

KLUCZOWE ELEMENTY STANOWISKA POLSKI WOBEC POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ¹

WSTĘP

Aby kształtować politykę Unii Europejskiej wobec „Wschodu” w przypadku Polski po pierwsze trzeba z tego „Wschodu” przesunąć się na „Zachód”, a to można było osiągnąć przez członkostwo w Unii Europejskiej i NATO. „Wschód” nie jest w tradycji polityki europejskiej tylko kategorią geograficzną. „Wschód” w swym nie tylko geograficznym kontekście ma różne znaczenia. W polskim pojęciu oznacza często szeroko rozumiane dziedzictwo komunizmu, totalitaryzmu i podległości polityce Kremla. Im lepsza kondycja polityczna i korzystniejsze położenie geopolityczne poszczególnych państw, w tym mniejszym stopniu są one w obiegu europejskiej opinii „Wschodem”. Dążenie do udziału czy nawet uczestnictwo w procesach integracyjnych samo w sobie nie „przesuwa” żadnego społeczeństwa ani państwa na Zachód, ale oznacza tylko jego dążenie do zmiany. Przed 1989 rokiem dla wspólnotowych instytucji europejskich, podobnie jak dla zachodnich rządów, politycznym „Wschodem” – takie podejście było konsekwencją zimnej wojny – były ZSRR oraz środkowoeuropejskie państwa Układu Warszawskiego. Klucz do polityki wobec Wschodu stanowiły relacje z Rosją i poprzez Rosję patrzono na relacje z poszczególnymi republikami radzieckimi oraz państwami satelickimi. Był to swego rodzaju układ gwiazdzisty relacji ze wschodem *via* Moskwa. Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z EWG w jesieni 1988 roku a jeszcze przed zakończeniem obrad okrągłego stołu, 21–22 marca 1989 roku w Brukseli

¹ Artykuł niniejszy stanowi w części rozwinięcie wybranych wątków z tekstu mojego autorstwa pt. *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014* („Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 32).

rozpoczęły się oficjalne negocjacje, których przedmiotem miało być zawarcie umowy PRL z EWG, którym przewodniczył w imieniu Polski Andrzej Olechowski². Jednym z pierwszych gości Tadeusza Mazowieckiego, jako nowo wybranego niekomunistycznego premiera, był 19 września 1989 roku Jaques Delors. Dyplomatyczne ruchy nie zmieniały jednak automatycznie statusu ze „Wschodu” na bycie „Zachodem”, zaczynały natomiast ten proces.

Także po 1989 roku dla EWG (Unii Europejskiej) „Wschodem” ciągle były państwa środkowoeuropejskie – początkowo jako część rozpadającej się sfery wpływów ZSRR, a po przemianach 1989–1991 jako wschodni sąsiedzi – już w procesie szybkiej integracji. Główna zmiana polegała na tym, że relacje z państwami starającymi się o wejście do UE ze środkowej Europy nie były już, w tak wielkim stopniu jak dotąd, uwarunkowane kontaktami politycznymi z Rosją. Ale determinacja zachodnich rządów aby w codziennej praktyce a nie deklaracjach uznać zerwanie zimnowojennej pępowiny z ZSRR, było stopniowe, podobnie jak odchodzenie przez Kreml od chęci wpływania na decyzje rządów w niedawnej przeszłości podporządkowanych Rosji – także było procesem. Jego początkiem była jeszcze stopniowa rezygnacja M. Gorbaczowa z doktryny Breżniewa po 1985 roku.

Inne było jednak podejście Rosji do byłych członków RWPG i Układu Warszawskiego, a inne do byłych krajów związkowych ZSRR. Odnosząc się do państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, zmiana w podejściu do sąsiadów była jeszcze mniej oczywista. W tym przypadku Rosja pilnowała, aby wszelkie procesy integracyjne tych państw z zachodnimi strukturami, jeśli w ogóle, odbywały się za jej przyzwoleniem. Z czasem ukształtowało się w Moskwie podejście, że Rosja w przypadku umów stowarzyszeniowych krajów dawnego ZSRR z UE (wyjawszy Litwę, Łotwę i Estonię, które w składzie ZSRR były najkrócej) powinna być swego rodzaju trzecią stroną, co w oczywisty sposób formalnie nie byłoby dla Zachodu możliwe. W 2004 roku Unia Europejska rozszerzyła się o 10 nowych państw: Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Dotychczasowy „Wschód” z dnia na dzień stał się – już w sensie prawnym – częścią Unii – w związku z tym należało podjąć wyzwanie ustalenia, co dla UE w nowym kształcie będzie „Wschodem”.

Dla kształtowania się polityki wschodniej UE rok 2004 miał kapitalne znaczenie także z kilku innych niż rozszerzenie powodów: przez Gruzję i Ukrainę przetoczyły się rewolucje ludowe, w październiku 2004 roku

² P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–89*, wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012, s. 338.

w Rzymie podpisano Traktat Konstytucyjny, który definitywnie rozstrzygał konieczność prowadzenia przez UE wspólnej polityki zagranicznej. Jeśli zaś tak, to przede wszystkim wobec europejskich wschodnich sąsiadów³. Od tego momentu definitywnie zmieniło się dla UE pojęcie „Wschodu” i jego miejsce na mapie Europy. Dla państw, które ze „Wschodu” „uciekły”, spełniony został wyjściowy warunek, by mogły kształtować politykę wschodnią Unii.

Trudnością pozostało wszelako uzgodnienie, czego dotyczy w nowych warunkach „polityka wschodnia” Unii Europejskiej, szczególnie w najważniejszych państwach Unii było to rozumiane w różny sposób⁴. Nie ma przecież wśród państw członkowskich UE jakiegoś jednego kanonu rozumienia polityki wschodniej, jednej doktryny w tym zakresie. W jakimś sensie błąd polskiego podejścia do polityki wschodniej UE polega na nie wypowiedzianym przekonaniu, że Polska ma tradycję i doktrynę polityki wschodniej, a inne państwa takowej nie mają lub ich podejście oparte jest na niepełnej wiedzy. Ignorowanie innych tradycji polityki wschodniej na kontynencie jest jedną z podstawowych barier w skuteczności polskiej gry o ustalenie zasad prowadzenia polityki wschodniej dla całej Unii.

Jeśli jednak rozumiemy, że polityka wschodnia nie jest domeną jednego tylko państwa w Unii, że tych tradycji jest wiele, to można przyjąć dla uproszczenia, że mamy do czynienia na kontynencie z dwoma zasadniczo różnymi podejściami, paradygmatami w tym względzie: rusocentrycznym – generalnie opartym na przekonaniu, że w ostatecznym rozrachunku Rosja jest głównym gospodarzem nieuniijnego europejskiego Wschodu oraz podejściem zdeterminowanym przez przekonanie, że państwa graniczące na wschodzie z rozszerzoną UE, podobnie jak byli członkowie Układu Warszawskiego z Europy Środkowej, są „skazane” na sukces modernizacji i wejście do UE w przyszłości. Sławomir Dębski to drugie, charakterystyczne dla polskiej, ale także np. litewskiej polityki podejście nazywa optymistycznym determinizmem. Takie podejście zakłada pewność realizacji optymistycznego scenariusza na Wschodzie⁵, przekonanie, że zachodzące tam procesy zakończą się głęboką modernizacją i harmonizacją

³ P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 32/2014 (w przygotowaniu).

⁴ *Ibidem*; K. Gelles, *Polityka wschodnia Niemiec*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009, s. 345; A. Besançon, *Święta Ruś*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012, s. 103–112.

⁵ Por.: S. Dębski, „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2006, nr 3/31, s. 9; S. Dębski, *Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 195.

w ramach UE. Jego największą wadą jest odrzucanie pokusy budowania alternatywnych scenariuszy rozwoju wypadków politycznych.

Ów optymistyczny determinizm w podejściu do Ukrainy czy Gruzji był elementem, który skłaniał Polskę do domagania się rewizji dotychczasowej polityki UE na Wschodzie. Wyrastał z prometejskiego przekonania, zakorzenionego w dominującej w Polsce doktrynie polityki wschodniej, sformowanej przez Jerzego Giedroycia, stanowiącej, że obszar pomiędzy wschodnią granicą Polski a Rosją to historyczna przestrzeń konkurencji z Rosją o charakter położonych w tym regionie krajów, ich ustrój, poddanie się, lub nie, rosyjskiemu imperializmowi itd. Program takiego pojmowania Wschodu w polskiej tradycji niewiele zmienił się od czasów fundamentalnego tekstu Juliusza Mieroszewskiego „Rosyjski kompleks polski i obszar ULB”⁶.

1. POLSKA W DEBACIE O POLITYCE WSCHODNIEJ UE

Podstawowe aspiracje Polski, jeśli chodzi o kształtowanie polityki wschodniej Unii Europejskiej, były zatem po podjęciu decyzji o wejściu na drogę akcesji do UE następujące: po pierwsze nie być już „Wschodem” samemu, po drugie doprowadzić do tego, aby Unia zaczęła prowadzić skoordynowaną politykę wobec nowego „Wschodu” i mieć na tę politykę decydujący wpływ oraz kształtować ją zgodnie z polskimi wyobrażeniami.

W latach 1998–2003 w Polsce trwały prace studialne nad koncepcją Wymiaru Wschodniego UE. Był to bodaj pierwszy przypadek krytycznego udziału Polski w przygotowywaniu koncepcji politycznej, która miała być realizowana nie przez Polskę, ale przez UE już z udziałem Polski. Podjęcie zatem prac nad Wymiarem Wschodnim UE jeszcze przed rozszerzeniem można odczytywać jako objaw dojrzałości Polski do akcesji do UE, ważnym novum był też szeroki udział w tych działaniach środowisk spoza rządu. Prace przebiegały początkowo dwoma nurtami: jako działania koncepcyjne organizacji pozarządowych i think-tanków, w tym także jako element programu politycznego poszczególnych partii oraz oficjalną drogą – w ramach MSZ. Jeśli chodzi o pierwszy nurt to najważniejsze działania prowadzono w trzech warszawskich ośrodkach: Centrum Stosunków Międzynarodowych, Ośrodku Studiów Wschodnich i Fundacji im. Batorego. Wynikiem tych prac

⁶ J. Mieroszewski, *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, [w:] *Nie jesteśmy ukrainofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002, s. 316.

studialnych, seminariów itd. były m.in. dwa opracowania: „Polityka wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim” wydane w OSW oraz „Wymiar Wschodni UE – szansa czy idée fixe polskiej polityki” przygotowane przez kilku autorów dla CSM oraz wielka konferencja w Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie. Wspólnym elementem dwóch powstałych wówczas dokumentów – co słusznie podnosi Agnieszka Legucka – było pewne niezdecydowanie co do formułowanych postulatów, ich mała precyzja itd., a może nie wystarczająca wiedza, czego można oczekiwać w określaniu zakresu przyszłego Wymiaru Wschodniego, zarówno w sensie terytorialnym, jak oczekiwanego zakresu aktywności UE. Świadczyć o tym może nadmiernie częste odwoływanie się do Wymiaru Północnego UE, który nie należał do efektywnych przedsięwzięć Unii⁷.

Na początku 2003 roku MSZ przygotowało oficjalny dokument zawierający oczekiwania Polski jeśli chodzi o przyszłą politykę UE na Wschodzie, który można uznać za zwięzłe podsumowanie toczony już dłuższy czas dyskusji. Można powiedzieć, że MSZ zaadoptowało te postulaty z debaty w środowiskach pozarządowych, które zdecydowało się bronić na forum unijnym. Warto podkreślić, że w tym czasie Polska ciągle jeszcze nie była członkiem Unii Europejskiej. Propozycja MSZ była pierwszym skonkretyzowaniem w oficjalnym polskim stanowisku ambicji Polski jeśli chodzi o przyszłą politykę wschodnią Unii. Plan obejmował czworo nowych wschodnich sąsiadów Unii (Białoruś, Mołdawia, Ukraina i Rosja), ale koncentrował się na państwach zdecydowanych na reformy, jak Ukraina czy Mołdawia. Na dalszym planie polskiego pomysłu, choć zauważone w projekcie, znalazły się państwa Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. W dokumencie pojawiała się zasada zaangażowania Unii w rozwiązywanie problemów poszczególnych państw w zależności od ich postępów w reformowaniu kraju, jednak podkreślano, w usprawiedliwiający wobec wschodnich sąsiadów tonie, ich historyczną spuściznę komunizmu i wynikające z tego polityczne konsekwencje. Polskie MSZ oczekiwało od Unii między innymi traktowania każdego z krajów indywidualnie, zwiększania pomocy finansowej, położenia nacisku na wymianę młodzieży, powołania Europejskiego Funduszu Demokracji w celu promowania praw człowieka i dobrych modeli transformacyjnych, wspierania rozwoju infrastruktury, współpracy transgranicznej itd.⁸ Program MSZ był

⁷ A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki wschodniej UE, Europejska Polityka Sąsiedztwa*, J.M. Fiszer (red.), Instytut Nauk (powinno być: „Studiów”) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 80–81.

⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Non-paper z polskimi propozycjami ws. Kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów, *Polityka rozszerzonej*

dyskutowany na wspomnianej już konferencji w Warszawie 20–21 lutego 2003 roku organizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Fundację im. Batorego. Charakterystyczne, że uczestnikami debaty byli nie tylko polscy urzędnicy i eksperci, ale też kluczowi politycy: Aleksander Kwaśniewski, Włodzimierz Cimoszewicz, Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek i Bronisław Komorowski oraz liczni goście z zagranicy, m.in. Dumitru Braghis, były premier Mołdawii, Borys Tarasiuk, wówczas przewodniczący Komisji Integracji Europejskiej Rady Najwyższej Ukrainy czy wiceminister spraw zagranicznych Finlandii Antti Satuli⁹. Otwierający konferencję Aleksander Smolar zapowiedział nowy etap wchodzenia Polski do UE:

„Mimo że Polska nie jest jeszcze członkiem Unii, wchodzimy w etap, w którym podejmujemy już obowiązki pełnego członka Unii Europejskiej, m.in. współodpowiedzialnego za politykę zagraniczną”¹⁰.

W ten sposób organizator uzasadniał, dlaczego Polska bierze udział w tej debacie, formalnie rzecz biorąc, z pozycji kraju aspirującego do członkostwa. Otwierający konferencję prezydent Aleksander Kwaśniewski zapowiadał:

„Powiększona o nowe państwa Unia Europejska znacząco przesunie się na wschód. Po raz pierwszy tak wyraźnie obejmie swym wschodnim krańcem linię, gdzie cywilizacja łacińska spotykała się przez wieki z cywilizacją bizantyjską. Przekroczy również granicę dawnego Związku Radzieckiego”¹¹.

Wielkie spotkanie z początku 2013 roku dowodzi wagi, jaką elity wprowadzające Polskę do UE przykładały do współtworzenia polityki wschodniej Unii. Konferencja lutowa z 2003 roku dowodzi też kilku rzeczy: w okresie poprzedzającym akcesję Polski do UE sprawę jej przyszłej polityki wschodniej elity polityczne zdawały sobie sprawę ze skutków geopolitycznych rozszerzenia i zmiany sposobu pojmowania kategorii „Wschodu” w Europie oraz rozumiały, że konsekwencją rozszerzenia będzie zapewne kolejne rozszerzenie – perspektywa członkostwa dla wschodnich sąsiadów pojawiała się w wystąpieniach mówców jako swego rodzaju „ubezpieczenie” ich procesu reform. Z wypowiedzi i dokumentu przedstawionego przez MSZ przebijało przekonanie, że polskie doświadczenie transformacji systemowej może być pomocne dla wschodnich sąsiadów, że także naszych sąsiadów na wschodzie

Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 93–107.

⁹ *Ibidem*, s. 108–112.

¹⁰ *Ibidem*, s. 9–10.

¹¹ *Ibidem*, s. 11.

czeka być może dłuższa, ale co do zasady podobna droga. Jasne jest, że już na przełomie 2002 i 2003 roku w polskich elitach dominowała pewność, że wschodni sąsiedzi, podobnie jak Polska i kraje środkowoeuropejskie, prędzej czy później wejdą do Unii Europejskiej. Można mieć wrażenie, że wręcz nie brano pod uwagę innego scenariusza. Był to opisany przez Sławomira Dębskiego swoisty optymistyczny determinizm. Debata w Polsce toczona w latach poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej konsekwentnie stawiała jako długofalowy cel polityki unijnej zadanie trudne i rodzące kontrowersje: członkostwo kolejnych państw w UE i, biorąc pod uwagę opinie panujące na Zachodzie, zawczasu określała pola sporów na tym tle z innymi państwami członkowskimi.

2. „SZERSZA EUROPA” I POLITYKA SĄSIEDZTWA

W 2002 roku Wielka Brytania i Szwecja zaproponowały, by Ukrainę, Białoruś i Mołdawię objąć Inicjatywą Nowego Sąsiedztwa. W dyskusji nad propozycjami dwóch północnych krajów Unii zaznaczyło się zjawisko, które następnie zdominowało debaty o relacjach Unii z sąsiadami, a mianowicie swoisty geopolityczny szantaż południowych członków UE, obawiających się, słusznie lub nie, że prace nad polityką wschodnią UE osłabią południowy wymiar polityki zewnętrznej Unii¹². Charakterystyczne, że w 2002 roku debatę członków Unii o polityce wobec wschodnich sąsiadów w przyszłości rozpoczęły specjalnymi listami do prezydencji hiszpańskiej właśnie te państwa członkowskie. Propozycja brytyjska była bardziej precyzyjna: odnosiła się do Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, a szwedzka tworzyła szeroką wizję Europy „od Rosji do Maroka”. Jack Straw z właściwym dla brytyjskiej polityki pragmatyzmem domagał się ustanowienia statusu „specjalnych sąsiadów” na Wschodzie i wsparcia ich w reformach, które po planowanym rozszerzeniu w Europie Środkowej zapobiegłyby napływowi nielegalnej imigracji i przestępczości od nowych wschodnich sąsiadów UE¹³. Kluczowe z punktu widzenia naszych rozważań jest, że listy ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i Szwecji ze stycznia i marca 2002 roku świadczą o tym, że w oczach członków Unii Polska już wtedy przestawała być „Wschodem”, bo w sensie politycznych decyzji przesądzone było wielkie rozszerzenie Unii. Nie oznacza-

¹² A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki...*, op. cit., s. 79–80.

¹³ A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 19–20.

ło to jednak jeszcze, że Polska czy inne środkowoeuropejskie państwa mogą być traktowane jako partnerzy w układaniu nowej polityki Unii na wschodzie.

W instytucjach unijnych prace nad powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa trwały już w 2003 roku, gdy było jasne, że do rozszerzenia dojdzie 1 maja 2004 roku. Odpowiedni komunikat Komisji Europejskiej (EPS – dokument strategiczny) pochodzi z 12 maja tego roku. Wiązanie dwóch faktów: aktualnego rozszerzenia i ewentualnej konieczności dalszego poszerzenia Unii lub zaproponowania alternatywnego rozwiązania było już założeniem przygotowującej powołanie EPS deklaracji Rady Europejskiej z marca 2003 roku skierowanej do Komisji i Parlamentu pod znamienym tytułem: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*¹⁴. Od tego momentu to oficjalne stanowisko unijnych instytucji, a nie poglądy poszczególnych państw członkowskich miały determinować podejście UE do nowego „Wschodu”.

„Szersza Europa” uciekała od obietnicy członkostwa, obiecywała natomiast wszystkim sąsiadom z południa i wschodu m.in. stopniowe włączanie zaangażowanych w reformach państw do unijnego Jednolitego Rynku¹⁵. Ogólnie rzecz ujmując dokumentowi przedstawionemu przez Komisję Europejską nie udało się zamknąć debaty o polityce wschodniej Unii, zabrakło mu także dojrzałości w formowaniu propozycji politycznych dla wschodnich sąsiadów UE. Kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, mimo że o Wschodzie mowa była na pierwszym miejscu, odpowiadał przede wszystkim układowi sił w ówczesnej Unii – od nowych członków z Europy Środkowej silniejsze były kraje południa: Włochy, Hiszpania czy Francja. Inaczej być nie mogło. Dlatego w ramach polityki sąsiedztwa dobrze zafunkcjonowały kraje południa, które nie leżą w Europie, ale są jej sąsiadami. To te państwa zużywają 70% środków finansowych przeznaczonych na politykę sąsiedztwa. EPS objęła oczywiście także państwa, które są sąsiadami UE na kontynencie europejskim. To kluczowa kwestia, bowiem te kraje – przynajmniej teoretycznie – zgodnie z traktatem mogą starać się o wejście do UE. Zatem polityka sąsiedztwa UE miała objąć, jak zakładano w 2003 roku, Mołdawię, Białoruś i Ukrainę. Rok później włączone do niej zostały także państwa Kaukazu południowego: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Rosja nie przyjęła ostatecznie oferty uczestnictwa we wspólnej polityce sąsiedztwa. Nie pierwszy raz unijni urzędnicy

¹⁴ *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*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> [dostęp: 10.10.2014].

¹⁵ A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki...*, op. cit., s. 84.

stykali się z takim oto podejściem Kremla, że relacje Rosji z UE nie mogą być traktowane jako element szerszej polityki skierowanej do jakiejś grupy krajów. Skoro zatem nie było w ramach polityki sąsiedztwa specjalnej pozycji przeznaczonej dla Rosji, jej udział nie był możliwy.

Podsumowując, największą zaletą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa był fakt, że powstała jako wspólne działanie Unii. Jej największe słabości to umieszczenie w jednym „worku” państw europejskich, które deklarują chęć wejścia do Unii, oraz państw, które nigdy nie miały takiego zamiaru, leżą poza Europą i mają innego rodzaju problemy. Miarą ich skali niech będzie fakt, że takie kraje, jak Egipt czy Tunezja, włączając się w działania polityki sąsiedztwa z UE, były wtedy relatywnie stabilnymi dyktaturami. Już jednak – to odpowiadało polskim oczekiwaniom – u samego zarania polityki sąsiedztwa rozdzielono cele związane z polityką UE wobec sąsiadów na południu i na wschodzie – zostało to jasno, choć w ogólnym urzędowym tonie wyłożone w dokumencie strategicznym z maja 2004 roku. W kontekście sąsiadów wschodnich mowa była o czterech priorytetach. Pierwszym była współpraca gospodarcza, rozumiana dość szeroko jako integracja w dziedzinie gospodarki, projektów biznesowych, polityki społecznej oraz handlu i infrastruktury. Drugim była ochrona środowiska. Kolejnym punktem były kwestie związane ze sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi – kluczowe dla przeprowadzenia na Ukrainie jakichkolwiek reform. Czwarty priorytet był ogólny i enigmatyczny, a dotyczył „kontaktów między społecznościami”¹⁶. Wpływ Polski na powstanie polityki sąsiedztwa nie był wystarczający, aby ją formować na miarę ówczesnych polskich ambicji.

Nic dziwnego, że praktycznie od początku, gdy powstała polityka sąsiedztwa, rozpoczęły się debaty o tym, jak wyodrębnić ze wspólnego zbioru sąsiadów UE – tych ze wschodu. Kształt polityki sąsiedztwa ustalony w 2004 roku nie był satysfakcjonujący. Tymczasem jednak Polska zyskała możliwości oddziaływania na kształtowanie polityki wschodniej Unii już z wewnątrz organizacji. We wszystkich instytucjach UE zwiększyła się obecność polskich urzędników po 2004 roku. O ile proces adaptacji urzędników do nowych warunków pracy trwa dosyć długo, to szybciej w nowych warunkach zaadoptowali się politycy. Ważnym elementem był z tego punktu widzenia Parlament Europejski, w którym zasiedli po wyborach 2004 roku m.in. Bronisław Geremek, Jacek Saryusz-Wolski, Konrad Szymański, Janusz Onyszkiewicz i jeszcze kilku posłów dobrze przygotowanych do wywierania politycznego nacisku i wpływania na parlamentarną retorykę. Po 2004 roku,

¹⁶ *Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm [dostęp: 10.10.2014].

a przed powstaniem Partnerstwa Wschodniego, istota rzeczy polegała na tym, aby wywierać nieustanny nacisk na potrzebę rozbudowy EPS w kontekście wschodnim i powstanie odrębnego kierunku polityki Unii skoncentrowanego na wschodzie. Dobrą ilustracją linii polskiej polityki po rozszerzeniu może być wystąpienie pierwszej polskiej komisarz Danuty Hübner przed wpływowym gremium Grupy Bilderberg. Swoje uwagi formułowała ona już jako komisarz wskazany przez rząd Polski, co warto podkreślić, jeszcze przed wybuchem Pomarańczowej Rewolucji w Kijowie, w warunkach relatywnie negatywnej opinii o rządach Leonida Kuczmy w zachodnich kręgach – więc zachęcanie do otwarcia Unii na Wschód mogło rodzić pewną konfuzję. Hübner mówiła:

„Przyjęcie nowych członków doprowadzi, moim zdaniem, do pogłębienia naszych relacji z Europą Wschodnią, z krajami południowego obszaru basenu Morza Śródziemnego i z Bliskim Wschodem w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polski rząd będzie z pewnością dążył do silniejszych związków ze wschodem – w końcu jest to szczególnie sąsiedztwo Polski. Inne nowe państwa członkowskie Unii będą miały, jak sądzę podobne poglądy. Rozszerzenie zwiększyło też liczbę państw członkowskich, które wyraźnie opowiadają się za przyjęciem Turcji do Unii, co już widać w Parlamencie Europejskim”¹⁷.

Tezy mówczyni były – jak na standardy wystąpień komisarzy – klarowne. Jednoznaczna jest jej szeroka wizja przyszłej Unii, zdecydowany paradygmat rozszerzeniowy. Nie ulega bowiem kwestii, że w ustach polskiego polityka wsparcie dla rozszerzenia o Turcję to jednocześnie wypowiedź w szerszej debacie, czy Unia w ogóle powinna się jeszcze w przyszłości rozszerzać. D. Hübner, jako była negocjatorka traktatu akcesyjnego Polski i osoba jak mało kto zorientowana w meandrach polityki europejskiej, jesienią 2004 roku była pewna kierunku polityki rządu Polski – jako utrzymanego na gruncie domagania się rozwijania polityki wschodniej Unii z udziałem Polski i opierając się na jej doświadczeniach.

3. KWESTIA „OTWARTYCH DRZWI”

W swoim brawurowym w kilku punktach wystąpieniu przed Grupą Bilderberg (także np. o roli Polski w zacieśnianiu relacji transatlantyckich) Hübner nie postawiła literalnie kwestii rozszerzenia Unii na Wschód – ale raczej nie mogło być wątpliwości, że w tym kierunku zmierza jej wywód. Tymczasem

¹⁷ D. Hübner, *Stan stosunków transatlantyckich. Przemówienie komisarz UE Danuty Hübner na spotkaniu Grupy Bilderberg w Warszawie, 15 października 2004, 10/25 Dziesięć kluczowych polskich przemówień 1989–2004*, Res Publica Nowa, Warszawa 2014, s. 107.

sprawa „perspektywy członkostwa” czy jak to ujmował prezydent Aleksander Kwaśniewski „otwartych drzwi” dla kolejnych państw stała się już w latach 2003–2004 politycznym kanonem polskiej polityki wschodniej w ramach Unii. Formalnie i częściej nieformalnie podnoszono „argument niemiecki” w tej sprawie – wskazujący, że przed rozszerzeniem 2004 roku to Niemcy domagały się rozszerzenia UE na wschodzie, a jednym z ich argumentów było pragmatyczne przekonanie o konieczności budowy w tym regionie strefy „stabilizacji i dobrobytu”.

Z debatą o „perspektywie członkostwa” wiąże się jednakowoż kilka problemów. Podejmowana bowiem na poziomie politycznym w zasadnych z punktu widzenia polskich interesów intencjach w jakimś sensie podaje w wątpliwość prawną istotę problemu, która jest jednoznaczna – po spełnieniu odpowiednich kryteriów kraje leżące w Europie zgodnie z prawem europejskim mają zagwarantowane im przez członków UE prawo starania się o członkostwo – a zatem „perspektywa...” w sensie prawnym istnieje i nie powinna być podawana w wątpliwość poprzez jej dyskutowanie. Debaty o przyszłym rozszerzeniu, która trwa z polskim udziałem od wielkiego rozszerzenia w 2004 roku, jest też jednym z istotnych czynników budujących wewnętrzne zróżnicowanie Unii – co w sensie taktycznym może przeszkadzać w dialogu z niechętnymi rozszerzeniu innymi członkami. Z drugiej strony jednak z polskiego punktu widzenia trudno w niej nie uczestniczyć, skoro została narzucona w dyskursie politycznym części liderów europejskich. Ta sama kwestia ma też pewien wymiar praktyczny. Agnieszka K. Cianciara słusznie podnosi, że dyskusja o dalszym rozszerzeniu Unii na Wschód może prowadzić do efektu „błędnego koła”, gdyż jedni argumentują, że polityczna obietnica członkostwa jest konieczna dla przyspieszenia reform w państwach na Wschodzie, inni zaś podnoszą, że to właśnie niezbyt intensywne reformy są przeszkodą w uzyskaniu „perspektywy członkostwa”¹⁸. Jeśli uznać, że szeroko rozumiana demokratyzacja jest kluczowym elementem polityki UE wobec Wschodu, to wypada przyznać rację pierwszemu z poglądów. Nie ma mowy o zwycięstwach wyborczych sił politycznych w takich krajach jak Ukraina czy Mołdawia, które dążą do przyspieszenia reform, skoro w debacie publicznej nie mogą one składać wiarygodnej obietnicy członkostwa.

Oprócz kwestii „perspektywy członkostwa” wyłonił się jeszcze jeden istotny element polskiego stanowiska o potencjalnym rozszerzeniu UE na Wschód – to nie wypowiedana wprost, ale zrozumiała w kontekście politycznych deklaracji, zgoda na pogłębienie integracji w zamian za dopuszczenie

¹⁸ A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie...*, *op. cit.*, s. 158.

przez „starych” członków UE możliwości przyszłego rozszerzenia. Charakterystyczna była w polskich dyskusjach o przyszłości Unii gotowość do zaakceptowania zwiększonej roli wspólnej polityki zagranicznej prowadzonej z Brukseli – wybrzmiało to podczas omawianej powyżej konferencji z lutego 2003 roku. Takie podejście może być interpretowane jako próba wyprzedzenia stanowiska Francji i innych krajów członkowskich. Już w okresie poprzedzającym rozszerzenie 2004 roku, m.in. w odniesieniu do Polski, Czech czy Węgier, pojawiał się bowiem problem, czy ceną za rozszerzenie nie będzie osłabienie Unii. Obawy, że rozszerzenie „rozwodni” Unię, były w latach 90. stałym elementem debaty wewnątrzunijnej. Warto w tym kontekście przytoczyć chociażby raport Komisji Europejskiej z 24 czerwca 1992 roku, który dotyczył zasad kolejnych rozszerzeń UE, wyraźnie przy tym wyłączając z tego grona kraje byłego Związku Radzieckiego. W tonie podobnych obaw toczyły się animowane m.in. przez Francję debaty o reformie instytucjonalnej Unii już po zawarciu Traktatu z Amsterdamu¹⁹.

4. DROGA DO PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Z perspektywy lat widać, że szczególnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie spełniły się oczekiwania związane z kształtowaniem przez Polskę polityki Unii na Wschodzie zaraz po rozszerzeniu 2004 roku, jednocześnie jest jednak oczywiste, że polski optymistyczny determinizm wpływał na kształtowanie polityki wschodniej Unii w kolejnych latach w większym stopniu niż wynikałoby to z siły Polski w Unii. Ewidentne jest niedocenienie przez polskich polityków i ekspertów siły oddziaływania Rosji na zachodnioeuropejskie elity polityczne. Z drugiej strony dla polskiego stanowiska początkowo charakterystyczna była świadomość i artykułowanie sprzeczności interesów z Rosją, początkowo nieśmiało pojawiał się postulat łagodzenia tych sprzeczności²⁰. Tymczasem retoryka przyjmowana wobec Rosji wydawała się być jednym z kryteriów polskiego programu europejskiej polityki na wschód od Bugu: pojawił się następujący problem: aby zyskiwać na Zachodzie posłuch w sprawach polityki wschodniej trzeba było łagodzić nieco stanowisko wobec Rosji, co z kolei niejednokrotnie musiało oznaczać łagodzenie własnej diagnozy. Dominowało podejście w duchu optymistycznego determinizmu

¹⁹ *Ibidem*, s. 16–18.

²⁰ A. Smolar, *Polska polityka wschodnia i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] P. Kowal (red.), *„Wymiar wschodni” Unii Europejskiej – szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 6.

w polityce wschodniej – czyli bezwarunkowe nastawienie na dalsze poszerzenie Unii i przekonanie o zapotrzebowaniu na odgrywanie przez Polskę roli adwokata wschodnich sąsiadów w drodze do UE.

Pozycję Polski strukturalnie osłabiał fakt, że mające większe znaczenie w Unii państwa członkowskie znaną z Morza Śródziemnego były zainteresowane promowaniem współpracy ze swoimi sąsiadami w basenie Morza Śródziemnego, z którymi najczęściej łączyły je historyczne więzi. Zakładano, że jeśli przekąże się takim krajom jak Libia czy Tunezja pewne środki na rozwój, to na południe Europy przybędzie mniej imigrantów. Nowi członkowie UE z Europy Środkowej przez pierwsze lata po 2004 roku byli wyraźnie za słabi na to, aby forsować swój punkt widzenia.

Najistotniejszym, z punktu widzenia sąsiadów Unii, osiągnięciem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było powstanie, od momentu obowiązywania nowej perspektywy budżetowej w UE w 2007 roku, Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa – czyli systemowego usprawnienia mechanizmów finansowania współpracy w ramach sąsiedztwa²¹. Rok 2007 otwiera nowy rozdział w myśleniu o polityce wschodniej Unii Europejskiej także z innych powodów. W kwietniu 2007 roku prezydencja niemiecka w UE ogłosiła plan Synergii Czarnomorskiej. Rząd niemiecki przejął tym samym inicjatywę tworzenia wschodniej odnogi polityki zewnętrznej Unii. Działania na rzecz powstania programu dla regionu czarnomorskiego w naturalny sposób przyspieszyły po styczniowym rozszerzeniu Unii o Rumunię i Bułgarię. Tak jak katalizatorem powstania EPS było rozszerzenie w 2004 roku tak kolejne, mniejsze rozszerzenie w 2007 roku przyspieszyło dojrzewanie Synergii Czarnomorskiej²².

Synergia może być traktowana jako suplement do EPS lub jako test, sondowanie, na ile efektywne byłoby skoncentrowanie oczekiwanego wówczas powstania wschodniego wymiaru polityki UE wokół Morza Czarnego. Można też widzieć w powstaniu Synergii element sprawdzania, jak bardzo zaawansowaną ofertę UE może wysunąć wobec partnerów na wschodzie, zachowując wewnętrzną spójność²³. Chodziło o to, aby objąć nią kraje jednego okalającego Morze Czarne regionu – Ukrainę, Rosję, Gruzję, Turcję, Bułgarię

²¹ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 29–31.

²² Szerzej: A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III–IV, 2007, nr 5–4, s. 382; A. Balcer (red.), *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011, s. 5.

²³ J. Ruskowski, L. Wojnicz, *Partnerstwo Wschodnie. Instrument europeizacji ad extra*, [w] M. Żurek (red.), *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy*.

i Rumunię – oraz państwa, które są z basenem Morza Czarnego związane kulturowo – Armenię, Azerbejdżan, Grecję i Mołdawię. Już samo wyliczenie potencjalnych członków Synergii wskazuje pierwszą barierę w sprawnej organizacji Synergii – trudność w sformułowaniu jej politycznych celów. Trzy z tych państw były członkami Unii, Turcja jest objęta „wiecznym” procesem akcesyjnym, większość potencjalnych członków działała w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zaś Rosja występowała jako strategiczny partner UE – korzystający, co warto zaznaczyć, z funduszy na EPS, czyli powstałego właśnie EIPIŚ. Potencjalnych uczestników Synergii Czarnomorskiej łączyło więc tylko położenie nad jednym morzem. Fakt, że powstała Synergia Czarnomorska był dowodem, że nieustanne napięcie wytwarzane przez kilka państw członkowskich z grupy nowych członków było skuteczne w tym sensie, że RFN zdecydowała się wyjść z nową inicjatywą. Z punktu widzenia polskiego postrzegania polityki wschodniej UE, Synergia była kłopotliwym pomysłem – odsuwała kwestię polityki wschodniej Unii daleko od polskiej granicy i siłą rzeczy osłabiała polski wpływ na taką politykę w przyszłości. Niemieckie plany spotkały się z chłodnym przyjęciem w Polsce i być może pobudziły refleksję w kierunku poszukiwania formuły polityki Unii na Wschodzie. Charakterystyczne dla Synergii Czarnomorskiej było trudne do zaakceptowania w Warszawie idealistyczne podejście, w którym Rosja nie występowała jako polityczny konkurent Unii w Europie. Podejście to abstrahowało od faktów wskazujących, że rosyjska polityka zmierza w kierunku neoimperialnych iluzji.

Niemal w tym samym czasie, gdy rodziła się Synergia Czarnomorska, prezydent Polski Lech Kaczyński wystąpił z inicjatywą Szczytu Energetycznego w Krakowie. Przedstawiając swój plan, zdawał sobie już sprawę z tego, jak trudno byłoby uzyskać u decydentów w Unii zgodę na dalej idące obietnice polityczne rozszerzenia Unii w przyszłości – było to jednym z powodów zawężenia tematyki projektu Kaczyńskiego do energetyki. Plan Kaczyńskiego nie został sformalizowany, stała za tym pewna taktyka: ewentualne poparcie dla niego w europejskich stolicach, a było jasne, że trudno je będzie uzyskać, nie musiało oznaczać stawiania sprawy na ostrzu noża. Koncepcja szczytu energetycznego wzmacniała pewien element dotychczasowego stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej – pragmatyczny rys ekonomiczny. Warto przypomnieć, że idea Lecha Kaczyńskiego korespondowała ze zgłoszoną wcześniej (styczeń 2006 r.) przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza propozycją powołania Paktu Energetycznego, zwanego paktem muszkieterów

– partnerami w realizacji przedsięwzięcia miały być państwa Grupy Wyszehradzkiej, których K. Marcinkiewicz próbował pozyskać dla tej idei. Plan ten był zaprezentowany *ad hoc* bez odpowiedniego dyplomatycznego przygotowania, a nowy premier nie był wystarczająco wciągnięty w europejskie sprawy, aby skutecznie forsować projekt²⁴. Nie było również oczywiste, czy południowi sąsiedzi tak samo jak Polska postrzegają zagrożenia związane chociażby z energetyczną polityką Rosji i rzecz kluczowa: tak ważnego projektu o takim potencjale politycznym skierowanym wobec polityki Rosji nie można było przeprowadzić w ramach Unii tylko z „nowymi” środkowoeuropejskimi partnerami. Ale pomysł K. Marcinkiewicza dodawał istotny element do polskiego stanowiska w ramach UE – wzmacniał się praktyczny wymiar krytycyzmu wobec polityki Rosji, od tego momentu było ono zapewne w oczach obserwatorów czymś znacznie więcej niż tylko idealistycznym apelem o polityczną perspektywę rozszerzenia dla naszych sąsiadów. Warto zaznaczyć, że dokładnie w tym czasie w najlepsze rozwijała się współpraca niemieckich i rosyjskich firm w dziedzinie energetyki ze sztandarowym projektem gazociągu Nord Stream. Z tego punktu widzenia, polska propozycja, aby koncentrować się właśnie na energetyce, musiała u zachodnich partnerów w Unii wywołać niepewność, czy taki pomysł nie zostałby w Rosji odebrany jako przygotowany w kontrze np. do interesów Gazpromu, czyli rosyjskich celów w Europie. Rok później do idei organizacji polityki wschodniej UE wokół kwestii energetyki powrócił, organizując spotkanie krakowskie, prezydent L. Kaczyński. Polityczny sens firmowanej przez niego inicjatywy krakowskiej polegał na tym, aby państwa UE – Polska i Litwa – rozpoczęły współpracę z sąsiadami spoza Unii wyłącznie nad konkretnymi projektami. Na pierwszy ogień – jak już powiedzieliśmy – miała pójść energetyka. W maju 2007 roku do Krakowa zjechali prezydenci Polski i Litwy, a także Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu oraz specjalny przedstawiciel prezydenta Kazachstanu. Głównym efektem szczytu krakowskiego jesienią 2007 roku, powtórzono w Wilnie na zaproszenie prezydenta Litwy Valdasasa Adamkusa, było powołanie spółki Sarmatia, której celem miało być przygotowanie kanału transportowego Odesa–Brody–Gdańsk. Nie mniej ważna była polityczna demonstracja, że możliwe jest budowanie struktur politycznych unijno-wschodnich poza Europejską Polityką Sąsiedztwa. Tak jak Synergia Czarnomorska, zaproponowana przez Niemcy, cierpiała na brak celów, tak inicjatywa prezydenta L. Kaczyńskiego

²⁴ Można też w propozycji K. Marcinkiewicza widzieć pewne nawiązanie do propozycji energetycznych tzw. gazociągu norweskiego z końca rządów Jerzego Buzka z lat 2000–2001, zarzuconych potem przez rząd Leszka Millera.

miała cel, jak na owe czasy, wyraźnie (może zbyt wyraźnie) określony. Putin swoje stanowisko wobec aktywności Kaczyńskiego określił zwołaniem w tym samym terminie co w Krakowie szczytem energetycznym w Turkmenbaszy. Rosyjski *Kommiersant* konstatawał, a polska prasa powtarzała za nim, słowa komentarza dominującego w Moskwie:

„W przeddzień otwarcia w Polsce „antyrosyjskiego” szczytu energetycznego, poświęconego poszukiwaniu alternatywnych wobec rosyjskich źródeł ropy naftowej i gazu ziemnego, Moskwa przeszła do zdecydowanego kontraktaku, a na jego czele stanął prezydent Władimir Putin”²⁵.

Biorąc to wszystko pod uwagę, jasne jest, że inicjatywa Kaczyńskiego nie mogła wówczas dostać wystarczającego wsparcia ani w UE, ani ze strony USA.

5. PARTNERSTWO WSCHODNIE 2008–2013

Przełom w debacie o polityce wschodniej UE przyniósł rok 2008. Była nim inicjatywa ministrów spraw zagranicznych Szwecji i Polski: Carla Bildta i Radosława Sikorskiego. Warto zaznaczyć, że początkowo Sikorski próbował wciągnąć do inicjatywy także min. Fraka Waltera Steinmaiera. Cornelius Ochmann, znaczący niemiecki analityk podkreśla, że w 2008 roku szef niemieckiej dyplomacji nie był gotowy do pozytywnej konfrontacji z propozycją przywieziona do Berlina przez nowego szefa polskiej dyplomacji, który w związku z tym pojechał do Sztokholmu²⁶. Rzucającą się w oczy mocną stroną inicjatywy R. Sikorskiego było włączenie C. Bildta, znanego i cieszącego się autorytetem w Europie polityka, byłego premiera Szwecji. Sprawy wschodnie w ramach Unii Europejskiej wychodziły tym samym poza podwórkowo państw dawnego Układu Warszawskiego i Europy Środkowej – czyli „nowych” członków. Niepowodzenie poprzednich polskich inicjatyw wynikało m.in. z trudności pozyskania jako sojuszników wystarczająco znaczących partnerów ze starej Unii. Wiosną 2008 roku bariera ta została sforsowana: żyrantem nowego projektu zostawała Szwecja, kraj kojarzony z podejściem do polityki zewnętrznej Unii, skoncentrowanym nie wokół interesów, ale

²⁵ „*Kommiersant*”: *Putin zerwał szczyt energetyczny w Krakowie*, Puls Biznesu, 10 maja 2007, <http://www.pb.pl/1323983,23822,kommiersant-putin-zerwal-szczyt-energetyczny-w-krakowie> [dostęp 8.12.2014].

²⁶ C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „*Biuletyn Niemiecki*”, nr 6, 13 maja 2010, s. 3.

wokół praw człowieka, idei wspierania reform na Wschodzie itd. Istotne było coś jeszcze, inicjatywa R. Sikorskiego i C. Bildta przesuwająca z powrotem oś współpracy państw Unii z sąsiadami na Wschodzie znad Morza Czarnego w kierunku Bałtyku. Po stronie partnerów ze wschodu ważny był fakt, że po zmianach politycznych w Mołdawii na Wschód od Unii funkcjonowały trzy jednoznacznie proeuropejskie rządy: w Gruzji, na Ukrainie i w Mołdawii.

Istotą Partnerstwa Wschodniego było połączenie działań na wielu płaszczyznach. Po pierwsze: zawierało ono potencjalnie efektywne instrumenty prawne – umowa stowarzyszeniowa i umowy o wolnym handlu. W obu przypadkach w porównaniu do doświadczeń państw środkowoeuropejskich z poprzedniej dekady inicjatywa szła daleko. Po drugie, ważnym elementem działania w ramach Partnerstwa stały się kwestie wizowe. Zarówno jeśli chodzi o doraźne łagodzenie reżimu wizowego, jak i długofalowo – zniesienie wiz. Po trzecie, Partnerstwo Wschodnie stało się forum współpracy politycznej. W Parlamencie Europejskim powstało Zgromadzenie Parlamentarne UE i wschodnich sąsiadów, zwane EuroNest'em. Właśnie wymiar parlamentarny, chociaż w sensie praktycznych korzyści dla wschodnich partnerów nie wnoszący wiele, w sensie politycznym był mocnym sygnałem – stał się elementem wiązania elit krajów partnerstwa z unijnymi elitami politycznymi. Po czwarte, Partnerstwo Wschodnie miało być areną współpracy organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, Partnerstwo Wschodnie miało być instrumentem finansowego wspierania przez UE projektów organizowanych na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii oraz w państwach Kaukazu Południowego. Najważniejszym elementem Partnerstwa były umowy stowarzyszeniowe i umowy o wolnym handlu. Dobre mechanizmy prawne potrafią być dużo bardziej efektywne, niż dotacje z budżetu Unii. Pytanie, czy nie szły zbyt daleko? Czy związanie z nimi – w razie wejścia w życie – konieczności przeprowadzania głębokich reform nie było już w założeniu błędem w tym sensie, że przekraczało możliwości organizacyjne i polityczne poszczególnych rządów na Wschodzie oraz granice społecznej cierpliwości społeczeństw? Z punktu widzenia założeń polskiej polityki, sformułowanego przez Dębskiego paradygmatu optymistycznego determinizmu, propozycje PW, choć nie mówiły wprost o „perspektywie członkostwa” i maksymalistów nie mogły zadowolić, to były trafione.

Członkowie Unii Europejskiej znad Morza Śródziemnego nie tracili czasu. Korzystając z okoliczności kierowania Unią Europejską, prezydent Francji Nicolas Sarkozy zorganizował w Paryżu w lipcu 2008 roku szczyt polityczny z przywódcami państw basenu Morza Śródziemnego. Powstała Unia dla Państw Morza Śródziemnego, która była w sensie organizacyjnym lepiej oprzyrządowana niż znajdujące się wówczas w ostatniej fazie przygo-

towań Partnerstwo Wschodnie. Jednak ani ona, ani Partnerstwo Wschodnie nie wyszły poza ogólne ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co najlepiej było widać po tym, że za powstaniem nowych inicjatyw nie poszło odpowiednio dużo dodatkowych pieniędzy z budżetu Unii. Innym sygnałem, że ramy EPS, mimo znaczących korekt obowiązywały, była odmowa zadeklarowania perspektywy członkostwa dla państw PW. Jednak dopiero od powstania Partnerstwa w 2008 roku, rozdzielenie polityki wobec wschodu Europy i południowych jej sąsiadów w optyce Unii stało się faktem, a Polska była jednym z motorów tego procesu. Pozwoliło to na konsolidację inicjatyw wschodnich w ramach jednego pakietu – Partnerstwa Wschodniego. Poprzednie inicjatywy skierowane na wschód, jak idee Paktu Energetycznego, inicjatywa krakowska (energetyczna), czy Synergia Czarnomorska, ustępowały miejsca partnerstwu, które jednak czerpało z doświadczeń poprzednich projektów czy dotychczasowych prób ich realizacji.

Kształtowaniu się Partnerstwa Wschodniego towarzyszyły dramatyczne wydarzenia na Wschodzie. W sierpniu 2008 roku Rosja napadła na Gruzję, co zapewne przyspieszyło dojrzewanie koncepcji PW. 3 grudnia 2008 roku Komisja Europejska zatwierdziła plan Partnerstwa Wschodniego (PW). Jego główne elementy to strefa wolnego handlu, układy stowarzyszeniowe, ułatwienia wizowe i 600 mln euro na wspólne projekty. Podczas prezydencji czeskiej w 2009 roku Partnerstwo Wschodnie zostało oficjalnie ustanowione na szczycie w Pradze. Podkreślić należy otwarcie obywatelom państw Europy Wschodniej drzwi do Europy – ułatwienia w zdobywaniu wiz, a w perspektywie ich zniesienie, liberalizację w realizowaniu inwestycji; osiągnięcie zbieżności w przepisach i normach z UE; współpracę w zakresie kontroli wspólnych granic, bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki. Kolejne szczyty PW odbyły się 29–30 września 2011 roku w Warszawie podczas prezydencji polskiej oraz 28 listopada 2013 roku w Wilnie. Szczyt warszawski nie przyniósł istotnego postępu w rozwoju Partnerstwa, ale wileński okazał się kluczowy z punktu widzenia przyszłości tego kierunku polityki Unii. Podczas spotkania na Litwie, Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, wcześniej wprowadzono ułatwienia wizowe dla Azerbejdżanu. To te wydarzenia pozwoliły początkowo przedstawiać osiągnięcia szczytu wileńskiego w umiarkowanie pozytywnym świetle. Prawda jednak była inna – najważniejszym elementem spotkania w Wilnie miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. To wokół tej sprawy odbyła się najtrudniejsza batalia.

Institucje europejskie broniły uwięzionej Julii Tymoszenko i próbowały uzależnić podpisanie lub wejście w życie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina od odzyskania wolności przez byłą premier. Jednocześnie w procesie negocjacji

z Komisją Europejską ukraińscy negocjatorzy spotykali się ze stałą odmową zapewnienia Ukrainy o możliwej dla niej perspektywie członkostwa w UE. W. Janukowycz sprawiał wrażenie, że zmierza do podpisania umowy, jednak bez uwolnienia J. Tymoszenko. Ostatecznie, dosłownie w ostatnich tygodniach poprzedzających szczyt wileński, ujawniły się elementy blefu w obu strategiach: Unia faktycznie uchyliła warunek wypuszczenia J. Tymoszenko przez W. Janukowycza, a ten, mimo gotowości UE do podpisania stowarzyszenia z Ukrainą, pod wpływem ostrego nacisku Rosji, uchylił się od podpisu. Sprawa ta stała się iskrą zapalną dla niezadowolenia Ukraińców, którzy słyszeli wcześniej zapewnienia administracji W. Janukowycza, że zmierza do podpisania umowy. W Kijowie rozpoczęły się kilkumiesięczne protesty na placu Niepodległości (Majdanie). Ich wymowa polityczna i symbolika były aż nadto jednoznaczne – dotyczyły integracji Ukrainy z UE. Majdan i jego konsekwencje (aneksja Krymu przez Rosję i rosyjska interwencja wojskowa na wschodzie Ukrainy) zakończyły pewną epokę w rozwoju PW. Największym błędem UE kolejny raz była zła ocena intencji Rosji. Unia traktowała Rosję jak partnera, może trudnego, ale partnera, a Rosja Unię, szczególnie po zaangażowaniu się Zachodu po stronie rewolucji róż i pomarańczowej rewolucji, jako konkurenta. Unia oferowała Rosji wspólne programy, jak Partnerstwo dla Modernizacji (2010 r.) – Rosja tymczasem nie przyjmowała ani Unii jako całości, ani poszczególnych jej członków jako partnerów do prowadzenia wewnętrznych reform w Rosji.

Podsumujmy: główną zaletą Partnerstwa Wschodniego było oprzyrządowanie prawne współpracy partnerów ze wschodu z Unią. Zawarte przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę umowy o stowarzyszeniu z UE i towarzyszące im dokumenty powodują, że pewien rozdział w historii Partnerstwa się zamyka. Po drugie, ważne było złagodzenie reżimu wizowego i w konsekwencji pewne otwarcie drzwi na Zachód dla wielu obywateli państw PW. Po trzecie i najważniejsze, pozytywne było to, że Partnerstwo Wschodnie powstało jako wspólna wydzielona z EPS polityka unijna skierowana na Wschód.

Główne wady Partnerstwa Wschodniego to, po pierwsze fakt, że więcej obiecywano niż można było spełnić, np. w dziedzinie energetyki. Sprawa energetyki ma kluczowe znaczenie w relacjach z partnerami Unii na Wschodzie²⁷. Inna kwestia to fakt, że podobnie jak w EPS, w jednym worku znalazły się kraje o różnym statusie z punktu widzenia ich własnych planów integracyjnych z UE. Tam chodziło o europejskich sąsiadów Unii i jej sąsiadów spoza Europy. W odniesieniu do PW o takie, które dążą do członkostwa w Unii, i takie, które w danym momencie są zainteresowane wyłącznie współpracą gospodarczą, co

²⁷ P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka...*, *op. cit.*

osłabiało spójność programu. Po trzecie, partnerzy UE z Kaukazu przenieśli swoje konflikty na forum PW, co miało konkretne negatywne rezultaty, przykładowo sparaliżowali działanie EuroNest'u. Po czwarte, status Białorusi nie był do końca wyjaśniony. Raz współpraca odbywała się po stronie białoruskiej tylko z organizacjami pozarządowymi czy przedstawicielami niezależnych środowisk politycznych z tego kraju, innym razem UE dopuszczała współpracę z władzami w Mińsku. Po piąte, sprawa Ukrainy. Skala problemów tego państwa, ze względu na jego gospodarcze i polityczne znaczenie, jest nie do porównania z problemami z integracją z UE Mołdawii czy Gruzji.

Z punktu widzenia polskich interesów odnośnie do rozwoju PW warto podkreślić na koniec trzy systemowe błędy w jego konstrukcji. Po pierwsze, niewłaściwe zdefiniowanie roli Rosji, która wykorzystywała PW do szantażu politycznego. Prezentowała się jako ofiara Unii Europejskiej, powstanie Partnerstwa Kreml przedstawiał wręcz jako rodzaj „okrażenia” przez Unię (Zachód), a jednocześnie podejmowała akcję przeciw celom PW. Tak jak Polsce udało się przeforsować w Unii myślenie w kategoriach integracyjnego optymistycznego determinizmu, tak nie udało się przeszczepić na europejski grunt ważnego dla polskiej polityki wschodniej założenia wywodzącego się z doktryny Giedroycia, że obszar Ukrainy, Białorusi, a także innych krajów postradzieckich stanowi pole konkurencji z Rosją – inna rzecz, w jaki sposób konkurencja ta się wyraża. Po drugie, błędem był brak deklaracji, że dla uczestników PW finałem może być pełne członkostwo w Unii. Z jednej strony umacniało się oczekiwanie, aby nasi partnerzy podjęli głębokie i trudne społeczne reformy, z drugiej strony komunikat UE na poziomie politycznym nie był jasny. Po trzecie, za mało było środków finansowych jak na łącznie duży obszar sześciu państw PW i do tego zostały one rozproszone na zbyt wiele drobnych projektów. Powinny były zostać skoncentrowane, np. na projekcie powołania Uniwersytetu Partnerstwa Wschodniego. Z polskiego punktu widzenia, najbardziej efektywne byłoby maksymalne skumulowanie środków PW, którego zabrakło.

PODSUMOWANIE

Polskie cele w polityce wschodniej UE układają się w spójną całość, wręcz rodzaj nie sformułowanej w jednolitym dokumencie polskiej doktryny rozszerzeniowej na Wschodzie. Jej podstawą były zasady, które przyświecały polskiej polityce w okresie przed przystąpieniem do UE: „wyjście ze Wschodu”, a potem postulat tworzenia polityki wschodniej UE jako jedno z państw członkowskich – jednak ze względu na położenie i historię predystynowane do więk-

szego wpływu na ten proces. W okresie bezpośrednio przed rozszerzeniem UE w 2004 roku Polska włączyła się w debatę poprzedzającą powstanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która została formalnie zainicjowana zaledwie kilka dni po rozszerzeniu 2004 roku. Siłą rzeczy nie było możliwe, by Polska w bardziej znaczący sposób wpłynęła na kształt tej polityki, jednak podczas poprzedzającej ją debaty w Polsce wyklarowały się trwałe zręby polskiego stanowiska wobec polityki wschodniej UE. Jako jej dalekosiężny cel Polska proponuje potwierdzić zasadę rozszerzenia po spełnieniu odpowiednich warunków formalnych wynikających z zasad prawa europejskiego, a bez respektowania zastrzeżeń Rosji. Na jeden z najważniejszych elementów w polskim programie dla polityki wschodniej UE wyrosła w latach 2006–2014 energetyka: Kazimierz Marcinkiewicz przedstawił w 2006 roku propozycję paktu muszkietarów, Lech Kaczyński zaproponował w następnym roku formułę szczytów energetycznych, a Donald Tusk przedstawił w 2014 roku ideę powołania Unii Energetycznej – widać, że sprawy energetyki stanowią stały element polskich oczekiwań wobec polityki UE na Wschodzie. Podobnie trwałe jest obecnie przekonanie o konieczności pozyskiwania dla polskich inicjatyw na Wschodzie realizowanych w ramach Unii partnerów sprzed rozszerzenia w 2004 roku. Polska zebrała pozytywne doświadczenia po tym, jak w inicjalnej fazie projektowi PW udzieliła wsparcia Szwecja. Najczęściej nie wypowiedzianym elementem polskiej strategii w polityce wschodniej Unii była też zgoda na wzmocnienie wspólnych instytucji unijnych – szczególnie w polityce zewnętrznej, co powinno być interpretowane jako uznawanie w praktyce zasady „więcej rozszerzenia za pogłębienie” współpracy w ramach UE. Można to widzieć jako element transakcji z przeciwnymi rozszerzeniu państwami członkowskimi lub/i jako próbę wzmocnienia polskiego stanowiska w polityce wschodniej Unii za pomocą wspólnych instytucji.

Patrząc z punktu widzenia katalogu polskich celów w polityce wschodniej Unii, wyraźna jest tendencja przyjmowania jako wspólnych niektórych elementów polskiej argumentacji – szczególnie wyraźnie widać to przy porównaniu EPS i Partnerstwa Wschodniego. Nie ulega wątpliwości, że pewna epoka w realizacji Partnerstwa Wschodniego dobiegła końca: przychodzi czas na podsumowanie, wnioski i powstanie nowej generacji partnerstwa: Partnerstwo Wschodnie 2.0. Jego celem powinno być członkostwo w Unii dla tych europejskich krajów, które spełniają odpowiednie warunki oraz plan politycznej ochrony procesu reform w Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie ze strony UE i USA, szczególnie przed presją rosyjską oraz rozbudowa więzi społecznych z obywatelami państw PW – sprawy te zapewne będą omawiane i analizowane. Podstawowa rzecz pozostaje wyzwaniem dla polskiej polityki – na ile uda się jej wpłynąć na dalsze losy PW w jego nowej odsłonie?

BIBLIOGRAFIA

- 10/25 Dziesięć kluczowych polskich przemówień 1989–2004*, Res Publica Nowa, Warszawa 2014.
- Balcer A. (red.), *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011.
- Besançon A., *Święta Rusь*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012.
- Cianciara A.K., *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
- Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_for_external_relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm [dostęp: 10.10.2014].
- 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*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> [dostęp: 10.10.2014].
- Dębski S., „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2006, nr 3/31.
- Gil A., Kapuśniak T. (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.
- Fischer J.M. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Instytut Nauk (Studiów) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Konarzewska A., *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III–IV, 2007.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–89*, wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012.
- Kowal P., Ołdakowski J., Zuchniak M. (red.), *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002.
- Kowal P., *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 32 (w przygotowaniu).
- Kowal P. (red.), „*Wymiar wschodni*” Unii Europejskiej – *szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.

- Legucka A., *Porównanie koncepcji polityki wschodniej UE, Europejska Polityka Sąsiedztwa*, J.M. Fiszer (red.), Instytut Nauk (powinno być: „Studiów”) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Mieroszewski J., *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, [w:] *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002.
- Ochmann C., *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 6, 13 maja 2010.
- Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003.
- Stępień-Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Żurek M. (red.), *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy. Dylematy międzynarodowe i systemowe*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

KLUCZOWE ELEMENTY STANOWISKA POLSKI WOBEC POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Już w okresie przed rozszerzeniem UE w 2004 roku Polska, jeszcze z pozycji kraju kandydującego, uczestniczyła w debacie przed powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która została formalnie zainicjowana zaledwie kilka dni po rozszerzeniu 2004 roku. Podczas tej debaty na czoło wysunęła się zasada dalszego rozszerzania UE po spełnieniu odpowiednich warunków. Jednym z najważniejszych elementów w polskim programie dla polityki wschodniej UE stała się w latach 2006–2014 energetyka oraz działanie w ramach Partnerstwa Wschodniego. Polska zebrała pozytywne doświadczenia po tym, jak już w inicjalnej fazie projektowi PW udzieliła wsparcia Szwecja. Domyślnym stałym elementem polskiej strategii w polityce wschodniej Unii była też zgoda na wzmocnienie wspólnych instytucji unijnych – szczególnie w polityce zewnętrznej, co mogło być interpretowane jako promowanie w praktyce zasady „więcej rozszerzenia za pogłębienie” współpracy w ramach UE. Można to widzieć jako element transakcji z przeciwnymi lub sceptycznymi wobec rozszerzenia państwami członkowskimi lub/i jako próbę wzmocnienia polskiego stanowiska w polityce wschodniej Unii za pomocą wspólnych instytucji. W ostatnich

15 latach wykształcił się swego rodzaju kanon polskiego stanowiska w polityce wschodniej UE związany z tradycją polskiej myśli politycznej. Patrząc z punktu widzenia katalogu polskich celów, zauważalna jest w Unii tendencja do akceptowania jako wspólnych niektórych polskich argumentów – widać to przy porównaniu, jak kształtowała się idea i realizacji EPS, a jak przebiegało to w wyniku Partnerstwa Wschodniego.

KEY ELEMENTS OF THE POLISH STAND ON THE EUROPEAN UNION EASTERN POLICY

Summary

As early as in the period before the enlargement of the European Union in 2004, Poland – as a candidate state at the time – took part in the debate before the European Neighbourhood Policy (formally introduced just a few days after the 2004 enlargement) was conceived. During the debate, the key issue was the idea of further enlargement of the EU after adequate requirements are met. One of the most important elements of the Polish programme within the EU Eastern policy in the period 2006–2014 was energy and activities within the Eastern Partnership. After Sweden supported the Eastern Partnership at its initial stage, Poland gained a lot of positive experience. A supposed permanent element of the Polish strategy within the EU Eastern policy was also its consent for the strengthening of common EU institutions, especially in the internal policy, which might have been interpreted as promoting the principle of “more enlargement for deepening” the co-operation within the EU. It can be perceived as an element of transaction with the member states that were against or sceptical about enlargement and/or an attempt to strengthen Polish stand within the EU Eastern policy with the use of common institutions. A specific canon of the Polish stand within the EU Eastern policy related to the Polish political thought tradition has developed over the last 15 years. From the point of view of the catalogue of Polish targets, one can notice a tendency in the EU to accept some Polish arguments as common ones – it is seen when the development of the idea and implementation of the ENP is compared with what resulted from the Eastern Partnership.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПОЗИЦИИ ПОЛЬШИ ПО ОТНОШЕНИЮ К ВОСТОЧНОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

В период, предшествующий расширению ЕС в 2004 году, Польша, ещё с позиции страны-кандидата, принимала участие в дебатах перед созданием Европейской политики соседства, которая формально была инициирована через несколько дней после расширения 2004 года. В ходе этих дебатов во главе угла был поставлен принцип дальнейшего расширения ЕС при выполнении соответствующих условий. Одним из важнейших элементов польской программы для восточной политики ЕС в 2006–2014 годах была энергетика, а также деятельность в рамках Восточного партнёрства. Польша приобрела положительный опыт после того, как уже на начальном этапе проект Восточного партнёрства поддержала Швеция. Подразумеваемым постоянным элементом польской стратегии в восточной политике ЕС было также согласие на укрепление общих институтов ЕС – в особенности во внешней политике, что может толковаться как продвижение в практику принципа «больше расширения для углубления» сотрудничества в рамках ЕС. Можно в этом наблюдать наличие элемента сделки с выступающими против расширения за счёт государств-членов либо скептически настроенными по отношению к нему, либо/и попытку укрепления позиции Польши в восточной политике ЕС при помощи общих институтов. В последние 15 лет сформировался своеобразный канон позиции Польши в восточной политике ЕС, связанный с традицией польской политической идеи. Рассматривая с точки зрения директории польских целей, можно заметить в политике ЕС тенденцию к принятию в качестве общих некоторых польских аргументов – это можно увидеть благодаря сравнению того, как формировалась идея и реализация Европейской политики соседства, и того, как это проходило в результате Восточного партнёрства.