

*Olga Barbarska**

Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE

Czym jest polityka wschodnia UE?

Istotne znaczenie dla układu sił na naszym kontynencie mają stosunki między Unią Europejską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Badanie tych stosunków stwarza jednak wiele trudności, ze względu na fakt, że UE nie wykształciła do tej pory ani jasnego, popieranego konsekwentnie przez wszystkie państwa członkowskie, stanowiska wobec tego regionu, ani tym bardziej skutecznych, precyzyjnych narzędzi realizacji swych zamierzeń.

Tym samym to, co można nazwać polityką UE wobec wschodniej części naszego kontynentu, jest trudne do określenia. Polityka ta stanowi konglomerat bardzo złożonych przedsięwzięć, obejmujących różnego rodzaju 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 powszechnie przyjętych i zaakceptowanych klasyfikacji, typologii oraz nazewnictwa. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dokumentach oficjalnych panuje ogromna różnorodność stanowisk. Stwarza to problemy i naukowcom badającym tę skomplikowaną materię, i decydom szczebli krajowych oraz unijnych zaangażowanym w realizację polityki zagranicznej UE.¹

* Doc. dr **Olga Barbarska** – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Z bogatej literatury por.: K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? – UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, kwiecień 2011; Ch. Hillion, *A New Frame-*

Na wstępie należy zatem 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 zdefiniowanej polityki UE wchodzi wiele elementów – 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, np. Partnerstwo Wschodnie.

Politykę wschodnią UE można więc określić jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań przez organy i instytucje unijne, jak również przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej. (W niniejszych rozważaniach najbardziej interesuje nas stanowisko Polski.)

Należy również określić zasięg geograficzny polityki wschodniej UE. W ujęciu historycznym ulegał on zmianom, gdyż początkowo obejmował szerszą grupę państw-adresatów z Europy Środkowej i Wschodniej, ale po akcesji do UE znacznej części z nich skurczył się do krajów położonych we wschodniej części kontynentu. Z tego względu można zostać przy określeniu „polityka wobec Europy Wschodniej”, mimo że nie jest do końca precyzyjne. Jednym z wielu przejawów niejasności owej polityki jest bowiem to, że w pewnej mierze odnosiła się i nadal odnosi także do obszarów przyległych, zwłaszcza Bałkanów, a według niektórych analityków – także do Turcji. Ponadto ewolucja unijnej polityki wschodniej spowodowała, że w jej kontekście pojęcie Europy Wschodniej należy traktować bardzo szeroko, włączając do niej regiony Kaukazu oraz uwzględniając ogromne terytorium Federacji Rosyjskiej. W takim ujęciu – co trzeba mocno podkreślić – Europa Wschodnia jest zdecydowanie bardziej pojęciem geopolitycznym niż geograficznym.

work 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” nr 21/2007; K.E. Smith, *The making of EU foreign policy. The case of Eastern Europe*, Basingstoke 2004; A. Legucka, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Wiąże się z tym zakres historyczno-chronologiczny polityki wschodniej UE. Za cezurę wyznaczającą jej początek trzeba uznać wydarzenia z okresu „jesieni ludów” z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, kiedy przed strukturami integracji euroatlantyckiej pojawiła się kwestia ułożenia relacji z nowo tworzącymi się demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej. Drugą zasadniczą cezurę stanowiły lata 2004–2007, w których do Unii Europejskiej przystąpiło wiele państw tego regionu (proces uzupełniony został akcesją Chorwacji w 2013 r.). Politykę unijną skierowano wówczas tylko do pozostałych państw Europy Wschodniej, tworząc w tym celu szereg specjalnych instrumentów działania.

Oznacza to, że do lat 2004–2007 polityka wschodnia UE obejmowała grupę państw kandydujących z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (w sposób bardziej konkretny i zaangażowany) oraz pozostałe kraje wschodnioeuropejskie. Natomiast po akcesji do UE pierwszej z tych grup, polityka wschodnia UE nakierowana została już tylko na Europę Wschodnią i stała się jednym z dwóch głównych elementów szerszego przedsięwzięcia, jakim jest Europejska Polityka Sąsiedztwa. (Jej drugim podstawowym elementem jest unijna polityka śródziemnomorska.) Głównymi instrumentami polityki wschodniej stały się: Partnerstwo Wschodnie i partnerstwo strategiczne z Rosją.²

Geneza polityki wschodniej Unii Europejskiej

Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł ogromne zmiany geopolityczne w Europie, będące skutkiem „jesieni ludów”, która doprowadziła do upadku systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej. Zmiany te miały trudne do przecenienia, historycznie znaczenie nie tylko dla krajów tego regionu, ale także dla całej Europy. W wyniku bezprecedensowo pokojowej rewolucji zburzono zimnowojenny układ sił międzynarodowych najpierw na naszym kontynencie, a następnie w skali globalnej. Najważniejszym tego przejawem był rozpad imperium Związku Radzieckiego, stanowiącego przez całe dekady

² Elementem dodatkowym, związanym z Europejską Polityką Sąsiedztwa, stała się także Synergia Czarnomorska.

ogromne zagrożenie dla Europy Zachodniej i tym samym odgrywającego rolę spoiwa jej jedności. Pozycję jedyne go supermocarstwa współczesnego świata zajęły Stany Zjednoczone, będące z jednej strony najważniejszym sojusznikiem politycznym i protektorem militarnym jednoczącej się Europy Zachodniej, z drugiej stanowiące dla niej w określonych przypadkach konkurencję, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Z punktu widzenia Wspólnot Europejskich i tworzącej się wówczas Unii Europejskiej wszystko to stawiało na porządku dnia kwestię redefinicji podstawowych celów integracji europejskiej.³

Z kolei z punktu widzenia krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich niezwykle ważne było to, że praktycznie wszystkie – zarówno państwa dotychczas istniejące, jak Polska, jak i nowo powstałe, np. 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 zbliżyć się z Rosją (co prawdopodobnie równałoby się utracie części suwerenności), albo zdecydować się na integrację z Zachodem, czyli ze strukturami integracji euroatlantyckiej: NATO i Unią Europejską.

Stosunkowo szybko uformowały się dwie grupy państw. Jedna, obejmująca dawne państwa z tzw. obozu socjalistycznego 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 przyjęte do NATO, a w latach 2004–2013 stały się także członkami Unii Europejskiej.

Druga grupa, w której znalazły się nowo powstałe państwa z regionu Europy Wschodniej (takie jak poradziecka Ukraina, Białoruś i Mołdawia), okazała się mniej stabilna pod względem politycznym, słabiej rozwinięta gospodarczo, z systemem sprawowania władzy znacząco odbiegającym od zachodnich standardów. Kraje te wyrażały

³ Szerzej patrz: O. Barburska, *From the establishment of the European Communities to the Lisbon Treaty w: Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation*, red. A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw – Lviv 2012; 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, Berlin – Heidelberg 2013.

wprawdzie mniejsze lub większe zainteresowanie zbliżeniem z UE, ale były i są nadal w znacznym stopniu uzależnione politycznie i gospodarczo od Rosji. Dlatego nie chcą i nie mogą nadszarpnąć swych stosunków z Moskwą, co bez wątplenia utrudnia im integrację z UE. Sytuację komplikował fakt nawiązania przez Rosję współpracy (głównie gospodarczej) z Unią Europejską, a także nie zawsze jasna i konsekwentna polityka Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Jednocząca się Europa musiała najpierw sama zdecydować, czy obszar Europy Wschodniej jest dla niej ważny i czy chce układać na nowo swoje z nim stosunki.

Mimo iż państwa członkowskie WE przez cały okres powojenny popierały, niekiedy bardzo aktywnie, opozycję demokratyczną w bloku komunistycznym (np. „Solidarność” w Polsce) to na początku lat 90. wyrażały pewne wahania i obawy co do przebiegu transformacji ustrojowej w Europie Środkowej i Wschodniej. Pojawiały się m.in. wątpliwości, czy nowe demokracje nie będą tylko „bytami sezonowymi”, niezdolnymi zapewnić stabilizację i bezpieczeństwo w regionie. Groziłoby to powtórką „scenariusza jugosłowiańskiego”, prowadzącego do otwartych konfliktów zbrojnych, a nawet jeszcze gorszej w skutkach niekontrolowanej proliferacji broni jądrowej.

Stosunkowo szybko wśród decydentów zachodnich przeważało jednak podejście akceptujące zarówno pragmatyczną, jak i ideologiczną konieczność kontynuacji dawnych zobowiązań oraz poparcia dla procesów demokratyzacji i przebudowy gospodarczej na Wschodzie. Takie podejście miało już pewną ugruntowaną w Europie Zachodniej tradycję, której symbolicznymi przykładami były inicjatywy polityczne, podejmowane w latach 60. i 70. 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 Brandta chodziło o jego „politykę wschodnią” (*Ostpolitik*).

Wspólnoty Europejskie zadzierzgnęły zatem więzi traktatowe z nowymi demokracjami, w niektórych przypadkach nawet wcześniej, niż nastąpiły w nich formalne zmiany ustrojowe. Na przestrzeni lat 1988–1992 podpisano z większością 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 umowy stowarzyszeniowe podpisano w 1991 r. z Polską, Węgrami i Czechosłowacją, a więc z krajami, które najgłośniejszy wyrażały swoje aspiracje integracyjne.⁴

Kluczowym zagadnieniem w ramach kształtowania się stanowiska UE wobec Europy Wschodniej było podjęcie strategicznej decyzji o zaproponowaniu przynajmniej wybranym państwom regionu pełnego członkostwa, a nie tylko luźniejszych form współpracy. Tak narodziła się kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód. 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 – 13 nowych krajów, z których tylko dwa (Cypr i Malta) nie leżą w szeroko rozumianym regionie Europy Środkowej i Wschodniej.

Trzeba tu podkreślić, że kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód stanowiła wprawdzie ważny, ale tylko jeden z wielu elementów polityki wschodniej UE. Z możliwości akcesji skorzystali bowiem jedynie członkowie pierwszej wspomnianej grupy państw z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, którzy od początku transformacji wyrażali takie aspiracje. Natomiast jeśli chodzi o pozostałe kraje wschodnioeuropejskie, 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, aktualnie analiza stosunków UE z nowo przyjętymi państwami członkowskimi ma raczej charakter historyczny, obejmuje głównie procesy dostosowawcze do członkostwa oraz przebieg rokowań akcesyjnych. Obecnie kraje te, od szeregu lat pełnoprawni członkowie UE, formalnie przestały być przedmiotami polityki wschodniej, gdyż ich relacje z Unią nie mieszczą się już w sferze jej polityki zagranicznej, lecz stosunków wewnętrznych. Obejmuje je najwyższy wymiar wschodni UE, traktowany jako swoista preferencja dla ich

⁴ W Układach Europejskich nie było mowy o ewentualnym członkostwie w UE, ale taką chęć w odrębnym protokole wyraziła np. Polska.

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 państwami Europy Wschodniej, które stały się jej podstawowymi adresatami. Tworzą one zróżnicowaną grupę, do której należą przede wszystkim kraje najbliższe geograficznie Unii, czyli Ukraina, Białoruś i Mołdawia. Stopniowo dołączały do nich państwa bardziej oddalone, jak Armenia, Azerbejdżan czy Gruzja, leżące już na obszarach Kaukazu Południowego. Należy też uwzględnić tu Federację Rosyjską, mającą specjalny status w relacjach z UE i w związku z tym specyficznym 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. W ramach niniejszych, siłą rzeczy skrótowych, rozważań analizie poddana zostanie jedynie pierwsza z tych części, jako że stanowi dobry przykład wprowadzania w życie założeń całej unijnej polityki wschodniej, z wszystkimi jej zaletami i niedociągnięciami.

Należy przy tym wziąć pod uwagę, że – jak już wcześniej wskazano – polityka wschodnia UE stała się jednocześnie wschodnim komponentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wprawdzie polityka wschodnia ma służyć osiągnięciu szerszych celów, ale bez wątpienia w ogromnej mierze jest reakcją na wyzwania płynące ze Wschodu. Nie wchodząc w analizę tego szerokiego zagadnienia, wystarczy wskazać, że po raz pierwszy ideę EPS Komisja Europejska sformułowała w 2003 r.,⁵ a oficjalnie powołała do życia w 2004.⁶ Polityka ta została skierowana do dwóch grup państw. Na Wschodzie były to początkowo cztery kraje: Rosja, Ukraina, Mołdawia i Białoruś, do których w 2004 r. dołączyły trzy kolejne: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja; a w basenie Morza Śródziemnego było to dziesięć państw uczestników

⁵ Por.: *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2003)104 final, Brussels, 11.03.2003.

⁶ Na mocy: *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Communication from the Commission*, COM (2004)373 final, Brussels, 12.5.2004.

tw. procesu barcelońskiego.⁷ Tym samym Europejska Polityka Sąsiedztwa objęła swoim oddziaływaniem 17 państw rozciągających się od Gibraltaru po Kaukaz, zamieszkałych przez ok. 400 mln osób reprezentujących bardzo różne kręgi cywilizacyjne, inny stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, inne systemy polityczne itd.⁸

Generalnie rzecz biorąc, za podstawowy cel EPS uznano wspieranie współpracy między UE i jej sąsiadami w sferach ekonomicznej, politycznej, kulturalnej oraz w zakresie bezpieczeństwa. Współpraca ta powinna opierać się na systemie wspólnie wyznawanych wartości politycznych (takich jak demokracja, rządy państwa prawa, ochrona praw człowieka), a także na zasadach gospodarki wolnorynkowej. Unia Europejska zaoferowała zatem swoim sąsiadom zarówno uprzywilejowane stosunki polityczne, jak i pogłębioną współpracę gospodarczą, mogącą prowadzić m.in. do stworzenia stref wolnego handlu z UE. Podkreślić przy tym jednak należy, że udział w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa w żadnej mierze nie wiązał się z zaproszeniem jej adresatów do członkostwa w Unii Europejskiej.⁹

W takim szerszym kontekście widzieć zatem należy politykę wschodnią UE. Zasadniczymi podstawami prawno-traktatowymi współpracy Unii z państwami wschodnioeuropejskimi są porozumie-

⁷ Były to: Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania, Liban i Syria.

⁸ Dodatkowym elementem rozszerzającym EPS było zainicjowane w 2007 r. przedsięwzięcie o nazwie Synergia Czarnomorska. Ukierunkowane zostało nie tylko na wymienioną wyżej grupę krajów wschodnioeuropejskich (z wyjątkiem Białorusi), ale także na Turcję. Udział tego ostatniego państwa powodował, że Synergia Czarnomorska w istocie wybiegała poza formułę EPS, niemniej jednak można ją traktować jako swoiste uzupełnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa lub jako łącznik między jej dwoma głównymi komponentami, ze względu na udział unijnego kraju śródziemnomorskiego, czyli Grecji. (Z innych członków UE biorą w niej udział także Bułgaria i Rumunia.)

⁹ Z bogatej literatury na temat EPS por.: T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Inkluzja bez członkostwa?*, Warszawa 2010; *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej*, Toruń 2012; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011; 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, Washington 2012; H. Maurer, L. Simão, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty w: Global Power Europe...*, op.cit.

nia o partnerstwie i współpracy (PPW). Pierwsze tego typu porozumienia zostały zawarte z Ukrainą i Mołdawią w 1994 r., ale kolejne umowy, z innymi partnerami, miały już różny charakter, np. specjalna umowa o partnerstwie strategicznym z Rosją. Ponieważ niektóre kraje wyrażają mniej lub bardziej zdecydowanie aspiracje do członkostwa w UE (np. Ukraina), pojawiają się propozycje wyjścia naprzeciw ich oczekiwaniom. Najczęściej owe propozycje nie przewidują jednak aż tak daleko idącego rozwiązania jak akcesja, gdyż sama Unia zdaje się być zmęczona ostatnią falą rozszerzenia, a wskazane wyżej zasady EPS takiej możliwości nie przewidują.

Niemniej jednak rozważane są opcje polegające np. na zawieraniu przez państwa wschodnioeuropejskie z UE umów stowarzyszeniowych (lub też innego „wzmocnionego porozumienia”), czego przykład stanowią stosunki z Ukrainą, która w 2013 r. była już bardzo blisko zawarcia takiej umowy. 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, czyli o przyjęcie rozwiązań dalej idących niż przewidywane w tych porozumieniach strefy wolnego handlu.

Partnerstwo Wschodnie – zwykła kontynuacja czy wartość dodana?

Niedostatki wschodniego komponentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zaczęły skłaniać decydentów unijnych do poszukiwania nowych form i narzędzi realizacji tej polityki. Dodatkowym impulsem był niepokojący rozwój sytuacji w Europie Wschodniej – m.in. fiasko pomarańczowej rewolucji na Ukrainie czy nasilenie się autorytarnych tendencji na Białorusi. Najwięcej powodów do niepokoju dawał jednak coraz bardziej wyraźny powrót władz rosyjskich do neoimperialnej polityki w stosunku do sąsiadów, czego wymownym świadectwem był konflikt zbrojny z Gruzją w lecie 2008 r.

W tych warunkach powołane zostało nowe przedsięwzięcie, pod nazwą Partnerstwo Wschodnie. W kontekście tematyki niniejszego artykułu na wyraźne podkreślenie zasługuje fakt, że inicjatorem tego

przedsięwzięcia była dyplomacja polska. Rola naszego kraju zostanie przedstawiona dokładniej w dalszych rozważaniach, ale już w tym miejscu trzeba wskazać, że zaangażowanie dyplomacji polskiej w kreowanie unijnej polityki wschodniej oczywiście nie było przypadkowe. Można bowiem zaryzykować stwierdzenie, że z wszystkich nowo przyjętych państw członkowskich UE z regionu Europy Środkowej właśnie Polsce najbardziej zależy na rozwoju tej polityki, traktowanej jako niezwykle ważny element realizacji naszych narodowych interesów geostrategicznych.

Rząd polski, po uzyskaniu wsparcia ze strony wielu partnerów unijnych oraz przy współudziale Szwecji, zgłosił oficjalnie swoją propozycję na szczycie UE w czerwcu 2008 r., gdzie została zaakceptowana. We wnioskach z tego posiedzenia podkreślono, że *„Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozwijania wymiaru wschodniego EPS, która obierze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w EPS”*.¹⁰

Jak widać, koncepcja Partnerstwa Wschodniego od początku wpisana była w szerszy kontekst Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Traktowana jest jako jej integralna część, skierowana do określonej grupy państw-adresatów tej polityki: Ukrainy, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a także Białorusi (pod warunkiem przywrócenia w tym kraju demokracji). Wyraźnie jednak trzeba podkreślić, że idea ta oparta została także na własnych, oryginalnych założeniach i zasadach, czyniących z PW w znacznej mierze nową jakość w ramach całej polityki Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej.¹¹

Przejawia się to już w doborze partnerów, którzy stanowią grupę państw leżących w kluczowym regionie geopolitycznym, liczących ponad 75 mln mieszkańców i zajmujących powierzchnię 1 mln km kw. Ponieważ nie przewiduje się udziału w Partnerstwie Wschodnim Rosji, tradycyjnie nieufnej wobec UE, taką właśnie grupę adresatów

¹⁰ *Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM(2008)823/4, Brussels, 3.12.2008, s. 8.

¹¹ Szerzej patrz: L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files” nr 3/2008; *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej demokracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Warszawa 2010; *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011.

PW stworzono według kryterium gotowości do ściślejszej integracji z Unią. (Wyjątkiem może być rządzona autorytarnie Białoruś, chociaż także i ona jest beneficjentem działań podejmowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego.) Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso powiedział wprost: „*Partnerstwo Wschodnie pomaga krajom partnerskim dokonać strategicznego wyboru – czy chcą dla siebie proeuropejskiej orientacji*”.¹²

Inauguracyjny szczyt Partnerstwa Wschodniego miał miejsce w Pradze, w maju 2009 r.,¹³ a przyjęta wówczas tzw. Deklaracja Praska stała się jego podstawowym dokumentem założycielskim. Stwierdzono w nim, że „*głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi*”.¹⁴ Planowano to osiągać dzięki podpisywaniu umów stowarzyszeniowych, zawierających m.in. porozumienia o pogłębionym i kompleksowym wolnym handlu. Ponadto PW ma zacieśniać więzi między państwami partnerskimi, zachęcać je do pokojowego rozwiązywania sporów oraz promować zwiększenie mobilności obywateli przez wprowadzanie ułatwień wizowych, a docelowo nawet całkowite zniesienie wiz. Partnerstwo zmierza również do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego wszystkich zainteresowanych stron dzięki zapewnieniu długoterminowych i stabilnych dostaw energii i jej nośników.

Kolejny, II szczyt Partnerstwa Wschodniego, odbył się w Warszawie, we wrześniu 2011 r., co potwierdzało zaangażowanie Polski. (Spośród wszystkich krajów uczestniczących w PW z udziału w obradach zrezygnowała wówczas tylko Białoruś.) Podczas szczytu przyjęta została tzw. Deklaracja Warszawska, wyraźny sygnał polityczny świadczący o gotowości do pogłębienia integracji między Unią Europejską i jej wschodnimi partnerami.¹⁵ Ma się to odbywać na płaszczyźnie

¹² *Partnerstwo Wschodnie*, MSZ, Warszawa 2012, s. 4.

¹³ Doceniając zaangażowanie Polski, trzeba rzecz jasna dostrzegać także wysiłki podejmowane przez innych naszych partnerów z regionu Europy Środkowej, m.in. przez Republikę Czeską. (Inauguracja PW miała miejsce w Pradze, podczas prezydentury czeskiej.) Aktywnie w politykę wschodnią UE angażuje się także Litwa.

¹⁴ *Ibidem*, s. 12.

¹⁵ Por.: *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Council of the European Union, 14983/11, PRESSE 341, Warsaw, 29–30.09.2011.

zarówno politycznej, jak i ekonomicznej, czego dowodem jest deklaracja o gotowości UE do integracji państw partnerskich z Jednolitym Rynkiem UE, a w przyszłości nawet stworzenia wspólnego obszaru gospodarczego. Potwierdzono także dążenie do ustanowienia reżimu bezwizowego oraz do pogłębienia współpracy sektorowej. Podjęto również decyzje o powołaniu nowych instrumentów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie: Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy) oraz Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Facility).

Zgodnie z założeniami, Partnerstwo Wschodnie miało być realizowane na dwóch poziomach: zaangażowania dwustronnego oraz rozwoju współpracy wielostronnej. Oznacza to, że PW powinno nie tylko służyć rozwojowi stosunków Unii z objętymi nim krajami, ale także wspierać budowę regionalnych więzi między partnerami wschodnioeuropejskimi. Dzięki temu można umacniać ściślejszą współpracę tych krajów, budowaną jednak w ramach integracji z Unią Europejską.

Jeśli chodzi o instytucje Partnerstwa Wschodniego, to – formalnie rzecz biorąc – najważniejsze są szczyty szefów państw i rządów, grupujące przedstawicieli najwyższych władz państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich. Kolejną instancją są spotkania ministrów spraw zagranicznych, mające bardziej roboczy charakter. Powołano także wielostronne Zgromadzenie Parlamentarne (tzw. EuroNest), w skład którego wchodzi posłowie do Parlamentu Europejskiego oraz parlamentarzyści z krajów partnerskich. Ma ono jednak jedynie głos doradczy, nie posiada żadnych kompetencji decyzyjnych, dlatego bywa uznawane za twór fasadowy i nieefektywny.

Bardziej efektywne zdają się być natomiast inne instytucje PW, zrzeszające przedstawicieli obu stron. Należy do nich m.in. Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego (Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership – CORLEAP) oraz instytucje pozarządowe, takie jak Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (Civic Society Forum), zrzeszające blisko 300 rozmaitych organizacji pozarządowych, i Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego.

Do najważniejszych mechanizmów funkcjonowania PW na poziomie współpracy dwustronnej należą: zawarcie umowy stowarzysze-

niowej, stworzenie strefy wolnego handlu oraz liberalizacja reżimu wizowego.

Bez wątpienia największe znaczenie może mieć podpisanie przez Unię Europejską z danym krajem partnerskim umowy stowarzyszeniowej (Association Agreement). Zastępując dotychczasowe Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, umowa tworzyłaby nowe, znacznie silniejsze więzi polityczne i gospodarcze. Z jednej strony zapewniłoby to partnerowi ze Wschodu uprzywilejowaną pozycję, ale z drugiej – wymagałoby od niego pełnego dostosowania się do standardów unijnych w praktycznie wszystkich sferach życia, zwłaszcza w zakresie przestrzegania zasad demokracji i praw człowieka.

Częścią umowy stowarzyszeniowej, ale negocjowaną oddzielnie, jest porozumienie o pogłębionym i kompleksowym wolnym handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA). Ma większe znaczenie niż standardowa umowa o strefie wolnego handlu, gdyż obejmuje liberalizację przepływu nie tylko towarów, ale także usług, kapitałów i – w określonej mierze – siły roboczej, a także dostosowanie prawa gospodarczego krajów partnerskich do *acquis communautaire*. Dzięki temu państwa te uzyskają możliwość stosunkowo daleko idącej integracji gospodarczej z Jednolitym Rynkiem UE, ze wszystkimi wypływającymi stąd pożytkami, w formie napływu zagranicznych inwestycji i kapitału, dostępu do nowoczesnych technologii itd.

Większość krajów-adresatów PW rozpoczęła już rokowania dotyczące zawarcia umowy stowarzyszeniowej i DCFTA, ale pojawiają się tutaj określone trudności. Dotyczy to zwłaszcza Ukrainy, która parafowała w marcu 2012 r. teksty obu umów. Nie doszło jednak do ich podpisania, mimo że taka możliwość zaistniała na kolejnym szczycie Partnerstwa Wschodniego odbywającym się na jesieni 2013 r. w Wilnie. Powodem był nie tylko fakt, że Ukraina nie spełniła wszystkich warunków, zwłaszcza w zakresie przestrzegania praw człowieka, ale również brak woli politycznej ze strony ówczesnych jej władz. (Szerzej o tym w dalszej części artykułu.) Pozytywem było natomiast parafowanie podczas tego szczytu umów stowarzyszeniowych z Mołdawią (przejawiającą najwięcej chęci do zbliżenia z UE) oraz Gruzją.

Duże znaczenie, zwłaszcza dla zwykłych obywateli, ma liberalizacja reżimu wizowego (*visa dialogue*). Możliwe jest wprowadzenie ułatwień w procedurach wizowych, w tym obniżenie lub zniesienie opłat

za wizy, a docelowo nawet wprowadzenie ruchu bezwizowego. Wiąże się to jednak z koniecznością spełnienia przez kraje partnerskie PW wielu wymogów zapewniających bezpieczeństwo oraz kontrolę unijnych granic, m.in. zwiększenia skuteczności walki z korupcją, przestępczością zorganizowaną i nielegalnym przepływem imigrantów.

Na najbardziej zaawansowanym etapie współpracy w tym zakresie znajdują się Ukraina, Mołdawia i w mniejszym zakresie Gruzja, które zawarły już z UE umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Inne kraje PW rozpoczęły negocjacje, Białoruś zaś nie skorzystała z unijnej oferty.

Głównymi narzędziami działania PW są wspomniane najważniejsze instytucje PW, czyli szczyty szefów państw i rządów oraz spotkania na szczeblu ministerialnym. W swej działalności wykorzystują m.in. cztery tzw. platformy tematyczne, dotyczące takich zagadnień jak: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE, bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie. Ich działalność polega na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć na podstawie ustalonych wspólnie list priorytetów i programów działań. Funkcjonuje także pięć tzw. inicjatyw flagowych, obejmujących priorytetowe dziedziny współpracy wielostronnej, realizowanych najczęściej w ramach wspomnianych platform. Do inicjatyw tych należą m.in.: program zintegrowanego zarządzania granicami, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, zarządzanie środowiskiem naturalnym. Przykładem konkretnych działań w tym zakresie jest wsparcie przez UE reform administracji publicznej w krajach partnerskich. W tym celu uruchomiono tzw. Program Kompleksowego Rozwoju Instytucjonalnego (Comprehensive Institution Building – CIB).

Kolejnym przykładem są działania w zakresie ułatwiania kontaktów międzyludzkich. Obejmują wspieranie m.in. dialogu międzykulturowego, współpracy w dziedzinie kultury i wymiany młodzieżowej. W tym celu Komisja Europejska stworzyła Program ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego, który służy przede wszystkim do wzmocnienia sektorów kultury w krajach partnerskich oraz ułatwiania im dostępu do unijnych programów kulturalnych. W 2011 r. odbył się pierwszy Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego, zainicjowano także wiele nowatorskich projektów kulturalnych, m.in. Wschodnioeuropejską Sieć Sztuk Performatywnych (Eastern European Performing Arts

Platform). Z kolei rozwój kontaktów między szkołami i uczelniami następuje w ramach tzw. *e-Twinningu*, a także wymiany studentów i kadr naukowych w ramach programów Tempus i Erasmus Mundus. W celu intensyfikacji tego rodzaju współpracy zgłaszano nowe inicjatywy, w tym Program Młodzieżowego Partnerstwa Wschodniego. Pojawiła się również koncepcja stworzenia „wspólnej przestrzeni wiedzy i innowacji” (*Common Knowledge and Innovation Space*) w dziedzinie edukacji i badań naukowych.

Próbując ocenić kompleksowo Partnerstwo Wschodnie, należy wskazać, że mimo przyjęcia interesujących założeń i celów, ma wiele strukturalnych słabości. Przeszkodą w jego realizacji mogą być wspomniane już tendencje autorytarne, pojawiające się w życiu politycznym prawie wszystkich państw-adresatów. Osłabia to ich wiarygodność w zakresie przestrzegania standardów demokratycznych i tym samym zmniejsza pole manewru strony unijnej. Pewnym ograniczeniem może być również równoległe prowadzenie przez Unię wielkiego programu partnerstwa strategicznego z Rosją, które – zgodnie z niepisaną zasadą „*Russia first*” – może, choć nie musi, spychać w cień wysiłki podejmowane w ramach PW. Ponadto nadal pozostaje nierozwiązany problem – pojawiający się w odniesieniu do całej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – braku oficjalnej perspektywy członkostwa w UE dla krajów mających takie aspiracje. Poważnym problemem jest niedostateczne finansowanie Partnerstwa Wschodniego przez instytucje unijne, które obecnie łożą znacznie większe sumy na śródziemnomorski komponent Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Wśród polityków i analityków pojawiają się różne opinie o skuteczności Partnerstwa Wschodniego. Padają głosy, że wraz z całą EPS jest ono tylko swoistą efemerydą polityczną, w niewielkim stopniu zmieniającą zarówno stosunki UE z Europą Wschodnią, jak i sytuację wewnętrzną czy politykę zagraniczną państw-adresatów. Wprawdzie zgodnie podkreśla się, że nigdy obecność i wpływy Unii Europejskiej na wschodzie naszego kontynentu nie były tak silne i widoczne jak obecnie, ale nie brak też opinii krytycznych o tym zaangażowaniu.

Krytykę pogłębił rozwój wypadków w wielu państwach-odbiorcach PW. Bez wątplenia największym ciosem dla idei Partnerstwa Wschodniego było odrzucenie przez Ukrainę pod koniec 2013 r. możliwości podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE oraz następujący później ogromny, niebezpieczny kryzys w życiu politycznym i społecznym tego

kraju. Nie brakowało jednak także innych, niekorzystnych dla UE wydarzeń i tendencji, takich jak przyjęcie zdecydowanie prorosyjskiej opcji w polityce zagranicznej Armenii, która wyraźnie przestała dążyć do zbliżenia ze strukturami integracji europejskiej. Działania w ramach PW czy szerzej, całej polityki wschodniej UE, nie wpłynęły również w istotnym stopniu na zmianę autorytarnej polityki wewnętrznej i zagranicznej Białorusi.

Mimo to wydaje się, że ostre zarzuty pod adresem Partnerstwa Wschodniego można uznać za przesadne. Należy bowiem pamiętać, że w jego ramach powstał wiele wymienionych wcześniej instytucji oraz mechanizmów działania. Część z nich funkcjonuje wprawdzie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale niektóre ją uzupełniają lub też są rozwiązaniami oryginalnymi, właściwymi tylko dla PW. To, że nie zawsze są w pełni efektywne, nie zależy wyłącznie od dobrej woli czy determinacji ich twórców i realizatorów, ale też od szerszych uwarunkowań o charakterze obiektywnym.¹⁶ Wskazać trzeba również przypadki uzyskania pozytywnych efektów funkcjonowania PW, np. intensyfikację dążeń do zbliżenia z UE widoczną w polityce zwłaszcza Mołdawii, a także Gruzji.

Rola Polski – próba syntezy

Jak już wspomniano, nie ulega wątpliwości, że spośród wszystkich państw Europy Środkowej dążących do udziału w strukturach integracji euroatlantyckiej, to właśnie Polska była i jest najbardziej zainteresowana powstaniem skutecznej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów. Ponadto Warszawa jest najbardziej zaangażowana w tworzenie i implementację tej polityki. Wynika to zarówno z doświadczeń historycznych (wskazujących Polakom wagę relacji ze Wschodem, zwłaszcza z Rosją), jak również ze współczesnego pojmowania żywotnych

¹⁶ Trudno na przykład wysuwać zarzuty nieskuteczności działań wobec Białorusi w sytuacji, gdy nikt i nic nie jest w stanie wpłynąć na zmianę polityki prowadzonej przez Łukaszenkę. (Zmiany w tym zakresie mogłaby wymusić jedynie Rosja Putina, która oczywiście nie jest tym zainteresowana.) Bardziej zasadna byłaby już raczej krytyka mówiąca o politycznej hipokryzji ze strony Unii Europejskiej, która stosuje sankcje wobec reżimu w Mińsku, ale bynajmniej nie potępia łamania praw człowieka w innych krajach partnerskich, takich jak Azerbejdżan czy Gruzja.

interesów narodowych w sferze polityki, gospodarki czy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dla zagwarantowania tych interesów kluczowe znaczenie ma ukształtowanie się za wschodnią granicą grupy przyjaznych lub (jeszcze lepiej) sojuszniczych państw, powiązanych ścisłymi więzami z Unią Europejską i stanowiących przeciwwagę dla neoimperialnych ambicji Rosji.¹⁷

Polskie zaangażowanie widoczne było na poszczególnych etapach kształtowania się unijnej polityki wobec Europy Wschodniej w okresie po „jesieni ludów”. Obejmowało najpierw wysuwanie różnych koncepcji, w tym podstawowej, wyjściowej koncepcji wymiaru wschodniego UE, traktowanego jako wyraz zaangażowania Unii w sprawy Europy Środkowej i Wschodniej. Powszechnie uważa się, że koncepcja ta została sformułowana w głównej mierze przez polską dyplomację oraz polskie ośrodki analityczne. Po raz pierwszy zaprezentował ją minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek w wystąpieniu inauguracyjnym negocjacje akcesyjne Polski w 1998 r. Nawoływał 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 raport zawierający zalecenia dotyczące potrzeby zacieśniania współpracy ze wschodnimi sąsiadami UE oraz z państwami post-radzieckimi.¹⁸ Także podczas prac Konwentu Europejskiego, zajmującego się opracowaniem Traktatu Konstytucyjnego, polska dyplomacja bardzo konsekwentnie opowiadała się za zacieśnianiem współpracy z partnerami ze Wschodu. (Warszawa nie ograniczała się przy tym do formułowania deklaracji politycznych, ale podejmowała również konkretne działania, np. znosząc opłaty wizowe dla obywateli ukraińskich.) W 2002 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski zgłosił tzw. inicjatywę ryską, która przewidywała nawiązanie szerokiej współpracy regionalnej na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej, obejmującej w sumie 17 państw tego regionu i mającej wspierać procesy transformacji oraz

¹⁷ Szerzej patrz: *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin – Warszawa 2009.

¹⁸ Por.: *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, MSZ, Warszawa 2001.

wspólną walkę z przestępczością zorganizowaną i międzynarodowym terroryzmem.

Dokładniejszą prezentację polskich koncepcji w zakresie polityki wschodniej zawarto w dokumencie przygotowanym przez Polskę w grudniu 2002 r. Zawierał on propozycję stworzenia nowej strategii, dzięki której można by lepiej koordynować przedsięwzięcia pomocowe przeznaczone dla Europy Wschodniej przez Unię Europejską oraz inne instytucje międzynarodowe działające w tym regionie. Strategia zakładała różnicowanie relacji UE z państwami tego obszaru w zależności od stopnia, w jakim były zainteresowane współpracą z Unią, a także od ich zaawansowania w procesie dostosowywania swych systemów politycznych, gospodarczych i społecznych do standardów europejskich. Planowano realizację owej strategii na trzech płaszczyznach, obejmujących działania prowadzone przez Unię, państwa członkowskie (w formach dwu- i wielostronnych) oraz organizacje pozarządowe. Najważniejsze miejsce przyznano Ukrainie, która miała odgrywać rolę porównywalną z rolą Rosji, a w przyszłości dołączyć do grona państw członkowskich Unii Europejskiej. W dokumencie podkreślono, że nowa strategia będzie 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 opublikowany został komunikat Komisji Europejskiej inicjujący 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. Koncepcja ta miała przyjąć formę spójnej i na tyle elastycznej polityki, aby stosunki z poszczególnymi państwami wschodnioeuropejskimi zyskały indywidualny charakter, a także, aby nie koncentrowały się 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. Nasz kraj mógłby służyć im zarówno jako „pomost do Europy”, jak też jako

adwokat interesów całego regionu. Wystąpieniom rządowym towarzyszyła wówczas dyskusja prowadzona przez ośrodki akademickie i analityczne oraz media.

W tym czasie propozycje polskiej dyplomacji nie zyskały jednak akceptacji Unii Europejskiej. Przyjęta oficjalnie w 2004 r. koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oparta została 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 rezygnowała 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 „środką ciężkości” europejskich procesów integracyjnych bardziej na Wschód powodowało bowiem, że w nowej konfiguracji politycznej ewolucji ulegała także cała unijna polityka wschodnia. Przestała się koncentrować na stosunkach z Rosją i poczęła przybierać bardziej otwarty charakter w stosunku do innych państw regionu. Wykorzystując to, Warszawa z determinacją udzieliła pełnego poparcia 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 liczące się sukcesy. Trzeba bowiem przyznać, że konsekwentne, zdecydowane stanowisko Warszawy (przy poparciu niektórych partnerów unijnych, zwłaszcza Litwy i państw skandynawskich) przyczyniło się do ugruntowania polityki Unii wobec kwestii ukraińskiej.¹⁹

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

¹⁹ Szerzej por.: O.Barburska, *Poland and Ukraine's European aspirations w: Global Economy. Exploring New Capabilities*, red. M.Baliamoune-Lutz, A.Z.Nowak, J.W.Steagall, Warsaw – Jacksonville 2007.

w tym względzie będzie grozić nowym podziałem Europy na kraje uprzywilejowane i te zostawione swemu losowi.

Polska wystąpiła zatem z inicjatywą powołania do życia Partnerstwa Wschodniego. Jak już wskazano wcześniej, miało być ono programem kompleksowej pomocy w przeprowadzaniu reform ustrojowych w oparciu o ściślejszą integrację gospodarczą i polityczną z Unią Europejską. Projekt miał być realizowany w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale skierowany do wskazanej już grupy adresatów z szeroko rozumianej Europy Wschodniej (należy pamiętać, że Armenia, Azerbejdżan czy Gruzja leżą w regionie Kaukazu, niezaliczanego przecież do ziem *stricto* europejskich).

W celu realizacji tego ambitnego zamierzenia polska dyplomacja rozpoczęła w 2007 r. starania o uzyskanie poparcia partnerów unijnych. Do ścisłej współpracy udało się wciągnąć najpierw Szwecję, która stała się oficjalnym współautorem całej koncepcji, konsultacje prowadzono także z Komisją Europejską. Ważną kwestią było zdobycie poparcia innych państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji. Udało się to w przypadku Berlina, coraz lepiej rozumiejącego wagę relacji ze Wschodem. Natomiast ewentualnym sprzeciwom Paryża zapobiegła akceptacja na marcowym szczycie UE w 2008 r. francuskiej koncepcji powołania tzw. Unii dla Śródziemnomorza. (Francji, która uzyskiwała poparcie dla własnej inicjatywy, trudno było blokować analogiczne działania innych państw.) W sumie dyplomaci polscy i szwedzcy zdobyli dla swego projektu szerokie poparcie, m.in. Wielkiej Brytanii, republik nadbałtyckich oraz krajów Grupy Wyszehradzkiej, zwłaszcza Czech, które uczyniły z idei Partnerstwa jeden z priorytetów swej prezydentury odbywającej się 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 zgłoszona przez premiera Donalda Tuska podczas brukselskiego posiedzenia Rady Europejskiej 19–20 czerwca 2008 r. (Jak wspomniano, oficjalna inauguracja PW miała miejsce w Pradze w maju 2009 r.)

Od tej pory Polska intensywnie angażuje się w realizację Partnerstwa Wschodniego, starając się rozszerzać i wzbogacać jego formułę o nowe elementy. Była już o nich mowa we wcześniejszych rozważaniach, tu wystarczy przypomnieć te, których funkcjonowanie wiąże się

bezpośrednio z aktywnością Polski.²⁰ Na przykład 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 państw niebędących członkami UE. Podjęta została także decyzja o utworzeniu w Warszawie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, realizującej wieloletni program szkoleń dla urzędników pochodzących z państw-adresatów PW. W polskiej 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 PW stało się jednym z priorytetów polskiej prezydencji sprawowanej w drugim półroczu 2011 r. W tym okresie m.in. miał miejsce wspomniany II Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie 29–30 września. Przyjęta na nim „Deklaracja Warszawska” stanowiła wyraźny sygnał polityczny świadczący o gotowości do pogłębienia integracji między Unią Europejską i 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 oraz agencji unijnych.

Przykładem mogło służyć polskie wsparcie dla utworzenia wspomnianych 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 Warszawy powołano Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego, a w 2011 r. Polska pomogła w organizacji III Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i gościła inauguracyjne posiedzenia kilku instytucji PW: Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego, Zgromadzenia Parlamentarnego Partnerstwa Wschodniego oraz Kongresu Kultury Partnerstwa Wschodniego.

W ramach pogłębiania 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

²⁰ Szerzej patrz: *Partnerstwo Wschodnie*, MSZ, Warszawa 2012.

ministrów szkolnictwa wyższego, spotkania szefów służb celnych i statystycznych, konferencje eksperckie w dziedzinie migracji, zwalczania przestępczości zorganizowanej, walki z korupcją, ochrony środowiska, energetyki itd. Dzięki temu m.in. powstała „mapa drogowa” wdrażania poszczególnych przedsięwzięć w okresie poprzedzającym kolejny szczyt PW na jesieni 2013 r.

Polska nie tylko angażuje się w działania na szczeblu unijnym, ale też podejmuje własne przedsięwzięcia. Na umacnianie Partnerstwa Wschodniego polskie władze przeznaczają znaczną część funduszy ze środków na pomoc dla zagranicy. Tylko w latach 2010–2011 w krajach partnerskich PW realizowanych było prawie 100 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 około 120 osób.) Podczas polskiej prezydencji zainaugurowano działalność wielu przedsięwzięć kulturalnych, takich jak wspomniana już Wschodnioeuropejska Sieć Sztuk Performatywnych (z siedzibą w Lublinie) i skupiająca młodych muzyków z Polski i krajów PW tzw. Culture Orchestra.

Największe znaczenie miała jednak postawa Polski wobec kryzysu, który wybuchł na Ukrainie w listopadzie 2013 r. Bezpośrednim jego powodem był wspomniany fakt niepodpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE na listopadowym szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Wprawdzie obie strony nie wykluczyły możliwości zawarcia porozumienia w przyszłości, ale oczywiste było, że nastąpiło faktyczne załamanie się całego procesu integracji Ukrainy z Unią Europejską.

Taka sytuacja wywołała ostrą reakcję proeuropejsko nastawionej opozycji ukraińskiej, popieranej przez znaczną część społeczeństwa, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Na wieść o fiasku szczytu wileńskiego w wielu miastach wybuchły antyrządowe protesty w formie demonstracji lub okupowania budynków publicznych, a ich najbardziej znanym symbolem było utworzenie na centralnym placu Kijowa miasteczka protestacyjnego, zwanego Euromajdanem. Próby zdławienia demonstracji siłą nie powiodły się, a skala społecznego niezadowolenia osiągnęła bezprecedensowy rozmiar, znacznie większy niż w cza-

sie pomarańczowej rewolucji sprzed dziewięciu lat. Pokazało to nie tylko skalę prounijnych sympatii Ukraińców, ale także ich niezadowolenia z funkcjonowania aktualnego systemu politycznego i gospodarczo-społecznego, znajdującego się w ewidentnym kryzysie.²¹

W czasie tego kryzysu polska dyplomacja, klasa polityczna i społeczeństwo udzieliły szerokiego poparcia działaniom opozycji ukraińskiej. 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 Euromajdanie, ale przede wszystkim rząd w Warszawie podjął zakrojoną na szeroką skalę akcję dyplomatyczną, mającą na celu zmobilizowanie Unii Europejskiej do zajęcia zdecydowanego stanowiska. Kolejny raz dowodziło to wielkiego zainteresowania oraz zaangażowania naszego kraju w rozwijanie relacji UE z sąsiedziami ze Wschodu.

* * *

Reasumując rolę Polski w kreowaniu i prowadzeniu polityki Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej, można stwierdzić, że – mimo wszelkich słabości czy niedostatków – rola ta zasadniczo odpowiada zarówno polskim aspiracjom, jak też możliwościom. Jak już wspomniano, ukształtowanie się za wschodnią granicą grupy państw powiązanych z UE jak najściślejszymi więzami integracyjnymi leży w żywotnym interesie geostrategicznym Polski. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że tego rodzaju podejście nie musi oznaczać nadawania priorytetu jakimś neojagiellońskim koncepcjom skierowania polskiej polityki na Wschód, które zawierała 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.

²¹ Przejawem rozprężenia struktur państwa był m.in. fakt, że pod koniec listopada 2013 r. milicja we Lwowie, jednym z bastionów nastrojów proeuropejskich, oficjalnie zapowiedziała, że nie podejmie się tłumienia antyrządowych demonstracji.

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

Abstract

Influence of the Polish Diplomacy on the Development and Implementation of the EU Eastern Policy

The article analyses the role played by the Polish diplomacy in the process of developing and implementing the eastern policy of the European Union. Following a presentation of the relevant definition of this policy, as well as its main aims, the geographical and time framework, the author discusses the essential historical determinants that condition its present shape. This has been shown against the background of broader instruments of EU foreign policy, first of all the European Neighbourhood Policy. The EU Eastern Policy is one of the two essential components of the ENP, further divided into strategic partnership with Russia and a new instrument, the Eastern Partnership. The aims, instruments and principles of the latter have been discussed in more detail. The primary topic of the article, however, emphasises the role of Polish diplomacy, for which active participation in the development and implementation of the EU Eastern Policy is one of the key elements securing Poland's national interests. In this context the author has shown the main Polish political and diplomatic initiatives and undertakings, especially the initiative of establishing the Eastern Partnership. The article ends with a brief attempt to evaluate the achievements and shortcomings in this regard, as well as to outline some forecasts.