2008 r. odbyło się spotkanie ministerialne w ramach procesu bakijskiego (*Baku process*), który został zapoczątkowany w 2004 r. Łączy on państwa Azji Centralnej, basenu Morza Kaspijskiego i Morza Czarnego. Ma ono na celu promocję współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego i integracji rynków energetycznych na wschodzie. W jego ramach utworzone zostały cztery grupy robocze. Kolejnym elementem oferty unijnej w sferze energetyki jest propozycja przystąpienia Ukrainy i Mołdawii do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej (utworzonej w 2005 r. dla celów połączenia europejskiego rynku gazu i elektryczności z rynkiem Bałkan Zachodnich; są w niej również Turcja i Norwegia).

Formalnie celem Unii Europejskiej pozostaje stworzenie tzw. korytarza południowego, którym do UE trafiłby gaz ziemny z regionu Morza Kaspijskiego. Elementami jego mogą stać się bądź

gazociąg Nabucco bądź gazociąg ITGI (Interkonektor Turcja-Grecja-Włochy). Jednakże oba projekty wymagają od UE konkretnych działań, przede wszystkim porozumienia z Azerbejdżanem i Turkmenistanem jako dostawcami gazu. Na obecnym etapie jednak UE nie udało się żadnego z tych państw przekonać do realnej współpracy, w związku z czym plany utworzenia korytarza południowego pozostają w sferze zamiarów.

Debata w Unii Europejskiej na temat bezpieczeństwa energetycznego toczy się z narastającą intensywnością, do czego przyczynił się bez wątpienia kryzys gazowy rosyjsko-ukraiński ze stycznia 2009 r. Jednak nawet w tym przypadku możliwości reakcji ze strony UE pozostały ograniczone. Pierwszym zdecydowanym krokiem Unii stało się dopiero podpisanie (23 marca 2009 r.) z Ukrainą deklaracji o gotowości do współpracy i finansowaniu modernizacji ukraińskiego systemu gazociągów. Silny sprzeciw Moskwy, jaki wywołała inicjatywa unijna, może jednak osłabić jej implementację (m.in. dystansują się wobec niej Niemcy).

4. Polski wkład w politykę unijną

Pierwszą próbą polskiego wpływnięcia na kształt polityki wobec wschodnich sąsiadów była inicjatywa tzw. Wschodniego Wymiaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Po raz pierwszy ta idea pojawiła się w 1998 roku, na samym początku polskich negocjacji z UE. Następnie powrócono do niej w styczniu 2003 roku, kiedy Polska przygotowała w tej sprawie tzw. *non-paper*. Polska usiłowała skopiować sukces Finlandii, która po przystąpieniu do UE stała się inicjatorem współpracy regionalnej w formie tzw. Wymiaru Północnego. Warszawie nie udało się jednak przeforsować tej koncepcji na forum unijnym. Wynikało to z kilku czynników: małej siły przebicia Polski w instytucjach unijnych; małego znaczenia kierunku wschodniego w świadomości elit unijnych; niemożności umiejscowienia w polskiej koncepcji Rosji, co było nie do zaakceptowania dla dużej części państw UE.

Polska polityka wschodnia skupiona była w największym stopniu na dwóch kwestiach: bezpieczeństwie energetycznym oraz kształtowaniu polityki UE wobec wspólnego sąsiedztwa.

a. Polska wobec państw EPS

W odniesieniu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Warszawa zachowała dystans. Polskie podejście do EPS charakteryzowało się w pierwszym rządzie przekonaniem, że nowo utworzone ramy polityczne są zbyt ograniczone, a jednocześnie nie oferują państwom, do których są skierowane, perspektywy członkostwa (która pozostaje najlepszym narzędziem Unii w kształtowaniu jej otoczenia zewnętrznego). Ponadto Polska uznawała, że EPS zrównuje wschodnich i południowych sąsiadów Unii, zupełnie ignorując realia geopolityczne i milcząco uznając prymat Rosji na obszarze WNP.

W stosunku do Synergii Czarnomorskiej Polska wyrażała daleko idący sceptycyzm, nie była jednak w stanie zablokować tego pomysłu, bez odwoływania się do weta (czego postanowiono nie robić z uwagi na możliwe negatywne skutki). Jednocześnie Warszawa nie zaangażowała się w tworzenie nowej formuły. Za najistotniejszy problem z polskiego punktu widzenia uznano regionalny

charakter inicjatywy, który sprawiał, że nie są w nim reprezentowane wszystkie państwa Unii. Dodatkowo ciężar unijnej uwagi przesunął się z wschodniego sąsiedztwa na region Morza Czarnego. Polska pozostaje poza ramami Wymiaru Czarnomorskiego jako państwo bezpośrednio nie leżące w regionie i mające jedynie status obserwatora w Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej (BSEC). Drugim istotnym mankamentem są ewentualne negatywne następstwa powstania Wymiaru Czarnomorskiego dla wymiaru wschodniego. Ponadto niepewny jest status Białorusi w takiej sytuacji i możliwość jej „porzucenia” przez UE.

Kolejną próbą stworzenia przez Polskę regionalnego wymiaru EPS na kierunku wschodnim stał się pomysł Partnerstwa Wschodniego. Inicjatywa została zgłoszona wspólnie ze Szwecją, a przy jej kształtowaniu starano się uniknąć błędów, które zawierała wcześniejsza koncepcja Wymiaru Wschodniego. Stworzenie nowej koncepcji po części wynikało z porażki idei Wymiaru Wschodniego. Jednocześnie było ono uzupełnieniem dwóch inicjatyw częściowo dotyczących wschodniego sąsiedztwa Unii – Wymiaru Północnego i Synergii Czarnomorskiej oraz próbą stworzenia przeciwwagi dla dokonującego się wzmocnienia południowego wymiaru EPS w postaci Unii Śródziemnomorskiej. Polska nie rezygnując z zabiegów o uzyskanie dla wyżej wymienionych państw perspektywy członkostwa, zintensyfikowała starania dla zacieśnienia relacji między nimi a Unią na poziomie roboczym.

Oceniając znaczenie Polski dla kształtowania instytucji unijnych należy podkreślić, że po kilku nieudanych próbach wpływania na ten proces (EPS, Wymiar Wschodni, Synergia Czarnomorska), Warszawie udało się przeforsować projekt Partnerstwa Wschodniego, które przynajmniej częściowo jest realizacją polskich ambicji współkształtowania wschodniej polityki Unii. Było to rezultatem stopniowego wzrostu polskich wpływów w ramach mechanizmów unijnych, umiejętności nawiązywania koalicji (współpraca ze Szwecją), jak i zdolności do umiejętnej promocji polskich idei na forum unijnym (przedstawiono zarys Partnerstwa Wschodniego, jego implementację zostawiając Komisji Europejskiej, której podsunęto bardziej szczegółowe propozycje polsko-szwedzkie).

W odniesieniu do poszczególnych krajów EPS uwaga Polski skupiona była w największym stopniu na trzech: Ukrainie, Gruzji i Białorusi.

W przypadku Ukrainy polityka polska była przede wszystkim kontynuacją zaangażowania przez poprzednie rządy, którego szczytowym punktem był udział w Pomarańczowej Rewolucji. Warszawa konsekwentnie lobbowała pogłębianie relacji Unii Europejskiej z Ukrainą, jednak zasadniczą barierą dla polskich wysiłków był pogłębiający się od 2006 r. polityczny kryzys na Ukrainie. Polska przyczyniła się też do tego, iż Parlament Europejski w przyjętym raporcie odnośnie nowego porozumienia z Ukrainą w lipcu 2007 r. zaapelował o otwarcie tej ostatniej drogi do członkostwa w UE, co jednak nie zostało później uwzględnione w mandacie na rozmowy dla Komisji. Nie udało się też podpisać z sąsiadami umowy o bezwizowym ruchu przygranicznym po wejściu Polski do strefy Schengen. Równocześnie program Partnerstwa Wschodniego nastawiony był w dużej mierze na zacieśnienie relacji UE-Ukraina.

W kontekście energetycznym kształtowano politykę wobec Kaukazu Południowego i Azji Centralnej – od lutego do kwietnia 2007 r. minister SZ oraz prezydent odwiedzili Gruzję, Azerbejdżan i Kazachstan. W maju 2007 r. w Krakowie doszło do zwołania szczytu energetycznego z udziałem Ukrainy, Litwy, Azerbejdżanu, Gruzji i Kazachstanu (nie było na nim jednak prezydentów Kazachstanu i Turkmenistanu). Głównym tematem, podobnie jak w przypadku kolejnego szczytu w Wilnie w październiku 2007 r., podczas którego podpisano porozumienie w sprawie jego rozbudowy. O szczególnym zaangażowaniu na rzecz Gruzji decydowały czynniki geopolityczne oraz energetyczne – przekonanie o konieczności wsparcia Tbilisi w obliczu presji ze strony Moskwy, połączone z uznaniem znaczenia Gruzji jako korytarza dla transportu surowców energetycznych. W tej sprawie aktywnością wykazywał się przede wszystkim obóz prezydencki i rząd PiS, podczas gdy rząd Donalda Tuska ograniczył aktywność na obszarze Południowego Kaukazu, w dużo większym stopniu zdając się na działania unijne.

W przypadku Białorusi aktywizacja polskiej polityki wynikała w dużym stopniu ze zmiany polityki unijnej wobec tego kraju w ogóle. Polska od momentu przystąpienia do Unii konsekwentnie wzywała do zwiększenia aktywności UE wobec Białorusi, krytykując przy tym politykę izolacji jako nieskuteczną. Wzywano do wprowadzania skuteczniejszych sankcji względem reżimu przy jednoczesnym zwiększeniu zaangażowania wobec społeczeństwa i ułatwieniu jego kontaktów ze światem zewnętrznym. Polscy deputowani w Parlamencie Europejskim również przejawiali dużą aktywność w promowaniu zaangażowania unijnego na Białorusi. Szczególną uwagę poświęcano kwestii wprowadzenia ułatwień wizowych oraz zmniejszenia opłat za wize. Stałym elementem polityki Polski jest aktywne wsparcie dla opozycji białoruskiej oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Temu ostatniemu celowi miało służyć m.in. uruchomienie nadającego na Białoruś (po białorusku) radia „Racja” oraz telewizji Belsat. Jednym z głównych narzędzi w polskiej polityce wobec tego kraju jest program współpracy rozwojowej „Polska pomoc”, finansujący realizację projektów nakierowanych na Białoruś przez organizacje pozarządowe.

b. Polska wobec konfliktów we wspólnym sąsiedztwie

W przypadku **konfliktu gruzińskiego** działania polskie miały charakter dwutorowy, podejmowane były równolegle przez rząd i prezydenta. Rząd, potępiając rosyjską agresję na Gruzję, zachowywał większą powściągliwość i bardziej umiarkowane stanowisko. W pierwszej kolejności zaangażowano się w jak najszybsze zwołanie spotkania ministerialnego oraz przyjęcie wspólnego stanowiska przez UE. Rząd opowiadał się też za wysłaniem przez UE misji stabilizacyjnej do rejonu konfliktu oraz jeszcze w trakcie trwania wojny lobbował na rzecz zwołania Rady Europejskiej. Wskazywano przy tym, że Polska nie jest zainteresowana eskalacją konfliktu między Unią i Rosją. Zaznaczyła się też różnica między stanowiskiem rządu i prezydenta co do retoryki, jakiej należy używać do opisu konfliktu – rząd zarzucał prezydentowi zbyt ostrą retorykę. W szczycie unijnym 1 września udział wzięli prezydent i premier.

11 sierpnia polski prezydent wraz ze swoimi odpowiednikami z Litwy, Łotwy i Estonii podpisał we wspólnej deklaracji działania rosyjskich sił zbrojnych wymierzone przeciwko państwu gruzińskiemu, wzywając UE i NATO do przejęcia inicjatywy i sprzeciwienia się szerzeniu imperialistycznej i rewizjonistycznej polityki na wschodzie Europy. 12 sierpnia Lech Kaczyński wraz z prezydentami Ukrainy, Litwy i Estonii oraz premierem Łotwy udali się do Tbilisi. 13 sierpnia po powrocie z Gruzji wydali wspólną deklarację, w której wezwali do natychmiastowego zawieszenia broni, zakończenia agresji i okupacji suwerennej i demokratycznej Gruzji. Wyrazili pełne poparcie dla integralności terytorialnej Gruzji, w granicach uznawanych przez społeczność międzynarodową. Wezwali do wycofania z Gruzji oddziałów okupacyjnych i do powołania tam międzynarodowych sił pokojowych, nadzorowanych przez Unię Europejską. Opowiedzieli się za przyznaniem Gruzji Planu Działań na rzecz Członkostwa w NATO (MAP), oceniając, że jest to jedyna możliwość zapobiegania w przyszłości podobnym aktom agresji i okupacji. Po podpisaniu porozumienia kilkakrotnie prezydent Kaczyński opowiadał się za przyjęciem przez UE bardziej zdecydowanej polityki wobec Rosji i w pierwszym rządzie domagania się od niej realizacji porozumień Sarkozy-Miedwiediew.

Polska, podobnie jak pozostałe kraje Unii Europejskiej, pozostawała faktycznie na marginesie rozwiązywania problemu gruzińskiego, który został „zmonopolizowany” przez Francję. Paryż nie pozostawił pola manewru innym państwom członkowskim Unii. Warszawa wprawdzie od początku kryzysu popierała intensywne zaangażowanie UE w konflikt (m.in. domagała się jak najszybszego zwołania Rady Europejskiej), ale to w przeważającej mierze Francja określiła postawę unijną. Polsce (wraz z kilkoma innymi państwami, zwłaszcza skandynawskimi i bałtyckimi) można natomiast przypisywać zasługę w tym, że tuż po konflikcie gruzińskim nie doszło do całkowitego powrotu do *business as usual* w relacjach UE-Rosja, zaś sama Unia zdecydowała się na wprawdzie symboliczne i czasowe, acz sankcje względem Rosji.

Polska nie zaangażowała się natomiast w większym stopniu w rosyjsko-ukraiński **konflikt gazowy** ze stycznia 2009 r. Prezydent uznał go za wyraz rosyjskich dążeń do odzyskania wpływów w przestrzeni poradzieckiej. Z kolei rząd liczył, że sprawa zostanie rozwiązana przy udziale i na poziomie Unii Europejskiej. Polska padła ofiarą tego konfliktu, jako że najpierw zmniejszone zostały dostawy gazu do Polski (mimo prób rekompensaty części z nich poprzez zwiększenie przepływu gazu z Białorusi), a następnie strona rosyjska zdecydowała się wyeliminować pośrednika RosUkrEnerg, który dostarczał do Polski ponad 2 mld m³ gazu rocznie.

c. Polska wobec Rosji

Nowym elementem polskiej polityki stała się próba normalizacji relacji z Rosją od czasu objęcia rządów przez ekipę Donalda Tuska. Złożyły się na nią wizyta ministra Sikorskiego w styczniu 2008 r. oraz wizyta premiera Tuska w lutym 2008 r. W połowie 2008 roku Polska wycofała swoje weto na mandat dla Komisji na rozmowy z Rosją o nowym partnerstwie. Udało się Warszawie przy tym doprowadzić do zdjęcia przez stronę rosyjską embarga na import produktów roślinnych i mięsnych. W 2008 r. wznowiono również obrady Grupy ds. trudnych. We wrześniu 2008 r. w Polsce jako pierwszym

kraju członkowskim UE po konflikcie z Gruzją przebywał rosyjski minister SZ Siergiej Ławrow. W lutym 2009 r. premier Tusk odbył rozmowy z premierem Władimirem Putinem w trakcie szczytu ekonomicznego w Davos. W maju 2009 r. minister Sikorski przebywał z kolejną wizytą w Moskwie.

Rząd Donalda Tuska uznał, że polityka otwarcie konfrontacyjna wobec Rosji nie przynosi Polsce oczekiwanych korzyści, natomiast koszty jej prowadzenia na forum Unii Europejskiej są zbyt duże. W związku z tym politykę wobec Moskwy można oceniać jako „wycofanie z pierwszej linii frontu”, które pozbawiłoby krytyków polskiej polityki zagranicznej argumentów zarzucających Polsce wrodzoną rusofobię oraz pokazało, że Polska jest w stanie prowadzić normalny dialog z Rosją.

Polityka rządu nie doprowadziła jednak do rozwiązania żadnego z zasadniczych sporów pomiędzy Polską i Rosją, w takich sferach jak polityka wobec obszaru WNP, energetyka czy kwestia rozmieszczenia tarczy przeciwrakietowej i polskiej współpracy wojskowej z USA w ogóle. Obóz prezydencki z kolei pozostawał krytyczny wobec działań rosyjskich, angażując się jednak głównie w trakcie kryzysów, gruzińskiego i ukraińskiego.

d. Rezultaty

Polityka Polski jako państwa członkowskiego UE wobec wschodu na poziomie celów pozostawała dość stała; spór wewnętrzny toczył się natomiast w odniesieniu do metod (co w dużej mierze sprowadzało się do sporu o charakter polityki wobec Rosji, albowiem wobec innych państw WNP takich kontrowersji nie było). Bilans polskiej polityki wschodniej pozostaje niejednoznaczny, aczkolwiek można w nim wskazać szereg pozytywnych.

Polsce udało się zwiększyć swoje znaczenie w kształtowaniu europejskiej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa, chociaż nie oznacza to uzyskania wiodącej roli w ramach Unii – poza Polską inni ważni aktorzy europejscy jak Niemcy czy Francja również dążą do wpływu na politykę wschodnią UE; Nie udało się natomiast Polsce uzyskać perspektywy członkostwa dla Ukrainy ani innych krajów WNP, ale sukcesem polskim pozostaje podniesienie znaczenia politycznego tego regionu wobec kierunku południowego sąsiedztwa (mimo utrzymującej się nierównowagi między oboma kierunkami). Z uwagi na fakt, że Partnerstwo Wschodnie jest na wstępnym etapie rozwoju, nie jest jasne do jakiego stopnia Polsce powiedzie się implementacja tej inicjatywy. Jednocześnie Partnerstwo Wschodnie jest pierwszym przykładem konstruktywnego wpływania przez Polskę na politykę Unii. Polska znacząco przyczyniła się też do zmiany postrzegania Rosji w ramach UE na dużo bardziej krytyczne i ostrożne, jak i spowodowała zrozumienie w ramach UE kwestii solidarności (w sprawach np. embarga na mięso czy bezpieczeństwa energetycznego). Nie powiodło się natomiast Polsce zmniejszenie zależności UE od dostaw rosyjskich surowców energetycznych i działania na rzecz uruchomienia połączeń z regionem kaspijskim, które pozostają na wstępnym etapie.

Konkludując, za największy sukces Polski należy uznać zwiększenie roli Ukrainy i Białorusi w polityce Unii Europejskiej, podniesienie wiedzy o tych krajach i ich pozycji w świadomości unijnych elit. Bez wątpienia najważniejszym działaniem Polski, sumującym wcześniejsze próby wpływania na

politykę unijną stał się projekt Partnerstwa Wschodniego. Polska zapowiedziała, iż projekt ten stanie się „priorytetem polskiego przewodnictwa w UE”.

5. Wnioski

Polityka wschodnia Unii Europejskiej podlegała w ostatnich latach poważnym fluktuacjom. Decydujący wpływ wywarło na nią kilka czynników.

Po pierwsze, nastąpił szereg istotnych zmian wewnętrznych – nowe państwa członkowskie próbowały włączyć się w proces wypracowywania polityki wschodniej; nastąpił jednocześnie zastój instytucjonalny, spowodowany odrzuceniem przez Francję i Holandię Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy oraz proces wypracowywania jego następcy, pod postacią Traktatu Lizbońskiego, tymczasowo zablokowanego przez Irlandię. Spowodowało to zmianę w układzie podejmowania decyzji wewnątrz UE.

Po drugie, nastąpiła zasadnicza zmiana relacji rosyjsko-unijnych. Obie strony zdały sobie sprawę, że dotychczasowy model uległ wyczerpaniu – Rosja nie jest gotowa przyjąć europejskiego modelu, zaś sama Unia praktycznie utraciła sposoby wpływania na politykę Kremla.

Po trzecie, nastąpiła poważna ewolucja na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Część krajów obrała zdecydowany kurs prozachodni (jak Ukraina czy Gruzja), dążąc do zacieśnienia więzi z UE, w tym również w wymiarze instytucjonalnym.

Całość tych zjawisk spowodowała, że w Unii doszło do poważnej ewolucji w myśleniu o wschodnim sąsiedztwie. UE zaczęła kłaść większy naciska na demokratyzację państw wschodniego sąsiedztwa (w odróżnieniu od kierunku południowego, gdzie ograniczano się do stabilizacji), w czym istotną rolę odegrały tzw. kolorowe rewolucje (zwłaszcza na Ukrainie pod koniec 2004 r.). Unia dostrzegła też konieczność aktywnego zaangażowania się w budowę bezpieczeństwa regionalnego na obszarze WNP. Znalazło to odbicie w ambicjach odgrywania aktywnej roli w procesie uregulowania tzw. zamrożonych konfliktów (w Mołdawii – Naddniestrze, Gruzji – Abchazja i Osetia Południowa oraz Azerbejdżanie – Górski Karabach). Stopniowo i konsekwentnie rosła też świadomość faktu, iż UE pozostaje zbyt mocno uzależniona od dostaw rosyjskich surowców, z czym wiąże się wzrost zaangażowania na rzecz uruchomienia takich tras dostaw surowców energetycznych z basenu Morza Kaspijskiego, które omijałyby terytorium Federacji Rosyjskiej i tym samym zapewniały dywersyfikację dostaw ropy i gazu do UE.

Podsumowaniem tych zmian może być uznanie przez elity unijne konieczności dywersyfikacji podejścia do obszaru WNP, tj. zarzucenia dotychczasowej polityki *Russia first*, opierającej się na samoograniczaniu się UE w jej relacjach z państwami WNP i aktywniejszego zaangażowania w odniesieniu do innych krajów regionu, w tym Białorusi, Ukrainy, Mołdawii oraz państw Kaukazu Południowego. Decydujące znaczenie należy w tym procesie przypisać zmianie polityki Kremla i uświadomieniu sobie w stolicach UE, że po konflikcie gruzińskim i gazowym z Ukrainą Moskwa zamierza stosować politykę faktów dokonanych oraz powstrzymywania (*containment*) wobec Unii Europejskiej. Obecny kryzys gospodarczy, który nie tylko szczególnie dotkliwy okazał się dla Rosji, ale

i dobitnie ukazał jej uzależnienie od kapitału i dobrej woli państw UE, ukazuje nowe możliwości zawarcia porozumienia na zasadach bardziej sprzyjających powiązaniu krajów rejonu postsowieckiego z Unią Europejską.

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH (CSM) jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest monitorowanie aktualnej sytuacji międzynarodowej ze szczególnym uwzględnieniem polityki zagranicznej Polski oraz innych państw mających bezpośredni wpływ na pozycję międzynarodową RP. Szczególny nacisk CSM kładzie na problematykę integracji europejskiej, relacji transatlantyckich z USA oraz stosunków z Niemcami z jednej strony, a z drugiej z Rosją, Ukrainą, Białorusią i z innymi państwami położonymi na wschód od Polski.

W tym celu CSM prowadzi projekty badawcze, organizuje liczne konferencje i seminaria, przygotowuje raporty i analizy, publikuje artykuły i książki. Centrum utrzymuje kontakty merytoryczne z czołowymi ośrodkami badawczymi w dziedzinie stosunków międzynarodowych, w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w USA, Rosji, Ukrainie, Japonii, Chinach i wielu innych krajach. Działalność CSM ma charakter analityczno-edukacyjny. W ciągu ponad 11-letniej działalności zbudowaliśmy skuteczne forum dla debaty nad polityką zagraniczną z udziałem polityków, urzędników państwowych i samorządowych, przedsiębiorców, dziennikarzy, naukowców, studentów, jak też przedstawicieli wielu innych organizacji pozarządowych. W ten sposób przyczyniamy się do upowszechniania nowoczesnego myślenia o stosunkach międzynarodowych.

CSM współpracuje z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Obrony Narodowej i Ministerstwem Gospodarki, jak również z komisjami Spraw Zagranicznych Sejmu i Senatu RP.

Projekty badawcze oraz konferencje CSM finansowane były m.in. przez: MSZ, UKIE i MON, Fundację im. Stefana Batorego, Fundację Współpracy Polsko-Niemieckiej, a także przez Komisję Europejską i fundacje zagraniczne: Fundację Forda, Fundację McArthura, German Marshall Fund of the US, Fundację Konrada Adenauera i Fundację im. Roberta Boscha.

Zarząd CSM: Prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Eugeniusz Smolar. Członkami Zarządu są ponadto prof. Jerzy Kranz oraz dr Janusz Onyszkiewicz, wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego.

Założycielem i pierwszym Prezesem CSM był Janusz Reiter, obecny Ambasador RP w USA, wcześniej Ambasador RP w RFN.

„Monitor Polskiej Polityki Zagranicznej” CSM dostępny jest na stronie internetowej: www.csm.org.pl. Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Monitora Polskiej Polityki Zagranicznej” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres info@csm.org.pl lub faksem +48 22 646 52 58.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25

00-688 WARSZAWA

tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68

fax: (+48 22) 646 52 58

e-mail: info@csm.org.pl

www.csm.org.pl