

D. T. Rosłoń, J. B. Turczyn, O. J. Iwaseczko

PARTNERSTWO WSCHODNIE W POLITYCE ZAGRANICZNEJ POLSKI



ISBN 978-966-941-596-7



9 789669 415967 >

**PARTNERSTWO WSCHODNIE
W POLITYCE ZAGRANICZNEJ POLSKI**

MINISTERSTWO OŚWIATY I NAUKI UKRAINY
UNIWERSYTET NARODOWY POLITECHNIKA LWOWSKA

D. T. Rosłoń, J. B. Turczyn, O. J. Iwaseczko

**PARTNERSTWO
WSCHODNIE
W POLITYCE
ZAGRANICZNEJ
POLSKI**

Monografia

Lwów
Wydawnictwo Politechniki Lwowskiej
2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ “ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА”

Д. Т. Рослонь, Я. Б. Турчин, О. Я. Івасечко

СХІДНЕ
ПАРТНЕРСТВО
В ЗОВНІШНІЙ
ПОЛІТИЦІ
ПОЛЬЩІ

Монографія

Львів
Видавництво Львівської політехніки
2021

Recenzenci:

- Nagórniak M. M.**, dyrektor Instytutu Studiów Podyplomowych i Kursów Przygotowawczych na Wyższe Studia, prof. Katedry Stosunków Międzynarodowych Fakultetu Historii, Politologii i Stosunków Międzynarodowych Przykapackiego Narodowego Uniwersytetu im. Wasyła Stefanyka;
- Andrejewa O. M.**, dr n. polit., prof. Katedry Międzynarodowej Informacji Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki;
- Lucyszyn H. I.**, dr n. polit., prof. Katedry Politologii i Stosunków Międzynarodowych;
- Hetmańczuk M. P.**, dr historii, prof. Katedry Politologii i Stosunków Międzynarodowych

Рецензенти:

- Нагорняк М. М.**, директор Інституту післядипломної освіти та доузівської підготовки, професор кафедри міжнародних відносин факультету історії, політології та міжнародних відносин Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника;
- Андрєєва О. М.**, доктор політичних наук, професор кафедри міжнародної інформації Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
- Луцишин Г. І.**, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних відносин Національного університету “Львівська політехніка”;
- Гетьманчук М. П.**, доктор історичних наук, професор кафедри політології та міжнародних відносин

*Рекомендувала до друку Вчена рада
Національного університету “Львівська політехніка”
(протокол № 70 від 23.02.2021 р.)*

Монографія присвячена ґрунтовному та всебічному вивченню ініціативи ЄС – “Східне партнерство” як важливого виміру імплементації східної політики Республіки Польща з урахуванням актуальних трендів трансформації міжнародного середовища в Центральній та Східній Європі.

Актуальність теми обумовлена потребою дослідження перспектив польсько-шведської ініціативи як в рамках ЄС, так і можливостей офіційної Варшави за умов її реалізації. Актуалізує дослідження і той факт, що вимогою часу є переосмислення сучасної польської східної політики й окреслення потенційних сценаріїв її втілення. Наголошено на тому, що в інтересах Польщі – обмежити російське домінування та зміцнити власні східні кордони через демократизацію й європеїзацію правових, суспільних та економічних сфер держав СП.



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Монографію опубліковано в рамках реалізації проєкту
ERASMUS+ J.MONNET MODULE

«Ініціатива ЄС Східне партнерство: можливості для України»
№ 619891-EPP-1-2020-UA-EPPJMO-MODULE

The European Commission’s support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© Рослонь Д. Т., Турчин Я. Б.,
Івасечко О. Я, 2021
© Національний університет
“Львівська політехніка”, 2021

SPIS TREŚCI

Lista skrótów umownych	6
Słowo wstępne	7
Rozdział 1. Teoretyczno-metodologiczne zasady badania partnerstwa wschodniego w polityce zewnętrznej Polski	9
1.1. Baza źródłowa i podstawowe podejścia do poznania Partnerstwa Wschodniego przez pryzmat współczesnych koncepcji integracji europejskiej.....	9
1.2. Geopolityczny wymiar polskiej polityki wschodniej i jej odbicie w myśli politycznej i praktyce polityki zagranicznej	39
Podsumowanie	53
Rozdział 2. Cechy wschodniej polityki Polski	56
2.1. Transformacja polityki wschodniej Polski po zimnej wojnie	56
2.2. Związek wschodniej polityki Polski i wschodniej polityki UE	71
Podsumowanie	78
Rozdział 3. Partnerstwo wschodnie ue: warunki wstępne, cele i mechanizmy	80
3.1. Ustanowienie i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego UE.....	80
3.2. Rola Polski w rozwoju kierunku wschodniego w zewnętrznej polityce UE	95
3.3. Wyzwania i przeszkody na drodze realizacji Partnerstwa Wschodniego UE.....	105
Podsumowanie	116
Rozdział 4. Potencjał polityki zagranicznej w warunkach realizacji partnerstwa wschodniego	119
4.1. Kierunek działań polskiej polityki zagranicznej w ramach Partnerstwa Wschodniego UE.....	119
4.2. Perspektywy wschodniej polityki Polski w kontekście sąsiedzkiej polityki europejskiej.....	134
Podsumowanie	147
Wnioski	150
Lista wykorzystanych źródeł	160
Dodatki	171

LISTA SKRÓTÓW UMOWNYCH

“ABC” –	polski wariant nazewnictwa dla oznaczenia regionu Adriatyk – Bałtyk – Morze Czarne
Sigma –	Przyjęcie udoskonalenia instytucji publicznych i zarządzania
PO –	Platforma Obywatelska
UE –	Unia Europejska
KPRI –	Kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego
PiS –	Prawo i Sprawiedliwość
PRL –	Polska Rzeczpospolita Ludowa
FR –	Federacja Rosyjska, Rosja
PW –	Partnerstwo Wschodnie
USA –	Stany Zjednoczone Ameryki
RFN –	Republika Federalna Niemiec
ECW –	Europa Centralno-Wschodnia
UW –	Układ Warszawski
RPG –	Rada Pomocy Gospodarczej
CDU/ CSU –	Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna Niemiec /Unia Chrześcijańsko Społeczna Bawarii

Słowo wstępne

Od czasu wprowadzenia przez Unię Europejską inicjatywy Partnerstwa Wschodniego (PW), zarówno w środowiskach akademickich, jak i wśród praktyków, toczy się gorąca debata nie tylko o jej realiach, formach wdrażania, perspektywach rozwoju i szansach na sukces, ale także o korzyściach, jakie otrzymuje konkretne państwo członkowskie, w szczególności Rzeczpospolita Polska.

W kontekście dzisiejszym debaty te politycznego przez rządzące elity w Polsce zdominował kryzys: z jednej strony dwustronnych stosunków Warszawy z Brukselą i Berlinem, z drugiej zaś Warszawy z Kijowem i Wilnem, wywołany odrzuceniem obecnego kursu politycznego przez elity rządzące w Polsce. Napięcia wokół Warszawy-Brukseli i Warszawy-Berlina podważają możliwość koordynowania i skutecznego wdrażania polskich i niemiecko-unijne kursów polityki wschodniej, a pogorszenie relacji Warszawy z Kijowem i Wilnem zagrażają wschodniej polityce Polski, realizowanej zarówno przez państwo, jak i przez UE w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Bezpośrednimi konsekwencjami tych konfliktów, w szczególności w Polsce, była rosnąca popularność twierdzenia, że polityka wschodnia Polski była nieskuteczna, a krytyka jej pierwotnej podstawy została zintensyfikowana – koncepcja porozumienia ze wschodnimi sąsiadami, rozwinięta przez J Giedroycia na łamach „Kultury Paryskiej”. Zamiast niej nie opracowano jeszcze holistycznej alternatywy dla traktowania wschodnich sąsiadów w Polsce, mimo że koncepcja polityczna związana z najważniejszym (geopolitycznie) krajem wschodnim nie może opierać się wyłącznie na oportunistycznej *Realpolitik* lub imperialnym szowinizmie jaką propagują zwolennicy R. Dmowskiego.

W tych okolicznościach potrzebne jest dogłębne badanie perspektyw wspólnego przedsięwzięcia UE i możliwości Polski w jego realizacji. Problem ten jest także aktualizowany przez potrzebę ponownego

zrozumienia współczesnej polskiej polityki wschodniej i nakreślenia potencjalnych scenariuszy jej realizacji.

Dla Ukrainy badania joint venture w polskiej polityce zagranicznej mają znaczenie ze względu na celowość ponownego uruchomienia relacji między Kijowem a Warszawą, a także z uwagi na praktyczne potrzeby opracowania nowych strategii politycznych państwa ukraińskiego w zakresie polityki zagranicznej w kontekście agresji Federacji Rosyjskiej i zbliżenia z UE.

Rozdział 1

TEORETYCZNO-METODOLOGICZNE ZASADY BADANIA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO W POLITYCE ZEWNĘTRZNEJ POLSKI

1.1. Baza źródłowa i podstawowe podejścia do poznania Partnerstwa Wschodniego przez pryzmat współczesnych koncepcji integracji europejskiej

Unia Europejska jako jeden z kluczowych graczy politycznych i ekonomicznych we współczesnym systemie stosunków międzynarodowych, spotyka się z nowymi sytuacjami, które wpływają na cechy formowania jej polityki w różnych sferach. Spektrum tych sytuacji jest nadzwyczaj szerokie i zawiera różne wymiary funkcjonowania UE – od globalnego do lokalnego, od zewnętrznego do wewnętrznego. Nie można pominąć także tematu pozycjonowania regionalnego UE i jej roli jako regionalnej potęgi. Przede wszystkim chodzi o relacje Unii Europejskiej z bezpośrednimi sąsiadami, szczególnie państwami Europy Centralnej i Wschodniej (ECW).

Dla UE region ECW jest szczególnie ważny w kontekście stałego podtrzymywania dobrych relacji sąsiedzkich w regionie wschodnim. Świadczą o tym, zaczynając od okresu zimnej wojny, liczne działania i inicjatywy, ukierunkowane na państwa ECW. Spośród tych działań, na przykład, warto wymienić: 1) udział Wspólnot Europejskich w obniżeniu poziomu napięcia politycznego w regionie, inicjowane przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, 2) kurs polityki zewnętrznej poszczególnych państw – kluczowych twórców integracji europejskiej (Francji i RFN). Koniecznie należy zaznaczyć pozycję Francji, niezmienną od czasów prezydentury generała S. de Gaulle: współpraca europejska, niezależna od podziałów regionalnych pod hasłem “Europa od Atlantyku do Uralu”¹. W przeciwieństwie do Francji, RFN realizowała kurs “Ostpolitik” (polityki wschodniej), przez to właśnie kategoria

¹ Мільчарек Д. Європейський Союз та його місце в сучасному світі / Д. Мільчарек. – Львів: Інформація. Поступ. Перспективи, 2008. – 172 с. (С. 139)

“polityka wschodnia” weszła do sfery polityki zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej.

Znaczenie Europy Wschodniej, jak i jej rola dla Wspólnoty Europejskiej w ramach realizacji kursu polityki zewnętrznej wzrosła szczególnie po “Jesieni Ludów” na przestrzeni lat 1980–1990. Z tego względu, dla Brukseli okazało się konieczne przeciwdziałanie nowym wyzwaniom, spowodowanym zmianami w systemie europejskich stosunków międzynarodowych: rozpadem światowego systemu komunistycznego i radykalnym nowym podziałem sił w Europie wskutek rozpadu Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego. W ten sposób, dla społeczności wschodnioeuropejskich powstały nowe możliwości samorealizacji i rozwoju demokracji we własnym państwie. Ten proces bez wątpienia miał “dwie strony”². Pozytywną było to, że w większości państw postsocjalistycznych zwyciężyła demokracja, a także dokonano się pokojowe zjednoczenie Niemiec, podział Czechosłowacji na Czechy i Słowację, pokojowy rozpad ZSRR. Za negatywny można uznać fakt wybuchu wojny w Jugosławii na tle etniczno-wyznaniowym.

Aby sprostać nowym wyzwaniom, Wspólnota nie tylko rozszerzyła własną bazę organizacyjną, tworząc w 1992 roku Unię Europejską, ale użyła także środków prawnych dla określenia modeli relacji z nowymi państwami, powstałymi po rozpadzie Związku Radzieckiego.

Dla państw ECW zawiązanie ściślejszych relacji z Unią Europejską, która była i dalej jest “bastionem” demokracji i źródłem postępu społecznego we współczesnym systemie relacji międzynarodowych, jest wyjątkową szansą na wzmocnienie własnych pozycji ekonomicznych i politycznych na kontynencie europejskim.

Natomiast tworzenie relacji z państwami ECW stało się jednym z priorytetów polityki zewnętrznej UE w nowych warunkach. Tak więc zwiększenie aktywnej współpracy UE z państwami tego regionu jest realizacją celu strategicznego – zabezpieczenia pokoju i bezpieczeństwa na terytorium państw sąsiadujących, obniżenie rozwoju potencjalnej destabilizacji socjalnej (w tym politycznej i ekonomicznej) na kontynencie europejskim. Realizując w tym celu nowy kurs “polityki wschodniej” UE

² Мільчарек Д. Європейський Союз та його місце в сучасному світі / Д. Мільчарек. – Львів: Інформація. Поступ. Перспективи, 2008. – С. 140.

wykorzystuje takie narzędzia jak liberalizacja handlu, integracja ekonomiczna (sektorowa), przede wszystkim finansowa oraz rozwój relacji politycznych.

Zbliżenie się wielu państw z regionu ECW ze strukturami europejskimi stało się ważną składową ścisłej współpracy z UE, a ostatecznie warunkiem otrzymania przez większość z nich członkostwa w UE. Ze względu na to UE sporządziła z państwami ECW umowy "O współpracy". Europejskie umowy różniły się od poprzednich umów Unii tym, że oprócz aspektów współpracy ekonomicznej, zawierały też warunki o charakterze politycznym w ramach "dialogu politycznego" z państwami sąsiadującymi. Zatem po skomplikowanej i długotrwałej adaptacji państw kandydujących do standardów UE, która trwała dziesiątki lat, w 2004 roku 8 państw Europy Centralnej wstąpiło do UE, a w 2007 roku dołączyły jeszcze dwa (Bułgaria i Rumunia), a niebawem i Chorwacja.

Nowa forma polityki wschodniej UE ukształtowała się po jej rozszerzeniu na wschód. Świadczy o tym fakt, że nowo przyjęci członkowie UE z regionu Europy Centralnej występowali jednocześnie jako obiekty realizacji tej polityki. Na nich ukierunkowana była działalność pozostałych partnerów Unii, jak i jej twórców.

Rozszerzenie UE stało się poważnym testem zarówno dla poszczególnych polityków, jak i dla twórców struktur europejskich w Brukseli. Przed UE stanęły nowe problemy, przede wszystkim, pogłębienie własnej integracji, adaptacja dorobku i potencjału nowo przyjętych państw, a z czasem – otrzymanie maksymalnej korzyści z powiększenia Unii. Dlatego koniecznym było zwiększenie wysiłków ukierunkowanych na jak najszybszą i najpełniejszą integrację nowych państw członkowskich ze strukturami Wspólnoty. W tym kontekście ważnego znaczenia nabrała polityka UE "okresu wstępnego": "polityka wschodnia", "polityka pomocy" czy "strategia wstępna". Uważa się, że ta polityka miała rozwijać się efektywniej w warunkach członkostwa. Wielkość i znaczenie różnorodnej pomocy wspólnoty nowym członkom UE w ramach Funduszy Strukturalnych, dają podstawę dla określenia takiej działalności UE jako specyficzną ale realną "politykę wschodnią" co do nowych członków. Znajduje ona również swoją realizację w granicach nowego formatu "polityki

wschodniej” UE – Partnerstwa Wschodniego w warunkach rozwoju współpracy wewnątrz wspólnoty.

Wprowadzenie w ramach polityki europejskiej sąsiedztwa Partnerstwa Wschodniego przewiduje aktywizację współpracy ekonomicznej i politycznej z państwami Europy Wschodniej (Ukrainy, Białorusi i Mołdawii) i Kaukazu (Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu). Po raz pierwszy idea Partnerstwa Wschodniego była przedstawiona 22 kwietnia 2008 roku przez I. Fridriga, który zaproponował stworzenie Unii Wschodnioeuropejskiej. W maju 2009 roku w Pradze, Partnerstwo Wschodnie otrzymało status oficjalny, wyznaczając jako swój cel strategiczny implementację asocjacji politycznej i integracji ekonomicznej między UE i partnerami wschodnimi. Chodziło o sporządzenie umów “O asocjacji”, wliczając pogłębione i osiągalne strefy wolnego handlu, liberalizację systemu wizowego, który powinien obejmować środki zwalczania nielegalnej imigracji³.

Kluczowym zadaniem Partnerstwa Wschodniego jest stowarzyszenie polityczne i ekonomiczne państw – partnerów UE: sprzyjanie bezpieczeństwu, stabilności i właściwemu zarządzaniu; rozwój partnerstwa Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego (OSO) i rządów państw partnerskich, ożywienie kontaktów między ludźmi drogą liberalizacji systemu wizowego w planie długoterminowym na podstawie indywidualnej, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego, reformy sektorów gospodarczych i ochrona otaczającego środowiska.

Dla regionu Europy Wschodniej taką instytucjonalną i wielostronną formę współpracy można rozpatrywać jako coś nowego. Warto zaznaczyć, że dwustronna forma współpracy międzynarodowej w Partnerstwie Wschodnim jest praktycznie identyczna jak ta, którą w Unii Europejskiej wykorzystuje się dla wszystkich państw sąsiadujących (EPS), z wyjątkiem “mechanizmu rozbudowy instytucjonalnej” (w ramach której wdrożono kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego w celu usystematyzowania projektów Twinning, TAIEX, SIGMA i normatywnych

³ Горюнова С. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / С. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 167–168.

mechanizmów prawnych, w których plan działania zamieniono na umowy “O asocjacji” z UE).

Wielostronny format Partnerstwa Wschodniego implementuje się na kilku poziomach:

- I poziom – szczyty z udziałem najważniejszych głów państw i rządów państw członkowskich UE i państw partnerskich;

- II poziom – spotkania ministrów spraw zagranicznych i innych ministrów członków UE i państw partnerskich;

- III poziom – wielostronne platformy tematyczne wyższych urzędników zajmujących się poszczególnymi sprawami;

- IV poziom – forum społeczeństwa Partnerstwa Wschodniego, którego głównym celem jest rozwój relacji między społecznościami obywatelskimi w UE i państwami partnerskimi, a także udział społeczności obywatelskich w życiu własnych państw.

- V poziom – zgromadzenie parlamentarne Euronest, powołane do kontroli pracy organów Partnerstwa Wschodniego i sprawowania roli forum dla prowadzenia dialogu między członkami Europarlamentu i przedstawicielami parlamentów krajów partnerskich.

- Implementacja zadań Partnerstwa Wschodniego jest pod kontrolą Komisji Europejskiej w ramach czterech platform tematycznych:

- I platforma – “Demokracja, właściwe zarządzanie, stabilność;

- II platforma – “Integracja ekonomiczna i zbliżenie z politykami UE”;

- III platforma – “Środowisko otaczające, zmiana klimatu, bezpieczeństwo energetyczne”;

- IV platforma – “Kontakty międzyludzkie”⁴.

Jak wiadomo, integracja europejska obejmuje dwa podstawowe wektory: “pogłębienie” i “rozszerzenie”, które przewidują formowanie podejścia dyferencjalnego, w ramach którego można harmonijnie połączyć dynamikę reform politycznych, ukierunkowanych na pogłębienie integracji w granicach UE, z przyłączeniem do niej nowych państw.

⁴ Горюнова С. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / С. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 168.

Inicjatorem podejścia dyferencyjnego co do integracji europejskiej w podstawowych koncepcjach teoretycznych jedności europejskiej jest belgijski działacz państwowy L. Tindemans, który w 1975 roku w swoim planie zaproponował możliwość integracji “dwoma szybkościami”⁵. Mowa o dyferencjacji stopni udziału państw w integracji europejskiej. Praktycznym przejawem tej idei stała się możliwość nie wprowadzenia euro przez Wielką Brytanię i Danię.

Nowe idee co do korelacji między praktyką pogłębienia integracji i rozszerzeniem UE spowodowały wydarzenia końca XX wieku: formowanie UE jako wspólnoty politycznej, stworzenie nowych państw w przestrzeni poradzieckiej i możliwość przewyciężenia powojennego podziału Europy dzięki integracji. Z tego względu pojawiła się pierwszorzędowa potrzeba zweryfikowania zasady “najpierw pogłębienie, a potem rozszerzenie”⁶, a także, utworzenia konceptów teoretycznych, mogących połączyć “horyzontalnie” i “wertykalnie” wymiary integracji.

Na przestrzeni lat 90 XX wieku uformowały się trzy szkoły badające relacje “pogłębienia” i “rozszerzenia” UE. Szkoły te powiązane są z wektorami zewnątrz politycznych orientacji trzech głównych państw UE: RFN, Francji, Wielkiej Brytanii (do początków “Breksitu”). Dla przykładu, przedstawiciele szkoły brytyjskiej wyznawali idee co do dalszego rozszerzenia UE w kierunku państw ECW w celu zatrzymania podziału Europy, uwarunkowanego funkcjonowaniem systemu stosunków międzynarodowych Jałta-Poczdam. Zarówno finansowe jak i polityczne straty, spowodowane członkostwem państw tego regionu we Wspólnocie Europejskiej, przedstawiciele szkoły brytyjskiej uważali za uzasadnione, ponieważ rozszerzenie miało na celu sprzyjać stabilizacji transformacji ekonomicznych i politycznych w państwach ECW i dać możliwość UE aktywnego wpływu na rozwój tych państw. Dla Wielkiej Brytanii, nawet teraz, nie zważając na “Brexit”, pozostaje fundamentalną formułą “rozszerzenie zamiast pogłębienia”⁷.

⁵ Горюнова Е. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Е. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 22.

⁶ Там само. – С. 22.

⁷ Там само. – С. 23.

Z kolei przedstawiciele szkoły francuskiej naciskają na dalsze pogłębianie integracji UE bez jej rozszerzania. Jak uważają teoretycy tej szkoły, pierwszorzędownym zadaniem jest stworzenie silnej politycznie i ekonomicznie Unii w ramach istniejących granic. Tak więc nierozszerzanie, a ścisła współpraca i pomoc państwom kandydującym powinna być kierunkiem dalszej polityki UE co do jej sąsiadów. Mowa o współpracy UE z “państwami trzecimi” w granicach wyznaczonych programów i narzędzi, przede wszystkim przez mechanizmy Partnerstwa Wschodniego, umów “O asocjacji” i innych. Brak strategicznych interesów Francji w Europie Wschodniej, a także dalsze rozszerzenie UE na wschód, zdaniem przedstawicieli szkoły francuskiej, zmieni jedynie pozycję RFN. Dlatego jako przeciwwagę do wektora niemieckiego, Francja aktywniej popiera idee współpracy UE z państwami Morza Śródziemnego – strefą interesów ekonomicznych i politycznych Paryża.

Próby połączenia problemów rozszerzenia i pogłębienia integracji podjęli przedstawiciele szkoły niemieckiej. Podtrzymują tezę, że pogłębienie integracji nierozzerwalnie związane jest z jej rozszerzeniem. Według przekonań przedstawicieli tej szkoły rozszerzenie jest konieczne, jednak liczne problemy w systemie instytucjonalnym Unii wymagają natychmiastowego rozwiązania. Ułatwi to dostosowanie się UE do skutków wejścia państw ECW. RFN próbowała wykorzystać rozszerzenie UE na wschód, przede wszystkim w celu zaspokojenia własnych interesów narodowych, ustanowienia ścisłych relacji ekonomicznych, politycznych i kulturowych z państwami tego regionu, opartych na tradycjach historycznych. W ten sposób, zgodnie z treścią kluczowych idei, można wyciągnąć wniosek, że RFN było najbardziej konsekwentnym zwolennikiem rozszerzenia integracji europejskiej⁸.

Zgodnie z dyferencyjnym podejściem do integracji, a także odpowiednio do trzech teoretyczno-metodologicznych wskazanych szkół (brytyjskiej, francuskiej i niemieckiej) opracowano szereg pojęć teoretycznych i metodologicznych uogólnień, które stały się podstawą pięciu modeli integracji europejskiej, stworzonych dla rozwiązania problemów co do jej rozszerzenia i pogłębienia. Mowa tu o takich modelach

⁸ Горюнова Е. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Е. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 24.

jak “Jednoczesny rozwój wielu organizacji”, “Częściowe członkostwo”, “Giętka Europa”, “Europa okręgów koncentrycznych”, “Europa jądra”.

Pierwsze uogólnienie dotyczy “Jednoczesnego rozwoju wielu organizacji”, którego podstawą jest rozwój integracji europejskiej przez współpracę państw w różnych organizacjach europejskich, przede wszystkim w Radzie Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Centralno-Europejskiej Inicjatywy (CEI) lub Centralno-Europejskiej Umowie “O wolnym handlu” (CEFTA), Grupie Wyszehradzkiej i inne.

Drugie uogólnienie – “Model członkostwa częściowego” ukierunkowane jest na udział asocjowanych z UE państw w poszczególnych działaniach Unii, które należą głównie do sfery kompetencji organizacji międzynarodowych. Jest to na przykład możliwość dołączania do “wspólnych akcji” w ramach wspólnej polityki zewnętrznej i polityki bezpieczeństwa. Te modele przewidują tylko współpracę Unii z państwami kandydującymi z możliwością ich wejścia do UE w perspektywie długoterminowej. Także, z jednej strony, perspektywa członkostwa może dać takim państwom impuls do systematycznych transformacji, a z drugiej – jego brak może wywołać spowolnienie lub zatrzymanie ich dalszego rozwoju, a tym samym (przez niedotrzymanie umów koniecznych do stabilizacji ekonomicznej i politycznej), obniżyć poziom efektywności Partnerstwa Wschodniego. Jest to paradoks tego modelu, ponieważ brak perspektyw pełnego członkostwa jest kluczową zasadą realizacji programu Partnerstwa Wschodniego. Eksperti wskazują na fakt, że polityczne okręgi i państwa członkowskie “starej” Unii są “zmęczone” rozszerzaniem UE na wschód, a co za tym idzie niechętnie rozpatrują możliwość dalszego rozszerzania składu UE. Niezaprzeczalne jest to, że państwa kandydujące z regionu ECW mogą otrzymać tylko korzyści z reformacji i modernizacji, w tym harmonizacji ze standardami UE ich systemów ekonomicznych, prawnych, politycznych itd⁹.

Trzecie uogólnienie teoretyczno-metodologiczne – “Model elastycznej Europy” (“Europa z wyboru”), Europa la carta (dosł.: “jak

⁹ Горюнова С. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / С. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 24.

zechcecie”, “zgodnie z waszym wyborem”) lub model “zmiennej geometrii” obrazuje możliwość wyboru “menu” i strategii rozwoju państw europejskich. Podstawą tego modelu jest teza byłego premiera Wielkiej Brytanii J. Majora. Oparta jest na zasadzie wolnego wyboru stopnia udziału państwa w procesach integracyjnych. Szczegółowy rozkład “Modelu elastycznej Europy”¹⁰ wskazuje na to, że państwo, zgodnie ze swoimi interesami narodowymi, wybiera sprzyjające kierunki i poziomy integracji. Wcielenie tego modelu jest próbą uniknięcia perspektywy spowolnienia i hamowania integracji kosztem stworzenia ścisłej przestrzeni solidarnej dla państw, które wyrażają chęć brania w niej udział. Idea “Europy zmiennych geometrii”¹¹ całkiem efektywnie stawia czoło obecnym potrzebom heterogenicznej UE. Nowo przyjęte państwa, które na dzień dzisiejszy stanowią więcej niż połowę członków Unii, mają możliwość postępowo przyłączać się do komunikatywnych programów współpracy, zależnie od poziomu gotowości ich ekonomii państwowej. Projekt “kartkowej Europy” faktycznie daje możliwość realizowania ultraliberalnego i elastycznego modelu integracji europejskiej Tetchera na podstawie istniejącej bazy komunitarnej, której przykładem jest struktura Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Za termin praktycznego wcielenia podstaw idei tego modelu można uważać decyzję rządu brytyjskiego co do warunków “Pakietu socjalnego” Umowy z Maastricht. To pojęcie obrazuje idee niejednorodnej metody integracji, dającej możliwość członkom UE wybierania strategii “na wzór menu” i dołączania się do ich implementacji.

Czwarte uogólnienie teoretyczno-metodologiczne – “Model Europy – jądra” reprezentowane przez frakcję CDU/CSU niemieckiego Bundestagu, przewiduje obecność we wspólnocie europejskiej “jądra”, którego fundamentalną podstawą jest związek francusko-niemiecki. Do niego mogą przyłączyć się państwa gotowe do pogłębienia integracji europejskiej. Tak więc “jądrem”, oprócz Francji i RFN, mogą stać się

¹⁰ Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і доповн. – К.: Знання, 2012. – С. 65.

¹¹ Горюнова Є. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Є. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 24.

państwa Beneluksu, Dania, Irlandia i inne. Kluczowym elementem tego modelu jest to, że wskazane państwa ściśle współpracują w ramach wzrostu ekonomicznego, i gotowe są do aktywnego udziału w ramach drugiej i trzeciej “platformy” UE. Mowa jest o wspólnej polityce zewnętrznej i polityce bezpieczeństwa UE, a także we współpracy w sferze spraw wewnętrznych i idei justycjalizmu. “Jądro” UE otwarte jest dla innych państw, które odpowiadają “kryteriom zbieżności” i gotowe są do pogłębienia współpracy¹².

I na koniec, piąte uogólnienie teoretyczno-metodologiczne – “Model Europy koncentrycznych okręgów”, reprezentowany przez byłego premiera Francji E. Balladour, przewiduje obecność trzech “okręgów” państw z różnymi poziomami ich integracji: zewnętrzny “okrąg” formują państwa asocjowane z UE, średni – wszyscy członkowie UE, i na końcu wewnętrzny – państwa gotowe do ścisłej integracji w poszczególnych sferach (wspomniane wyżej “jądro”). Bazową różnicą między dwoma modelami “okręgów” i “jądra” jest to, że w niemieckim projekcie UE konfiguracja “jądra” może się zmieniać w zależności od sfery i poziomu współpracy. Natomiast francuski model nie dopuszcza państw, które nie biorą udziału we wspólnocie walutowej do dalszej wzmocnionej współpracy w innych sferach UE (na przykład sferze bezpieczeństwa czy obrony). Współcześni teoretycy wskazują, że takie podejście do jedności europejskiej może być stosowane nie tylko do struktur UE, ale i do relacji Unii z państwami sąsiadującymi w ramach formatu Partnerstwa Wschodniego. Na przykład, można zastosować podział na: “okręg jednolitego prawa”, które obejmuje członków UE; “okręg sąsiadów” – państwa-kandydaci, oczekujący na wstąpienie do UE; “okręgi specjalne” – sąsiedzi Unii Europejskiej, z którymi przewidziano pogłębienie współpracy w wyznaczonych sferach. Tak więc utworzenie porządku europejskiego na skalę kontynentalną, jak proponowali E. Balladour, Fr. Mitterrand oraz W. Havel, obok OBWE i NATO ma gwarantować nie tylko współpracę państw Europy w sferze ekonomii, energetyki, ochrony zdrowia, kultury i polityki, ale przede wszystkim ma

¹² Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: Навч. посібн. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і допов. – К.: Знання, 2012. – С. 65.

zapobiegać konfliktom i sprzyjać wspieraniu pokoju na kontynencie europejskim¹³.

Możemy wysnuć wniosek, że konstantą rozwoju UE, zobrazowaną w europejskich teoriach integracji, jest optymalne połączenie zarówno w przeszłym, jak i w obecnym etapie progresu politycznego, ekonomicznego i socjalnego. Praktyka integracji często wyprzedza literaturę teoretyczną, a teoria “nie nadąża” za nią, bo wymaga permanentnej modyfikacji istniejących koncepcji i formowania na ich podstawie modeli rozwoju UE.

Pomimo znacznej ilości teorii i modeli integracji europejskiej, ich implementacja powiązana jest z problemem poziomu samodzielności i niezależności państwa, które wchodzi w pole integracyjne. Chodzi o to, że z perspektywy państwa narodowego jakiegokolwiek model integracji, w pewnym stopniu ogranicza suwerenność (ekonomiczną i polityczną), której każde państwo chce mieć jak najwięcej.

W rozwiązaniu dylematów suwerenności w integracji międzynarodowej, na korzyść tej ostatniej sprzyja wiele pozytywnych efektów, głównie ekonomicznych. Po pierwsze, integracja międzynarodowa, w tym europejska, której podstawą jest unia ekonomiczna powodująca “efekt komplementarny”¹⁴. Dzięki niemu każde państwo może rozwijać się indywidualnie poprzez specjalizację, która sprzyja podwyższeniu konkurencyjnych i eksportowych możliwości państwa, zabezpiecza w taki sposób wysoki poziom dochodowy przedsiębiorstw ekonomii państwowej. To równoważy negatywne efekty importu towarów i usług z innych gałęzi przemysłu, które są lepiej rozwinięte w innych krajach. “Efekt komplementarny” stymuluje łączenie się ekonomiczne państw, powołując do życia nowsze pozytywne efekty integracji.

Po drugie, dla integracji charakterystyczny jest “efekt łączenia się” gospodarek państwowych, co daje jej członkom z jednej strony możliwość uniknięcia międzynarodowych konfliktów politycznych, z

¹³ Горюнова Є. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Є. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 25.

¹⁴ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 89.

drugiej pozwala realizować ten sam kurs polityki co do innych państw, ponieważ oprócz przyczyn wyłącznie ekonomicznych w integracji regionalnej są też impulsy polityczne. Bez wątpienia ważną rolę w formowaniu międzypaństwowych integracyjnych związków odegrały ich pozytywne przykłady jak “demonstracja efektów”¹⁵.

Po trzecie, ta “demonstracja efektów” integracji, czyli osiągnięcie pewnych politycznych i ekonomicznych korzyści przez członków związku integracyjnego odnośnie zewnętrznych społeczności a także korzyści zintegrowanych państw, daje efekt psychologicznie wpływający na elity innych państw, które uważnie obserwują zmiany w związkach integracyjnych. Na przykład, wskazany efekt wyraźnie zachodzi wśród elit i społeczności regionu ECW, które wyrażają chęć zostania członkami UE, nawet w sytuacji braku posiadania podstawowych warunków wstępnych, w tym makroekonomicznych.

Czwartym skutkiem integracji jest “efekt domina”. Jest to logiczne uzupełnienie “efektu demonstracyjnego”. Jego sedno leży w tym, że gdy większość państw regionu została członkami integracyjnego procesu, ci którzy pozostali poza jego granicami, odczuwają na sobie negatywne skutki zmiany orientacji wzajemnych relacji ekonomicznych państw członkowskich związku integracyjnego “jeden do jednego” w sferze zarówno produkcyjnej, jak i w handlu. To zmusza je do rozwijania relacji z innymi państwami poza granicami związku integracyjnego. Skutkiem takiej polityki integracyjnej dla jednych państw może być rujnowanie gospodarki narodowej a dla innych skrócenie zasięgu handlu zewnętrznego państw, które nie wchodzi w skład integracji. Pojedyncze państwa, początkowo niezainteresowane integracją, ostatecznie włączają się do tego procesu z obawy przed odsunięciem ich na bok.

Po piąte, skutkiem integracji jest “efekt skupienia” który pozytywnie wpływa na rozwój ekonomii edukacji integracyjnej. Funkcjonowanie międzypaństwowej “współpracy” firm, gałęzi przemysłu i produkcji, które odgrywają funkcje “plusów rozwoju” wspólnej ekonomii, ściśle

¹⁵ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 90.

powiązane z efektem wzajemnego uzupełniania się, co stanowi podstawę dla formowania się zasad możliwości konkurencyjnej gospodarki zarówno wspólnoty integracyjnej jak i narodowych gospodarek, które wchodzą w jej krąg. Skutkiem “efektu skupienia” jest uproszczenie zasad tworzenia się skupisk, usunięcie dodatkowych przeszkód na drodze ich rozwoju. Integracja dla skupisk gospodarek narodowych poza granice wspólnoty sprzyja nasileniu “efektu domina”.

Szósty efekt integracji “efekt skali”, związany bezpośrednio z rozmiarem narodowego i wspólnego rynku, jego specjalizacją, miejscem w międzynarodowym podziale prac. Uformowany został dzięki likwidacji przeszkód na drodze ruchu kapitałów, siły roboczej, towarów i usług. Razem z tym, w kontekście działania “efektu skali”, eksperci wydzielają jeszcze dwa typy efektów, których skutki sprzyjają podniesieniu poziomu możliwości konkurencyjnych i produktywności pracy, standardów życia i wzrostu ekonomicznego. Dlatego pierwszy typ takich efektów to “efekty statyczne”: skutki fuzji i racjonalnej relokacji zasobów i kapitałów członków zjednoczenia integracyjnego. Drugi typ efektu w kontekście “efektu skali” to “efekty dynamiczne”, które powstają, przede wszystkim, na bazie naukowo-technologicznej współpracy państw w zjednoczeniu integracyjnym.

Pochodną “efektu skali”, siódmym efektem polityki integracyjnej jest “efekt rozszerzenia handlu”. Efekt ten sprawdza się wtedy, kiedy usuwane są bariery celne i realizuje się wewnętrzna liberalizacja handlu, kosztem podwyższenia produktywności pracy i obniżenia cen. Stymuluje się przyrost zasięgu handlu między państwami uczestniczącymi bez sztucznego zacieśnienia importu państw spoza przestrzeni integracyjnej. W taki sposób nadaje się przewagę producentom ze związku integracyjnego dzięki działaniu “efektu skali” i obniża się koszty produkcji.

Przeciwstawnym do “efektu rozszerzenia handlu” jest ósmy “efekt odrzucenia handlu”. Związany jest ze wzrostem strat i sztucznych ograniczeń (bezpośrednich, protekcjonistycznych i niebezpośrednich makroekonomicznych) i ich skutków, w tym rozerwaniu wzajemnych relacji handlowych z “państwami trzecimi”. Jednak pod warunkiem nasilenia relacji w przestrzeni integracyjnej, a także koordynacji działań państw w sferze podziału pracy (efekt dynamiczny) dochodzi do efektu

rozszerzenia handlu. Jak pokazują dane statystyczne, “efekt rozszerzenia handlu”, który przy pewnych warunkach motywuje do znalezienia sposobów na obniżenie kosztów udoskonalenia produkcji i podwyższenia jej jakości, co ostatecznie, prowadzi do wzrostu dobrobytu.

Dziewiąty efekt – skutek integracji, otrzymał nazwę “efekt intensyfikacji rywalizacji”¹⁶. Chodzi o naturalny stan integracji, oparty na współczesnej liberalnej koncepcji globalizacji. Na dzień dzisiejszy międzynarodowe związki integracyjne są praktycznie we wszystkich regionach kuli ziemskiej, włączają państwa z różnorodnym poziomem rozwoju ekonomicznego i różnym poziomem socjalnym. Najpotężniejsi z nich są zdolni do konkurowania i pretendują na politycznego i ekonomicznego lidera. Przeciwności między nimi są ukryte i są mierzone tylko na podstawie parametrów makroekonomicznych. Ich walka o przestrzeń ekonomiczną i rynek realizowana jest także na poziomie politycznym. Jednocześnie zwracając uwagę na to, że integracja nie dba o interesy narodowe, nasila się konkurencja wewnątrz integracji na poziomie międzynarodowym. “Jakość” integracji oceniana jest na podstawie jej skutków wewnątrz “pola integracyjnego”. Spomiędzy nich wydziela się “efekt koncentrycznych okręgów” – dziesiąty efekt polityki integracyjnej¹⁷.

Istota tego efektu polega na tym, że przeciwieństwo wewnątrz tworzy integracyjnego dzieli państwa na podstawie poziomu rozwoju i dobrobytu, formując z jednej strony “filary” i “motory rozwoju” (państwa liderzy) a z drugiej kraje peryferyjne. Zintegrowane na zasadzie funkcjonalnej zasady państwa rozpoczynają konkurować między sobą, a brak efektywności ponadpaństwowych instytucji zarządzających a także instytucji pomocniczych, nie gwarantuje odpowiedniego poziomu koordynacji ich wysiłków w celu pokonania nierówności socjalnej członków związku integracyjnego. Skutkiem tego, w ramach związku integracyjnego wyłania się pierwszy “okrąg” – wysoko zintegrowane

¹⁶ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 93.

¹⁷ Там само. – С. 94.

jądro, łączące państwa które powiązane są na zasadzie równości (technologicznej, dobrobytu, możliwości konkurencyjnych itp.). Drugi okrąg zalicza państwa z mniej rozwiniętymi gospodarkami, a więc poziom przynależności do integracji jest niższy. Dlatego społeczeństwa różnych państw otrzymują z integracji niejednakowe, często rozbieżne korzyści.

Jeśli chodzi o perspektywę UE w kontekście jej pogłębienia i rozszerzenia, a w tym wypadku na wschód poprzez Partnerstwo Wschodnie, którego promotorem jest Polska, wiele koncepcji przewiduje przyszły rozwój Wspólnoty jako model integracji “Europy koncentrycznych okręgów”.

Kolejny, jedenasty skutek polityki integracyjnej to “efekt stopniowej integracji”¹⁸. Demonstruje on postępowy charakter włączania państw do okręgów integracyjnych, które respektują wspólne warunki, są aktywne w strefach preferencji do związku ekonomicznego i politycznego wstępując do “jądra państw” liderów. Na przykład do “trzeciego okręgu”, w naszym wypadku należą państwa, objęte nowym formatem polityki wschodniej UE – Partnerstwem Wschodnim, przebywające na peryferiach socjalnego, w tym ekonomicznego rozwoju Europy i dlatego nie mające możliwości integrowania się zgodnie z analogicznymi parametrami, ani z państwami jądra, ani drugiego “okręgu” UE. Dlatego współcześni teoretycy wskazują na ścisły związek pomiędzy efektami “stopniowej” i “zróznicowanej” integracji.

Zatem dwunasty skutek – “efekt zróznicowanej integracji” ma miejsce wtedy, gdy geograficzne rozszerzenie UE zmienia koncepcję jego integracji wewnętrznej i przewiduje niejednakowe szybkości integracji różnych państw. “Zróznicowana integracja”, analogicznie do “stopniowej”, ma na celu pogłębienie integracji, ale wyklucza konieczność podpisania prawnie obowiązujących umów i ograniczeń czasowych. W ramach integracji przewiduje się formowanie “jądra” integracyjnego z różnym składem uczestników. Taki rodzaj integracji zazwyczaj umotywowany jest wynikiem decyzji politycznych oraz dążeniami geopolitycznymi

¹⁸ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 95.

państw liderów. Dokładniej jest reprezentowana w trzynastym efekcie “integracji selektywnej”¹⁹, zgodnie z którym jej członkowie porównywani są do “państw trzecich” i włączani są do udziału wyłącznie w poszczególnych działaniach integracyjnych, w zależności od warunków politycznych i ekonomicznych.

Ogólnie, wyżej wymienione trzynaście efektów (skutków) integracji uwarunkowane są wewnętrzną konkurencją członków związku integracyjnego, co prowadzi albo do ich fuzji, albo do ich absorpcji. Biorąc pod uwagę to, że przy integracji deklaruje się zachowanie suwerenności państw narodowych, nierównomierny rozwój członków związku tłumaczony jest niejednorodnością i heterogenicznością efektów integracyjnych dla każdego z nich.

Ostatni efekt, czternasty, eksponowany przy nauce geopolitycznych i geoeconomicznych wymiarów współczesnej integracji – syndrom lub paradygmat “czarnych dziur”,²⁰ wyjaśnia dialektykę integracji-dezintegracji. Eksperci wskazują na fakt, że dezintegracja państw, albo tendencje do “suwerenizacji” ich składowych pojawiły się dawnej w Jugosławii, ZSRR, Turcji, Iraku, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i na Cyprze.

Czyli, pomimo stworzenia makroregionów i ekonomii globalnej, tendencja charakterystyczna dla formowania lokalnych związków (mikroregionów) jest wynikiem dezintegracji istniejących politycznych tworów. Jak wyjaśniają uczeni, niebezpieczeństwo rozwoju takiej tendencji polega na tym, że “czarne dziury” czy zagrożenia związane z ich pojawieniem się formują sytuację kryzysu bezpieczeństwa w poziomie regionalnym, jak na przykład Górski Karabach i Naddniestrze, czy dawna Jugosławia. W celu podołania i niedopuszczenia do takiego rodzaju kryzysu w sferze bezpieczeństwa, konieczne jest stworzenie regionalnych mechanizmów instytucjonalnych dla regulacji konfliktów,

¹⁹ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 96.

²⁰ Там само. – С. 97.

co sprzyja pojednaniu państw. Także możemy wywnioskować że tworzenie “czarnych dziur”, wbrew pozorom, sprzyja integracji.

Przeanalizowane przez nas efekty integracji możemy traktować jako posiadające multiplikatywną – pozytywną i negatywną stronę także przyspieszające globalny i narodowy rozwój. Możemy także wyciągnąć wniosek, że kierunek rozwoju integracji, jej jakość której przejawem jest poziom życia społeczności konkretnych państw, wyznacza naturę związków integracyjnych, a co za tym idzie, nasila opisane efekty.

Na szczególną uwagę w kontekście realizacji Partnerstwa Wschodniego UE zasługują teorie europeizacji. Termin “europeizacja” stosowany jest: po pierwsze – dla zaznaczenia wpływu Unii Europejskiej na poszczególne państwa Europy, po drugie-dla oznaczenia dalekobieżnych procesów w ECW po upadku komunizmu i szerokiego udziału organizacji międzynarodowych Europy w transportacjach ekonomicznych i politycznych tych państw. Właśnie wpływ UE jest najbardziej oczywistym w tym wypadku²¹.

W publikacji Fr. Schimmelfenniga i W. Zedelmayera “Europeizacja Centralnej i Wschodniej Europy” omawiane jest jak rozszerzenie UE na region ECW, jej wpływ na zasady i normy powoduje wszechobecne zmiany wewnętrzne w docelowych społeczeństwach. Tutaj, naszym zdaniem, należy zwrócić uwagę na ten aspekt, że kurs polityki UE co do państw kandydujących zdefiniowany jest jako “polityka warunkowości”. Z jednej strony autorzy koncepcji “europeizacji” definiują “warunkowość” jako strategię polityczną i przyczynowy wpływ UE na politykę wewnętrzną tych państw. Polityka warunkowości Unii Europejskiej może obejmować wszystko, ale także być nieefektywna w danym państwie czy sferze, a zmiany instytucyjne i zmiany kursów polityki w konkretnej gałęzi mogą nie mieć z nią związku przyczynowego. Z drugiej strony, analizując europeizację koncepcyjnie warto zaznaczyć, że niektórzy badacze traktują UE jako siłę kolonialną, która wykorzystuje wspólne możliwości Wspólnoty, a jej moc wymaga ustępstw od państw ECW na szkodę ich rozwoju socjalnego, w tym ekonomicznego i demokratycznego. Natomiast inni określają efektywny wpływ UE na “państwa trzecie”,

²¹ Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – С. 5.

udowadniając, że UE ma moralne prawo do wykorzystywania swojej siły w stosunku do innych państw w celu umacniania w nich demokracji i przestrzegania praw człowieka itd.; przedstawiają jak “absolutnie pozytywny wpływ” UE na państwa ECW sprzyja ich politycznym, rynkowym i gospodarczym reformom, zabezpieczeniu ważnych atutów, w porównaniu z państwami które mają gospodarki przejściowe. Także badania teoretyczno-metodologiczne analizujące wpływ UE na “państwa trzecie”, reprezentuje dorobek w trzech modelach wewnętrznego wpływu UE na te państwa. Pierwszy – “motywatory zewnętrzne”, nadaje dynamikę polityki warunkowości UE. Państwowi decydenci, posiadający dostęp do najbardziej aktualnych informacji, mają możliwość manipulowania jej wynikami dla własnych potrzeb. Ci gracze, którzy są mniej zainteresowani konkretnym warunkiem, mogą bardziej zagrażać wstrzymaniem współpracy, a tym samym, nakłaniać przeciwnika do ustępstw. Zgodnie z “modelem motywatorów zewnętrznych” recepcja zasad UE jest warunkiem, który państwa ECW powinny spełnić w zamian za nagrodę. Ze swojej strony Wspólnota Europejska proponuje dwa rodzaje nagród dla państw, które nie są jej członkami: pierwszy – wsparcie Wspólnoty, drugi – instytucyjne związki ze Wspólnotą. Już od początku współpracy UE z państwami ECW popularny jest program sprzyjania przejściu do gospodarki rynkowej (FARE), która przewiduje odpowiednią techniczną i finansową pomoc²². Związki instytucyjne z UE natomiast różnią się od podpisania umów o handlu, współpracy i asocjacji do pełnego członkostwa. Właśnie takiego rodzaju związki instytucyjne zabezpieczają szerszy dostęp państw zewnętrznych do rynku UE z perspektywą otrzymania przez nie korzyści z handlu, inwestycji i aktywnego udziału w podejmowaniu decyzji UE.

Zatem mają prawo zaistnieć w tym kontekście takie hipotezy jak: prawdopodobieństwo przyjmowania zasad UE przez państwa zewnętrzne rośnie wprost proporcjonalnie z rozmiarem i szybkością otrzymania przez nich nagród; prawdopodobieństwo przyjęcia przez nich zasad rośnie w zależności od miary pewności samych zasad, jeśli są postawione jako warunki dla otrzymania nagrody; prawdopodobieństwo przyjęcia tych

²² Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – С. 16.

zasad zmniejsza się, wraz ze wzrostem w “państwach trzecich” ilości osób wetujących, które doznają szkód z powodu przyjmowania zasad UE (utracone możliwości i upoważnienia, straty socjalne). Podsumowując teoretyczno-metodologiczne zasady modeli motywatorów zewnętrznych, warto podkreślić, że ich warunkowość będzie bardziej skuteczna, jeśli zasady UE i warunki ich wcielenia są jasno wyznaczone, uzgodnione nagrody są zrozumiałe, istotne i szybko dostępne; groźby co do wstrzymania nagrody – prawdopodobne, straty za przyjęcie zasad – niewielkie, a osób wetujących te zasady będzie mało.

Dwa inne (alternatywne) modele wpływu UE na jej sąsiadów otrzymały nazwy: “szkolenia socjalnego” i “wyniesienia lekcji”²³. Podstawą modeli “szkolenia socjalnego” są podstawowe zasady konstruktywizmu socjalnego. Zgodnie z nim UE jest formalną organizacją międzynarodowej wspólnoty, która wyróżnia się specyficzną tożsamością zbiorową, wspólnymi wartościami i normami. Jednak to, czy państwo które nie jest członkiem UE, przyjmie zasady tej wspólnoty, zależy od poziomu zgodności zasad i wymogów UE co do tożsamości zbiorowej, do wartości i norm państw-odbiorecy.

W ramach tego modelu mają prawo zaistnieć takie hipotezy jak: rząd państwa sąsiedzkiego przyjmie zasady UE, jeśli jest on przekonany co do ich przydatności; prawdopodobieństwo recepcji zasad Unii rośnie wtedy, kiedy zwiększa się ich legalność; prawdopodobieństwo recepcji zasad rośnie wtedy, kiedy rząd i społeczeństwo państwa docelowego identyfikują się ze wspólnotą, która ustanowiła te zasady; prawdopodobieństwo recepcji zasad rośnie z wewnętrznym rezonansem.

Ostatni w teorii europeizacji ukształtuje się model “wyniesienia lekcji”. Chodzi o to, że państwa, które nie są członkami UE, mogą przyjąć zasady wspólnoty samodzielnie i bez wykazania odpowiedniej inicjatywy ze strony UE. To przykład “przeniesienia polityki”, w którym znajomość zasad UE wykorzystuje się dla tworzenia własnych zasad funkcjonowania systemów politycznych państw ECW. Model charakteryzuje się tym, że politycy uczą się zagranicznych zasad i praktyk, odpowiednio

²³ Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – С. 24; 27.

oceniają możliwości ich zapożyczenia, a także zdolność efektywnego działania w warunkach narodowych. Kluczową różnicą między dobrowolną i przymusową formą transferu zasad UE do jej sąsiadów jest to, że jej “warunkowość” jest bliższa do “przymusu”, a “wyniesienie lekcji” jest “idealnym rodzajem” dobrowolnego przyjęcia zasad²⁴. W taki sposób “wyniesienie lekcji” staje się reakcją na wewnętrzne niezadowolenie społeczeństwa państw sąsiadujących z UE na istniejące status quo.

Uogólniając teoretyczno-metodologiczne zasady modelu “wyniesienia lekcji”, warto zaznaczyć, że ten model wyklucza takie hipotezy jak: rząd państwa przyjmuje zasady UE, jeżeli według niego, rozwiązał efektywnie problemy wewnątrzpolityczne; prawdopodobieństwo recepcji zasad rośnie, jeśli świadomość nieefektywności zasad wewnętrznych pogłębia się; prawdopodobieństwo recepcji zasad jest tym większe, czym mocniejsze są związki z towarzystwami eksperckimi, podtrzymującymi zasady UE, i czym bardziej sprzyjające do nowych zasad są wewnętrzne struktury instytucjonalne; prawdopodobieństwo recepcji zasad rośnie wraz z ich skutecznością w rozwiązywaniu podobnych problemów politycznych wewnątrz UE i z ich umiejętnością przeniesienia tego sukcesu.

Możemy wnioskować, że motywacja do recepcji zasad zależy nie od wynagradzania ze strony UE, a od chęci poprawy wewnętrznych słabości procesów politycznych, pod warunkiem, że rządzący są naprawdę zainteresowani efektywnością tych zasad.

Po analizie modeli teoretycznych efektów integracji, modeli i szkół eurointegracji, zwrócimy się stroną poznania teorii integracji, które prezentowane były w podstawowych badaniach przedstawicieli federalizmu (neofederalizmu) (A. Etzioni, J. Pinder), funkcjonalizmu (D. Mitrany), neofunkcjonalizmu (R. Keohane, L. Lindberg, J. Nye, E. Haas i P. Schmitter), transakcjonizmu (K. Deutsch) i jego tłumaczeniach – międzyrządowości (A. Moravcsik, S. Hoffman) i instytucjonalizmu (K. Armstrong, P. Pierson, T. Risse-Kappen, J. Checkel).

Ideowo-teoretyczną podstawą integracji europejskiej stała się koncepcja integracji “funkcjonalnej”, której ideologiem był znany

²⁴ Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – С. 28–32.

angielski socjolog D. Mitrany. Kluczowym celem funkcjonalności idei było “zapobieganie różnicom politycznym poprzez rozwijanie sieci międzynarodowych agencji zajmujących się integracją życiowych interesów wszystkich narodów”. W tym kontekście D. Mitrany zaproponował teorię remifikacji (rozgałęzień), zgodnie z którą współpraca funkcjonalna w jednym obszarze stwarza potrzebę takiej współpracy w innych dziedzinach²⁵. W rezultacie prowadzi to do powstania wyspecjalizowanych instytucji ponadnarodowych, co przyspiesza integrację. Należy zauważyć, że według D. Mitranyego kluczową rolę w integracji odgrywa nie sama organizacja międzynarodowa, ale wspólne działania jej uczestników, wyrażone jako funkcje tej instytucji. Ponadto uważał on, że ze względu na porządek funkcjonalny zwiększy się współzależność gospodarcza, w wyniku czego rozpocznie się erozja suwerenności państwa, a polityka zagraniczna państw w ich funkcjach zbliży się do krajowej, tworząc “intermestic”: international – (zewnętrzna) + domestic (wewnętrzna), co zdaniem D. Mitranyego pomoże państwom pokonać egoizm narodowy. Dlatego w koncepcji funkcjonalizmu decydującej roli nie przypisuje się formie, czyli strukturze wspólnoty (federacje, konfederacje), ale nacisk kładzie się na funkcje, które muszą spełniać struktury międzynarodowe, wśród których kluczową rolę odgrywają organizacje międzynarodowe jako nowe podmioty w systemie międzynarodowym, których znaczenie stale rośnie w procesie transformacji systemu międzynarodowego. Interesująca jest opinia D. Mitrany, co do tego komu powierza się decydującą rolę w zarządzaniu sprawami międzynarodowymi. Urzędnicy krajowi nie mogą wykonywać tej misji, ponieważ zdaniem naukowca są oni zobowiązani do ochrony interesów państwa, które reprezentują. Ponadto są zbyt skupieni na swojej karierze, co uniemożliwia im myślenie o wspólnym dobru²⁶. Dlatego wspólne interesy powinny być reprezentowane przez specjalne agencje, kierowane przez niezależnych i kompetentnych ekspertów, którzy będą właściwie wykonywać swoje funkcje.

²⁵ Горюнова Е. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Е. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 12.

²⁶ Там само. – С. 11.

Ważną cechą funkcjonalizmu jest zaprzeczanie wszelkim przejawom polityki “władzy”, które mogłyby ożywić tendencje nacjonalistyczne²⁷. Ponadto D. Mitrany zaproponował klasyfikację pozytywnych i negatywnych kwestii współpracy. Uważał, że pozytywne kwestie to współpraca gospodarcza, społeczna i kulturalna, a negatywne to polityka, prawo i bezpieczeństwo, ponieważ odgrywają one rolę głównego źródła różnic i konfliktów²⁸.

Podsumowując powyższe idee funkcjonalistów, możemy powiedzieć, że ich zdaniem integracja to: po pierwsze – niezakłócona wymiana gospodarcza, polityczna, społeczna i demograficzna między państwami; po drugie – zwiększona decentralizacja formułowania polityki zagranicznej i obrony, które pozostają pod kontrolą państw narodowych; po trzecie – budowanie konsensusu między władzami krajowymi a organizacjami ponadnarodowymi; po czwarte – intensyfikacja i zróżnicowanie interakcji między obywatelami, prywatnymi instytucjami biznesowymi, organizacjami publicznymi i politycznymi na całym obszarze integracji; po piąte – rozwój heterogenicznej sieci wielu krzyżowych typów interakcji w strukturze regionalnej²⁹. Dlatego o kryterium integracji stanowi stopień transformacji systemów krajowych, zbiorowe podejmowanie decyzji politycznych i gospodarczych. Integracja, zdaniem przedstawicieli funkcjonalizmu, jest “wewnętrznie sprzecznym procesem”, który jest złożonym łańcuchem konfliktów i kompromisów. Funkcjonalisci analizowali więc integrację jako zjawisko dynamiczne, złożone i wieloaspektowe.

Koncepcja neofunkcjonalizmu stała się dominująca wśród koncepcji integracji politycznej. Założycielem i wybitnym przedstawicielem tej szkoły jest E. Haas, a główną jest artykuł E. Haasa i F. Schmittera “Ekonomia i

²⁷ Рябінін Є. Процеси інтеграції у ХХ столітті: основні концепції їх вивчення / Є. Рябінін // Політичний менеджмент. – 2006. – №5. – С. 122–130.

²⁸ Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і допов. – К.: Знання, 2012. – С. 33.

²⁹ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Циватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 50–51.

modele różnicowe integracji politycznej”³⁰. Centralnym elementem teorii neofunkcjonalistycznej jest koncepcja tzw. wycofania (transmisja) lub zjawisko “przepełnienia”. “Transmisja” określa nieuchronność zaangażowania w integrację nowych sfer społeczeństwa, a także przewiduje jego jakościowy rozwój, “pogłębienie”, tj. przejście od prostych do bardziej złożonych form integracji. Według E. Haasa postępujący rozwój integracji gospodarczej niewątpliwie doprowadzi do zmian instytucjonalnych i do nowego poziomu integracji politycznej.

E. Haas i jego zwolennicy wierzyli, że celowa akcja polityczna jest konieczna dla skutecznej integracji, nie administracyjna działalność instytucji integracyjnych, ale formowanie się w społeczeństwie wsparcia integracyjnego, w tym różnych “grup interesów”, które są stronnikami integracji. Chodzi o to, że integracja musi mieć miejsce przede wszystkim w tych obszarach, w których może dać bardziej widoczny i namacalny rezultat, tj. musi być uzasadniona ekonomicznie. Dlatego można liczyć na wsparcie społeczeństwa tylko wtedy, gdy integracja przyniesie znaczne korzyści społeczeństwu i różnym grupom społecznym. Ponadto E. Haas podkreślił, że zasada ponadnarodowości instytucji integracyjnych jest gwarancją siły i nieodwracalności integracji europejskiej. Nacisk w zewnętrznym wymiarze integracji europejskiej ze strony przedstawicieli neofunkcjonalizmu polegał na rozwiązaniu trzech kluczowych problemów, a mianowicie: problemów związanych z rozpoznaniem grupy integracyjnej; problemów wpływu środowiska zewnętrznego na relacje między uczestnikami integracji; problemów wpływu procesów integracyjnych na świat zewnętrzny³¹.

Inny przedstawiciel teorii neofunkcjonalistycznej J. Nye, za jeden z głównych elementów integracji politycznej uważał wpływ czynnika zewnętrznego. Naukowiec opracował koncepcję “aktywnych” i “pasywnych” czynników zewnętrznych, które wyznaczają rytm rozwoju integracji regionalnej³².

³⁰ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 54–55.

³¹ Там само. – С. 59.

³² Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посібн. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і доповн. – К.: Знання, 2012. – С. 64.

P. Schmitter wprowadził do systemu neofunkcjonalistycznego koncepcję eksternalizmu. Zdaniem naukowca termin ten obejmuje zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty zewnętrzne, które mają decydujący wpływ na integrację, a ich uwzględnienie umożliwia wyjaśnienie zmian integracji. P. Schmitter skoncentrował się na analizie negatywnych efektów zewnętrznych spowodowanych przez integrację, ponieważ te ostatnie mogą wywołać negatywną reakcję ze strony krajów nieintegrujących, co z kolei spowoduje przejście stowarzyszenia na nowe, bardziej złożone formy współpracy. Na przykład utworzenie wspólnego, spójnego kursu polityki zagranicznej w UE, który wcześniej nie istniał.

Dlatego neofunkcjonałiści są przekonani, że integracja nie przyniesie pożądaných rezultatów wyłącznie w oparciu o aspekt ekonomiczny, o ile nie będzie silnego wsparcia kulturowego i ideologicznego w tym samym czasie.

Podstawowe teorie zasad i genezy jedności europejskiej obejmują transakcjonizm (teorię komunikacji), którego przedstawicielem jest K. Deutsch. Uzasadniają one ideę, że integracja międzypaństwowa ma przede wszystkim na celu stworzenie wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa dla grupy państw, które osiągnęły pewien poziom rozwoju i świadomość potrzeby stworzenia poczucia jedności opartej na wzajemnych sympatiach, preferencjach, zaufaniu, zbiorowej świadomości, wzajemnym szacunku³³. Chodzi o to, że poprzez komunikację między państwami ryzyko wojny i innych konfliktów jest zminimalizowane i powstaje wspólna przestrzeń bezpieczeństwa.

K. Deutsch potraktował integrację jako stworzenie na pewnym terytorium poczucia wspólnoty, a także wystarczająco silnych i szeroko zakrojonych instytucji oraz praktycznych narzędzi zdolnych do zapewnienia ludności długofalowych oczekiwań “pokojowych zmian”. W ten sposób określa integrację jako sprzyjającą wykonywaniu pewnych funkcji, a jednocześnie gromadzącą doświadczenie³⁴.

³³ Горюнова Є. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Є. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 11.

³⁴ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013. – С. 61.

Jednocześnie K. Deutsch przeanalizował dwa rodzaje stowarzyszeń politycznych (“wspólnoty bezpieczeństwa”), z których każdy ma określony rodzaj integracji: “amalgamatowy” i “pluralistyczny”³⁵. Pierwszy oznacza “połączenie w odpowiedniej formie dwóch lub więcej wcześniej niezależnych podmiotów w szersze stowarzyszenie wyposażone w pewien rodzaj wspólnego zarządzania”, a drugi oznacza integrację, w której podmioty integrujące zachowują swoją polityczną autonomię. Siły przyciągania dośrodkowego to wspólne wartości, powiązana mentalność, rozsądne oczekiwanie korzyści z integracji, wystarczalność informacji i przewidywalność zachowania. Integracji powinna towarzyszyć lojalność ludności wobec nowych wspólnych instytucji politycznych, głęboka świadomość ich jedności oraz tworzenie nowego pokolenia liderów na arenie politycznej, którzy przyjmą te wartości i aspiracje.

Według K. Deutscha, aby zrealizować integrację “pluralistyczną” wystarczające są następujące parametry: zgodność podstawowych wartości jej państw członkowskich; zdolność grup aktywnych politycznie do koordynowania działań bez uciekania się do przemocy; wzajemna przewidywalność odpowiednich aspektów zachowań politycznych, gospodarczych i społecznych³⁶. Sukces integracji przyczynia się do przyjęcia idei jednoczącej przez środowiska intelektualne i ruchy polityczne, a także do ciągłego rozwoju transakcji.

Międzyrządowa wizja integracji europejskiej lub podejście międzyrządowości reprezentowane jest przez S. Hoffmana. Teorię międzyrządowości postrzega się jako zestawienie idei współczesnego realizmu politycznego. Zgodnie z tą teorią członkowie stowarzyszenia integracyjnego, w jego ramach, mają znaczną przewagę nad swoimi instytucjami. Według naukowca integracja regionalna to seria umiarkowanych dostosowań do globalnej presji czynników wewnętrznych i zewnętrznych w kwestiach, które nie powodują zasadniczych różnic³⁷. Chodzi o to, że

³⁵ Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посіб. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий, Л. Д. Чекаленко [та ін.]; за конц. та наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко; відп. ред. проф. Н. О. Татаренко. – К.: Дипломатична академія України при МЗС України, 2013.

³⁶ Там само. – С. 62.

³⁷ Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і доповн. – К.: Знання, 2012. – С. 54.

państwo narodowe współistnieje z Unią Europejską, a nie jej się podporządkowuje. Rozszerzenie UE nie tylko potwierdziło perspektywę integracji międzyrządowej, ale również sprzyjało przyjęciu międzyrządowych form współpracy, które zostały wdrożone w nowym mechanizmie instytucjonalnym, a także w formułowaniu i wdrażaniu polityki zagranicznej UE wobec “krajów trzecich”.

Jako “grę dwupoziomową”³⁸ integrację europejską zdefiniował przedstawiciel liberalnej międzyrządowości A. Moravcsik. Po gruntownej analizie Jednolitego aktu europejskiego (JAE) podsumowuje konwergencję polityczną i gospodarczą w ramach “trzech motorów integracji europejskiej” – Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Czynnikiem wyznaczającym integrację, zdaniem autora jest realizacja interesów tych państw.³⁹

A. Moravcsik nie zgadza się ze stwierdzeniem o kryzysie przywództwa w UE spowodowanym ideą pilnej potrzeby charyzmatycznego przywództwa. Ponadto opracowanie “metafory roweru” (unia musi się rozwijać, musi iść do przodu, bo jeśli przestanie się rozwijać to efekt będzie taki, jak w przypadku zaprzestania pedałowania podczas jazdy na rowerze – jeśli integracja zostanie zawieszona). Metaforę tę można uznać za znaczące osiągnięcie. Naukowiec zwraca uwagę na fakt, że poziom dojrzałości politycznej został osiągnięty w UE, gdyż dzisiaj UE jest jak rower trzykołowy – stabilny. Jednakże Unii Europejskiej, jej instytucjom, a zwłaszcza jej przywódcom, brakuje “kluczowego projektu”, który byłby punktem wyjścia dla dalszej integracji. W ten sposób Europa osiągnęła punkt, w którym zjednoczenie staje się “ograniczone”⁴⁰.

Należy również zauważyć, że integracja regionalna była wysoce zależna od wpływu idei federalizmu. W szczególności oryginalna wersja traktatu z Maastricht z 1992 r., w którym ogłoszono powstanie Unii Europejskiej, przewidywała utworzenie “federalnej Europy”. Pomimo

³⁸ Moravcsik A. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* / Moravcsik Andrew. – London: UCL Press, 1998. – P. 245–289.

³⁹ Moravcsik A. *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach* / Moravcsik A. // *Journal of Common Market Studies*. – 1993. – Vol. 31. – N 4. – P. 482–498.

⁴⁰ Горюнова Е. О. *Євроінтеграція: навч. посіб.* / Е. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 18.

faktu, że cel ten został następnie przekształcony w “ściślejszy związek”, zwolennicy neo-federalizmu są przekonani, że zasada federalna jest najbardziej racjonalnym rozwiązaniem instytucjonalnych i ideologicznych problemów integracji w Europie. Tak więc K. Nicolaidis i S. Weatherill stwierdzają: “Chociaż konstytucja UE raczej nie stanie się ostatecznym aktem ustanawiającym Federację Europejską, sam fakt opracowania takiego dokumentu daje powód do wniosku, że zasady federalizmu będą nadal aktywnie uczestniczyć w tworzeniu UE”⁴¹. Ratyfikacja traktatu lizbońskiego przez członków UE pod koniec 2009 r. jest dobrym przykładem prawidłowości tego podejścia.

Spółeczność polityczno-prawna, według włoskiego naukowca A. Etzioni, utworzona przez federację, ma trzy cechy integracji: po pierwsze, skuteczną kontrolę nad metodą przymusu; po drugie, centrum decyzyjne, którego wpływ rozciąga się na całą społeczność; po trzecie, główny ośrodek identyfikacji politycznej dla większości ludności⁴².

Obecną koncepcją badań nad integracją europejską jest instytucjonalizm, zgodnie z którym o pomyślnej integracji państw decyduje poziom skuteczności instytucji ponadnarodowych. Instytucjonalizm podkreśla wartość zarówno instytucji, jak i mechanizmów ich pracy. Chodzi o specyfikę podejmowania decyzji, interakcje międzypaństwowe na poziomie formalnym i nieformalnym, a także rolę norm prawnych w integracji.

W ramach instytucjonalnego podejścia do integracji europejskiej wyróżnia się: instytucjonalizm historyczny, instytucjonalizm socjologiczny, instytucjonalizm racjonalnego wyboru⁴³.

W związku z tym kluczową ideą historycznego instytucjonalizmu jest teza, że zachowanie rządów krajowych w sprawie integracji europejskiej jest oparte na wcześniejszych decyzjach, których nie mogą znieść. Na przykład współczesny badacz P. Pierson uważa, że przyjęcie Jednolitego aktu europejskiego, który położył podwaliny pod integrację polityczną

⁴¹ Nicolaidis K. Whose Europe? National Models and the Constitution of the EU / K. Nicolaidis, S. Weatherill. – Oxford, 2003. – P. 102–156.

⁴² Etzioni A. Political Unification: a Comparative Study of Leaders and Forces / A. Etzioni. – New-York: Holt, Rinehart and Winston, 1965. – P. 4.

⁴³ Горюнова С. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / С. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 19.

Wspólnot nie można tłumaczyć wyłącznie konsekwencjami zmian w formułowaniu i wdrażaniu wewnętrznych kierunków polityki wiodących państw europejskich, ale należy je rozpatrywać w kontekście zjednoczenia samej Unii, przede wszystkim jej instytucji.

Zgodnie z instytucjonalizmem socjologicznym, socjalizacja rządzących przez instytucje UE prowadzi do modyfikacji tych pierwszych, ich zachowań, sposobu myślenia, zainteresowań, a także zmiany sposobu realizacji ich interesów.

Instytucjonalizm racjonalnego wyboru wyjaśnia tworzenie instytucji ponadnarodowych przez racjonalny wybór rządów krajowych w celu ochrony interesów narodowych. Na tym tle instytucje ponadnarodowe są kontrolującymi organami rządów krajowych. Międzyrządowe “licytowanie” podczas podpisywania traktatów z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony jest doskonałym przykładem tego podejścia. Korzystając z racjonalnego wyboru, analizują mechanizmy decyzyjne w ramach Rady UE (Rada Ministrów) itp.⁴⁴

Dziś, w kontekście istotnych zmian w samej Unii Europejskiej (związanych przede wszystkim z Brexitem), konieczne jest opracowanie nowoczesnych modeli integracji, przynajmniej teorii kształtowania i wdrażania kursu polityki zagranicznej UE i jej wpływu na wewnętrzne przemiany społeczne tych krajów, do których jest skierowany. Niewątpliwie, takie próby opracowań miały miejsce w zachodniej literaturze nauk politycznych (⁴⁵, ⁴⁶, ⁴⁷). Jednakże wiele z nich opisuje zalety i wady rozszerzenia UE w kierunku wschodnim ⁴⁸.

⁴⁴ Горюнова Е. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Е. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – С. 20.

⁴⁵ Kolankiewicz G. Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union / George Kolankiewicz // *International Affairs*. – 1994. – No. 70. – Pp. 477–495.

⁴⁶ Sedelmeier Ul. Policies Towards Central and Eastern Europe // *Policy Making in the European Union* / Sedelmeier Ulrich, Wallace Helen, Wallace William (Eds.). – 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 1996. – P. 353–387.

⁴⁷ Moravcsik A. The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht / Moravcsik Andrew. – London: UCL Press, 1998. – P. 257.

⁴⁸ Baldwin R. E. The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe / Baldwin Richard E., Francois Joseph F., Portes Richard // *Economic Policy*. – 1997. – No. 24. – Pp. 125–176.

Oprócz skupienia się na głównych kierunkach i podejściach określenia UE jako unii integracyjnej, osiągnięcie integralności i obiektywizmu badania obejmuje uwzględnienie specyfiki formacji, rozwoju, priorytetów i perspektyw nowego formatu kursu polityki wschodniej UE – Partnerstwo Wschodnie z perspektywy polityki zagranicznej Polski. Dlatego między innymi, teoretyczne podstawy rozprawy określają dzieła klasyków myśli politycznej w Polsce (J. Giedroyc, ks.J. Majewski, J. Mieroszewski), polityków z Europy Zachodniej (E. Balladur, V. Havel, J. Major, F. Mitterrand, M. Thatcher, L. Tindemans), współczesnych przedstawicieli nauk społecznych Polski oraz Ukrainy (E. Horyunova, O. Dobrzanska, M. Kulinich, V. Kopyyka, Y. Makar, N. Tatarenko, V. Tsivato, L. Chekalenko, T. Shynkarenko), a także brytyjskie, francuskie i niemieckie szkoły studiów integracji europejskiej.

Ponadto badanie przeprowadzono na podstawie analizy tekstów dokumentów UE, Ukrainy, Polski oraz środków masowego przekazu. Rodzaje źródeł wykorzystywanych w pracy można podzielić na siedem grup:

- 1) dokumenty parlamentarne,
- 2) dokumenty Unii Europejskiej,
- 3) dokumenty dotyczące Partnerstwa Wschodniego z państw regionu objętego rozszerzeniem,
- 4) przemówienia polityków,
- 5) dokumenty programowe działaczy politycznych, oraz ich propozycje dotyczące integracji,
- 6) materiały medialne,
- 7) badania opinii publicznej.

Autorka wykorzystała, jako źródło oficjalne, dokumenty UE (konkluzje, uwagi Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, dyrektywy UE, wspólne stanowiska i działania), Unii Zachodnioeuropejskiej, a także materiały wtórne – raporty wiodących polskich, zachodnich i ukraińskich instytutów badawczych, artykuły z polskich specjalistycznych czasopism “Rocznik Strategiczny”, Polski Przegląd Dyplomatyczny”.

Biorąc pod uwagę nowatorstwo inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, wymagane były również oficjalne źródła np.: dokumenty ze strony internetowej Komisji Europejskiej, materiały prasowe i agencji informacyjnych zajmujących się analizą inicjatywy przez ekspertów badających formułowanie i wdrażanie kursu polityki zagranicznej UE i Polski.

Biorąc pod uwagę dynamikę wdrażania unijnej i polskiej polityki wschodniej, zmiany polityczne w regionie w ostatnich latach, artykuły opublikowane w różnych specjalistycznych periodykach (Le Point, The Economist, Wprost, Polityka) oraz artykuły z dzienników, tygodników polskich i zagranicznych (Gazeta Wyborcza, Rzeczpospolita, International Herald Tribune, Le Monde), a także światowych agencji prasowych.

Metodologia nauk politycznych i historycznych jest wykorzystywana w pracy w celu ustalenia przyczyn i konsekwencji decyzji i procesów politycznych. Do zbadania specyfiki kształtowania i wdrażania polskiej polityki zagranicznej i kursu UE zastosowano podejście strukturalne.

Podejście historyczne (metoda genetyczna) zastosowano również w celu zbadania genezy kursu polskiej polityki zagranicznej i zmian, jakie nastąpiły przed jej powstaniem, w trakcie instytucjonalizacji oraz w celu realizacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Krytyczną analizę bieżących wydarzeń związanych z ewolucją inicjatywy Partnerstwa Wschodniego oraz zmianami w polskiej polityce zagranicznej zastosowano do badania materiałów (dokumentów i źródeł drukowanych wykorzystanych w niniejszej pracy. Metodę systematycznej analizy wykorzystano do zbadania zasad funkcjonowania inicjatywy Partnerstwa Wschodniego oraz czynników determinujących przebieg polskiej polityki zagranicznej. Mechanizm kształtowania kursu polskiej polityki zagranicznej w kontekście inicjatywy Partnerstwa Wschodniego jest uważany za system, którego rozwój uwarunkowany jest czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

W badaniu wykorzystano metodę porównawczą do skonfrontowania stanowisk poszczególnych członków UE z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, jej uczestnikami, a także krajami trzecimi (Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone). Rozpoczynając od wspólnej podstawy koncepcji integracji europejskiej i polskich koncepcji geopolitycznych

dotyczących idei bezpieczeństwa (narodowego), biorąc pod uwagę ich różnorodność, spośród polskich koncepcji polityki zagranicznej tylko koncepcja Narodowych Demokratów R. Dmowskiego ma wyłącznie charakter geopolityczny. Inna ważna koncepcja – maksymalizm piłsudczyków J. Giedroycia podkreśla nie tylko geopolityczny komponent problemów bezpieczeństwa, ale także potrzebę współpracy z sąsiadami., jako warunek zapobiegania rosyjskiemu zagrożeniu i może być zgodny z koncepcjami integracji europejskiej. Te dwie koncepcje uważamy za kluczowe w naszym badaniu. Jednocześnie uważamy ideę rozszerzenia integracji, “zmiennej geometrii” UE i jej “zewnątrznych okręgów” za podstawowe, ponieważ pozwalają one trafnie wyznaczyć kierunek współczesnej polskiej polityki wobec wschodnich sąsiadów w ramach Unii Europejskiej.

1.2. Geopolityczny wymiar polskiej polityki wschodniej i jej odzwierciedlenie w myśli politycznej i praktyce polityki zagranicznej

Polska realizując politykę zagraniczną, podobnie jak każde państwo, ma na celu zapewnienie niezależności i możliwości bezpiecznego rozwoju. Osiągnięcie tego celu jest możliwe tylko poprzez właściwe zdefiniowanie i zrozumienie wyzwań i zagrożeń stojących przed Polską oraz poprzez zdefiniowanie skutecznych metod reagowania na nie, w oparciu o siły własne jak i sojusznicze na różnych obszarach geograficznych. Właśnie dlatego koncepcja “wymiaru wschodniego” została opracowana w ramach kształtowania się polskiej polityki zagranicznej.

Jednak na poziomie ideologicznym wizja budowania relacji ze Wschodem, zwłaszcza z Ukrainą, różni się znacznie między poszczególnymi grupami polskiej elity. Z tego powodu wyróżniono zwolenników Realpolitik, Piłsudczyków i Narodowych Demokratów (endeków). Pierwsi z nich podkreślili zwłaszcza jednostronną polską modernizację i delimitację Warszawy od wschodnich sąsiadów i zaproponowali “zamknięcie oczu” na problemy Polski na Wschodzie. Drudzy – kontynuują ideę dynastii Jagiellonów o rozwoju stosunków między

Polską a jej wschodnimi sąsiadami poprzez federalizm. Przybrał on formę prometeizmu J. Piłsudskiego, oraz jego odmian – koncepcja polityki wschodniej autorstwa J. Mieroszewskiego, ks. J. Majewskiego i J. Giedroycia. Opowiadają się oni za stworzeniem niezawodnego bufora między Warszawą a Moskwą w postaci autonomicznych i niepodległych państw, ściśle związanych z Polską. Trzecia grupa podziela wyłącznie tezę imperialną i unitarną w duchu “narodowego demokracji” R. Dmowskiego, który proponuje przyłączenie ziem między Moskwą a Warszawą do Polski. Te dwie ostatnie koncepcje są w istocie kontynuacją międzywojennego (1919–1939 biennium) sporu o sposób działania Polski na Wschodzie między zwolennikami J. Piłsudskiego (idea federalizmu) i R. Dmowskiego (idea aneksji ziem wschodnich).

Uważano, że idea “endeków” – aneksji Polski przez wschodnich sąsiadów – zdominowała szerokie kręgi społeczeństwa i emigracji aż do lat 50 XX wieku. Znikła wraz z pojawieniem się koncepcji polityki wschodniej w kręgach emigracyjnych. Od 1989 r. wdrożenie koncepcji filarów Jagiellonów wydaje się być alternatywą dla polityki wschodniej. Jednak od początku konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 r. Rosjanie dążyli do odrodzenia imperialnej idei R. Dmowskiego oczekując, że stworzy to sprzyjające podstawy do podziału Ukrainy i zniszczenia jej państwowości. W Rosji zdają sobie sprawę, że zgodnie z tzw. imperialistyczną koncepcją R. Dmowskiego i Kresowian, Polska na Wschodzie pozostawiła rodaków, co ma znaczące dziedzictwo kulturowe i historyczne, które jest częścią Polski. Dlatego w Moskwie nie rozumieją, dlaczego Warszawa odrzuciła propozycję przyłączenia ziem, które przez 300 lat nie były obrzeżem, ale centralną częścią Rzeczypospolitej.

Współcześni zwolennicy tradycji polityki zagranicznej piłsudczyków zjednoczyli się wokół redakcji paryskiego magazynu “Kultura” i jej następców – Jana Pawła II, L. Kaczyńskiego. Obejmuje ona również środowiska wybitnych postaci “starej” antykomunistycznej opozycji (liberałów, część lewicy i konserwatystów) – zarówno opozycyjna lewica byłego związku zawodowego Solidarność (J. Kuroń, A. Macierewicz i A. Michnik), jak i rządzący prawicowi konserwatyści Prawa i Sprawiedliwości (J. Kaczyński i A. Lipiński). Jest to wyimaginowany

“obóz zewnętrzny”, którego zwolenników praktycznie nic nie łączy, oprócz wspólnych wspomnień, uroczystości i być może przekonania, że wspieranie Ukrainy leży w interesie państwa polskiego. Piłsudscy mają realistyczne przekonanie, że należy robić to na co pozwalają realia polityczne i że Polska ma niewiele alternatyw dla polityki zagranicznej na Wschodzie. Obawiają się jednak krytyki ze strony ideologicznych przeciwników współczesnej Ukrainy.

Odziedziczyli oni federalistyczną ideę piłsudczyków opartą na dziedzictwie (Jagiellońskiej) Rzeczypospolitej Obojga Narodów zbudowanej na podstawie poglądów politycznych J. Giedroycia i J. Mieroszewskiego. Koncepcje, które zostały na niej sformułowane, wyprzedziły epokę. W szczególności idea piłsudczyków w wersji J. Giedroycia opiera się na uznaniu niezależności ludów mieszkających na wschód od linii Curzona . Tradycję tę tworzą maksymalistyczne “wielkie plany” piłsudczyków dotyczące współpracy na Wschodzie – gotowość do prowadzenia polityki wschodniej w stosunku do Rosji, jak i do Ukrainy, Białorusi i krajów bałtyckich, Kaukazu i Azji Środkowej. Ta ideologia polityki zagranicznej opiera się na: 1) ideach polityki wschodniej J. Mieroszewskiego – że ziemie na wschód od linii Curzona są niezależne, a zatem polityka wobec nich jest bardziej zewnętrzna niż wewnętrzna; 2) Pomysły ks. J. Majewskiego – uznanie wschodniej granicy Polski wzdłuż linii Curzona oraz integralność i niezależność ziem we wschodniej Litwie, Białorusi i Ukrainie; 3) wzajemne porozumienie z Niemcami na podstawie uznania istniejącej granicy; 4) pomysły J. Giedroycia i J. Kuronia, A. Macierewicza i A. Michnika (opublikowane w 1977 r. w podziemnym wydaniu “Voice” na temat nawiązywania relacji z Rosją; 5) Idea (prometejska) odziedziczona po J. Piłsudskim na temat polskich wpływów na Kaukazie i równocześnie w Azji Środkowej.

Formalnie piłsudscy reprezentowani są przez “starych” i “nowych” Kresowian – grupę ludzi zjednoczonych pod patronatem i charyzmatycznym przywództwem ks. Isakowicza-Zaleskiego z Krakowa, znanego zarówno z pracy charytatywnej jak i pracy duszpasterza opozycji antykomunistycznej, także rusofili, przedstawicieli komunistów i osób nastawionych negatywnie do UPA. “Starzy” Kresowianie wywodzą się ze starych, wschodnich ziem II Rzeczypospolitej i od

dziesięcioleci starają się zachować i rozpowszechniać pamięć po ojcowskich ziemiach pozostawionych na Wschodzie oraz licznych polskich ofiar. Natomiast “nowi” Kresowianie to wpływowa grupa, która ma korzenie rodzinne na wschód od linii Curzona, ale z powodzeniem tworzy w Warszawie nowoczesny kurs polityczny oparty na sentymencie historycznym i bolesnej przeszłości. Dla zwolenników PRL “szacunek dla imperium radzieckiego” jest ważniejszy niż interesy Gruzji, Ukrainy a nawet Litwy. Należą do nich również ci, którzy nie wierzą w umocnienie Ukrainy lub którzy uważają, że “wina UPA nie została odkupiona” a zatem Kijów nie ma nic wspólnego z Warszawą, intrygami Moskwy czy autorytetem Jana Pawła II. Ich zdaniem Polska powinna naciskać na Ukrainę, aby przeprosiła za “grzechy” ukraińskich nacjonalistów z czasów, gdy jeszcze nie istniała jako państwo.

Ideologia Kresowian opiera się na pominięciu wieloetnicznej historii I Rzeczypospolitej (Jagiellońskiej). Określają Polskę tylko jako “naszą Polskę” w etnicznym znaczeniu tego słowa i nie uznają jej za wspólnotę kilku narodów. Kresowianie nie przyznają też, że historyczne miasta Wilno i Lwów były etnicznie mieszane – polskie, żydowskie, ukraińskie, litewskie, białoruskie, armeńskie itp. Jednocześnie drugą stolicę historyczną I Rzeczypospolitej – Wilno, uważają za obrzeże, pogranicze Polski. Punktem wyjścia dla jedności Kresowian jest termin “Kresy” – zarówno Wilno jak i Lwów oraz II Rzeczypospolita z jej granicami ustanowionymi podczas negocjacji w Rydze. Biorąc pod uwagę ich postawę, nawet “czyste intencje” czynią tę grupę przydatną dla Kremla. Siła Kresowian jest uwarunkowana “duchem epoki”: przemianami politycznymi i kulturalnymi w Polsce w ciągu ostatniej dekady, wzmocnieniem prawicowych nastrojów politycznych i wzrostem swoistego popytu, a nawet mody na kresy (wzmocnienie tendencji nacjonalistycznych w Europie). Przyczyniają się do tego ukraińscy nacjonałiści, którzy swoimi poglądami i postępowaniem dają argumenty kresowianom.

Kierując się wyżej wspomnianą definicją celu polityki zagranicznej każdego państwa – jego bezpieczeństwem, uważamy, że dla Polski najważniejszym wektorem polityki zagranicznej był i jest kierunek wschodni. W żywotnym interesie Polski leży utrzymanie odpowiedniego

poziomu bezpieczeństwa i stabilności w regionie, co wymaga utrzymywania jak najlepszych stosunków z państwami spoza wschodniej granicy a nie ich izolowania. W końcu niepodległość i integralność Polski a także jej bezpieczeństwo, zależą od sytuacji na ziemiach na wschód od niej – dawnych “Kresów” z czasów I i II Rzeczypospolitej, ostatecznie utraconych w wyniku wojen: sowiecko-polskiej 1920, II wojny światowej 1939–1945 oraz poszerzenie przestrzeni Europy Wschodniej. Nowe niepodległe państwa tworzą “strefę bezpieczeństwa” dla wszystkich niepodległych państw Europy Środkowej, w tym Polski, zapewniając ich istnienie i zachowanie suwerenności.

Ziemie te w żadnym wypadku nie powinny być zawłaszczone ani kontrolowane przez Rosję, ponieważ przywrócenie dominacji Moskwy w regionie Europy Środkowo-Wschodniej może zagrozić niepodległości Polski. Kluczowym państwem tego regionu, zgodnie z koncepcjami Z. Brzezińskiego jest Ukraina. Uważa się, że ewentualna dominacja Moskwy w Kijowie będzie miała znaczące negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa Warszawy, jak to miało miejsce w historii oraz innych stolic Europy Środkowej a także Brukseli. Dlatego w dzisiejszym kontekście geopolitycznym priorytetem i strategicznym celem polityki zagranicznej Rzeczypospolitej powinien być sprzeciw odrodzeniu się “Imperium Rosyjskiego” w jakiegokolwiek formie. Nie ma gwarancji, że agresja Rosji wobec Kijowa będzie dotyczyła tylko Ukrainy i nie rozprzestrzeni się na inne europejskie stolice – Tallin, Wilno, Rygę lub Warszawę. Oczywiście Polska może pasywnie rozważyć przywrócenie rosyjskiej dominacji w tych państwach, mając nadzieję, że przywrócenie dominacji Kremla nad Europą Środkową, a także na Kaukazie nie skusi Rosji do wypróbowania podobnych metod na innych obszarach geograficznych. Zależy to jednak od sukcesu Rosji na Ukrainie, a nie od oczekiwań Polski. Czy będzie to nowe “Imperium Rosyjskie”, o czym mówi czwarty prezydent elekt Rosji Władimir Putin⁴⁹, czy będą niezależnymi państwami Bałtyku i Kaukazu, Polska, Białoruś, Mołdawia.

W związku z powyższym uważamy wschodni kierunek polityki zagranicznej Polski za najważniejszy. Priorytetem powinny być dobre

⁴⁹ Казарин П. Три сценария Владимира Путина [Электронный ресурс] / Казарин П. – 2015. – Режим доступа: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2014/12/31/7053812/>

relacje z Ukrainą. Uważamy, że Polska powinna przede wszystkim skoncentrować swoje siły i zasoby, a także uwagę aliantów na tę przestrzeń polityczną.

Obszar Europy Wschodniej jest jednocześnie wschodnią granicą Polski, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, która stanowi instytucjonalną podstawę do pojawienia się nowych podziałów politycznych w Europie. To właśnie na obszarach Europy Wschodniej ma miejsce “wielka gra”, której skutki są tragiczne przynajmniej dla Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza dla narodów zamieszkujących europejskie obszary byłego “Imperium Rosyjskiego” – między Polską a Federacją Rosyjską, Estonią i Azerbejdżanem. Położenie geopolityczne obszarów (ECW) determinuje szczególny charakter problemu. Wymaga od podmiotu próbującego działać w tak określonej przestrzeni, aby realizował wieloaspektową politykę i brał pod uwagę złożoność sytuacji międzynarodowej.

Znaczenie Europy Wschodniej podkreśla fakt, że jest to jedyny fragment kontynentu europejskiego, na którym możliwe są poważne zmiany zdolne do transformacji układu sił w Europie i częściowo, mające wpływ na sytuację na świecie. Dowodem na to jest nowa, zimna wojna Zachodu i Rosji, spowodowana uznaniem przez Rosję niepodległości samozwańczej Abchazji i Osetii Południowej w 2008 r., aneksję Krymu i Sewastopola w 2014 r., domniemanym wsparciem Moskwy samozwańcze Nadniestrze od 1991 r. oraz Doniecką Narodową Republikę i Ługańską Narodową Republikę. od 2014 roku a także planowe wywieranie presji i cyberwojna przeciwko Zachodowi od 2014 roku.

Same kraje Europy Wschodniej charakteryzują się słabością instytucjonalną i gospodarczą poprzez autorytaryzm (Białoruś, Azerbejdżan), albo przez nieskonsolidowaną demokrację (Ukraina, Gruzja), lub niestabilność i nieprzewidywalność funkcjonowania społeczeństwa, w szczególności struktur politycznych i wojskowych (Mołdawia). Zarówno społeczeństwa białoruskie, jak i ukraińskie i mołdawskie, których wybór może decydować o losie regionu, w szczególności Polski, są wewnętrznie podzielone na zwolenników wektorów – prozachodniego i wschodniego (prorosyjskiego). Wszystkie te społeczeństwa są pod ciągłą presją Federacji Rosyjskiej, potężnego państwa, które w celu narzucenia

sąsiadom swojej woli politycznej nie cofnie się przed użyciem przeciwko nim pełnego spektrum siły “twardej”, “miękkiej” i “rozsądnej”. To wystarczający powód, aby Polska skoncentrowała swoje wysiłki na ustabilizowaniu regionu poprzez polityczną “europeizację”, ponieważ tylko zmodernizowane procesy strategiczne UE i NATO będą silne pod względem instytucjonalnym, gospodarczym i militarnym i będą w stanie zapobiec odzyskaniu przez Moskwę dominacji nad regionem i być może w rezultacie nad Polską.

Instrumentami do osiągnięcia tego dalekosiężnego celu polityki zagranicznej Polski są: współpraca z zainteresowanymi narodami; kierowanie zasobów finansowych i potencjału politycznego UE na jej wschodnią granicę; ścisła współpraca z członkami UE i NATO popierająca polski pogląd na Federację Rosyjską i były ZSRR; wsparcie zewnętrzne, zwłaszcza USA, krajów bałtyckich i Skandynawii; neutralizowanie działań prorosyjskich członków UE i NATO, którzy mają odmienną wizję architektury politycznej Europy Środkowo-Wschodniej (Włochy, Hiszpania, Grecja, czasami Bułgaria, Węgry i Słowacja).

W szczególności, realizując ten cel, Polska wpłynęła na koncepcję inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, zgodnie z którą Europa nie może zakończyć się na wschodniej granicy Unii Europejskiej nawet po rozszerzeniu w 2004, 2007 i 2017 r. Aktywną realizację kursu polityki wschodniej w Polsce argumentuje się tak: odgrywa on rolę stabilizującą nie tylko dla swoich członków, ale także dla krajów sąsiadujących z UE. Jest to wynik dialogu politycznego opartego na wspólnych wartościach stron, wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, współpracy gospodarczej, pomocy i kontaktach międzyludzkich. Celem polityki wschodniej Polski i UE jest stworzenie sytuacji, w której kraje Europy Wschodniej ostatecznie wybiorą ten sam wektor polityki zagranicznej, jaki wybrała wówczas Polska, i zaczną integrować się ze strukturami ponadnarodowymi państw zachodnich. Z drugiej strony, przeniesienie tych obszarów poza obszar zainteresowania UE lub osłabienie europejskiego zaangażowania na wschodzie może doprowadzić do osiągnięcia rosyjskich celów w regionie. W interesie Polski leży ograniczenie dominacji Rosji i wzmocnienie jej wschodnich granic

poprzez wsparcie krajów Partnerstwa Wschodniego, demokratyzację i europeizację ich sfery prawnej, społecznej i gospodarczej. W końcu Ukraina, Mołdawia, Białoruś i Gruzja mają intensywne kontakty z Unią Europejską. Tylko dzięki deklaracji i praktycznemu wdrożeniu tych tez na wschodzie Europy polskie rządy (niezależnie od przynależności do partii) mogą wpływać na politykę zagraniczną i wewnętrzną krajów regionu, pokonując podział między członkami UE i NATO oraz ich wschodnimi sąsiadami⁵⁰.

Polska, ze względu na swój potencjał demograficzny, terytorialny i przemysłowy, sukcesy gospodarcze w obliczu światowego kryzysu gospodarczego, jest typowym krajem europejskim, ale nie tak potężnym jak Rosja, Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy. Ma wpływ na działalność dyplomatyczną w zachodnich strukturach ponadnarodowych, co implikuje potrzebę odgrywania znaczącej roli w polityce międzynarodowej. Biorąc pod uwagę położenie geograficzne i kontakty w obrębie UE i na wschód od niej, Polska może skutecznie – w wymiarze strategicznym – korzystać z położenia geopolitycznego. Niektórzy analitycy uważają Polskę za państwo, które może być liderem i siłą napędową w kształtowaniu i wdrażaniu kursu polityki wschodniej UE. Od 1990 r. Polska przywiązuje dużą wagę do relacji ze wschodnimi partnerami UE, opierając się na swoim sąsiedztwie, wspólnym dziedzictwie historycznym, doświadczeniu we współpracy z krajami regionu, zrozumieniu ich realiów społecznych, w tym politycznych i gospodarczych⁵¹.

Jednak ze względu na różnicę między potencjałem polskim i rosyjskim, Polska nie może skutecznie realizować własnej polityki zagranicznej wobec Federacji Rosyjskiej, ani prowadzić samodzielnej i oderwanej od unijnych struktur wschodniej polityki. Dlatego w obliczu

⁵⁰ Bieleń S. Stosunki Unia Europejska-Rosja / S. Bieleń // Dyplomacja czy siłą? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych / red. S. Parzymies. – Warszawa, 2009.

⁵¹ Див.: Żurawski P. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej – główne czy pomocnicze narzędzie polskiej polityki wschodniej? / P. Żurawski vel Grajewski // Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i agendy Grupy Wyszehradzkiej. – Kraków, 2010.

niezaprzeczalnej supremacji rosyjskiego potencjału nad Polską, sojusznicy Polski są źródłem, z którego czerpie ona siłę, by zrealizować swoją wizję unijnej polityki wschodniej i warunkiem koniecznym do pomyślnego wdrożenia tej polityki. W poszukiwaniu sojuszników Polska w pierwszej kolejności zwraca uwagę na państwa, które mają z nią wspólne cele polityczne, a następnie na te, które chcąc zachować państwowość i przynajmniej częściowo wspierają interesy Polski.

Głównym zewnętrznym źródłem wsparcia, którym Polska przyciąga do swojego programu polityki wschodniej i który pomaga w rozwiązaniu wielu innych kluczowych problemów, jest silne wsparcie Waszyngtonu – ostatecznie nikt nie ma takiego wpływu na Federację Rosyjską, jak USA oraz Chiny. Nie potęgi krajów regionu, ale potęga wojsk amerykańskich gwarantuje bezpieczeństwo i zapewnia dziś stabilność w centrum Europy, a także gwarantuje bezpieczeństwo Polski. Trudno sobie wyobrazić, jak wyglądałoby położenie geopolityczne Polski, Ukrainy, państw bałtyckich i Kaukazu, gdyby Stany Zjednoczone przestały wpływać na sytuację na kontynencie i wycofały się “za ocean”, tak jak to miało miejsce w okresie między I a II wojną światową. To wsparcie USA dla rozszerzenia NATO na Wschód w latach 1994–2004 wpłynęło na przeobrażenie tego procesu zgodnie z interesami Wspólnoty. Stany Zjednoczone, podobnie jak Polska, wspierały do 2008 r., a teraz popierają możliwość członkostwa Gruzji i Ukrainy w Sojuszu Północnoatlantyckim a także demokratyczne zmiany w obu krajach. Waszyngton popiera białoruską opozycję śmieiej niż Unia Europejska, która koncentruje się na działaniach humanitarnych na Białorusi, biorąc pod uwagę własną “poprawność polityczną”. To dzięki wsparciu Stanów Zjednoczonych w 2008 r. udało nam się zachować korytarz tranzytowy energii z Morza Kaspijskiego do Europy i Turcji przez Azerbejdżan i Gruzję. W tych okolicznościach uważamy, że możliwość nawiązania długiej i głębokiej współpracy amerykańsko-rosyjskiej, antychińskiej lub antymuzułmańskiej, która wydawała się prawdopodobna po wyborze prezydenta USA D. Trampa – zmniejsza szanse na prowadzenie skutecznej polityki wschodniej Polski. Grozi to jej powrotem do regionalnego międzynarodowego systemu opartego na jednym z wariantów porządku jałtańskiego – na przykład podział stref wpływów w

Europie między Federacją Rosyjską a Stanami Zjednoczonymi (lub Niemcami). Umowa między Rosją a USA lub zawieszenie projekcji sił w Europie Środkowo-Wschodniej może zagrozić Warszawie utratą faktycznej niezależności i suwerenności, otworzyć drogę do utraty wspólnej geopodmiotowości politycznej. Natomiast jakkolwiek sprzeczność w interesach amerykańsko-rosyjskich wpływa pozytywnie na korzyść Polski.

Drugi kierunek to wysiłki na rzecz budowy silnej pozycji Polski w Unii Europejskiej, NATO. Teraz fakt członkostwa Polski i państw bałtyckich w NATO w pewnym stopniu⁵², chroni je przed bezpośrednią lub pośrednią agresją Federacji Rosyjskiej, której od 1991 r. doświadczają Gruzja, Mołdawia i Ukraina w różnym stopniu nasilenia. Jeżeli dowództwo wojsk NATO-USA przekieruje swoją uwagę na Azję, bezpieczeństwo Polski i reszty krajów Europy Środkowej zmaleje. Dlatego zadaniem UE jako całości, Polsce, a w szczególności państwom bałtyckim, także Ukrainie i innym uczestnikom Partnerstwa Wschodniego, jest zapewnienie ich niezależności i samowystarczalności przy jednoczesnym zapewnieniu i utrzymaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa militarnego.

Do innych sojuszników Polski należą kraje skandynawskie i kraje bałtyckie. Potwierdzeniem tego jest zainteresowanie Danii krajami bałtyckimi, szwedzko-fińska inicjatywa dotycząca wymiaru północnego UE oraz polsko-szwedzka współpraca na rzecz promowania Partnerstwa Wschodniego. W tym przypadku zainteresowanie Danii bezpieczeństwem Estonii, Łotwy i Litwy pokazało Warszawie, że Kopenhaga jest potencjalnym sojusznikiem w promowaniu interesów regionu w Brukseli (UE i NATO).

Państwa bałtyckie, pomimo niskiego potencjału demograficznego i potencjału gospodarczego, odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityki wschodniej Polski. Wraz ze Wspólnotą łączy je podobna wizja zagrożenia ze strony Rosji oraz wspólna historia. Członkostwo w NATO i UE sprawia, że kraje te są cennymi sojusznikami Polski, często jedynymi, które dla zachodnich partnerów Warszawy muszą wyjaśnić agresywny, hegemoniczny charakter rosyjskiej polityki w regionie. Najbliższe relacje pod względem czynników historycznych, geograficznych i

⁵² Електронний ресурс] // – Режим доступу: <https://www.rand.org/blog/2018/02/a-glass-half-full-next-steps-for-enhancing-deterrence.html>

etnicznych łączy Polskę i Litwę. Jednak od czasu estońsko-rosyjskiej “wojny o zabytki”, kiedy Warszawa solidaryzowała się z Tallinem, Estonia uznała także pozytywną rolę Polski w regionie. Pod względem współpracy między Polską a krajami bałtyckimi stosunki z Łotwą są najsłabsze. Dlatego istnieje pilna potrzeba podjęcia kroków w celu ich wzmocnienia. W przeciwieństwie do Litwy, w relacjach polsko-łotewskich nie ma dzielących problemów. Polska mniejszość na Łotwie jest źródłem zbliżenia między dwoma krajami, a nie sporem między nimi. Łotwa jest jednak jedynym państwem bałtyckim, które wcześniej nie otrzymywało stałego wsparcia ze strony Warszawy, takiego jak Estonia z Finlandii lub Litwa z Polski.

Naszym zdaniem poważnym, być może nawet najważniejszym problemem w kształtowaniu i wdrażaniu polskiego kursu polityki wschodniej (zarówno samodzielnie, jak i wewnątrz UE) nie jest brak zasobów czy poszukiwanie sojuszników, ale tak zwany “kompleks carski,” ciągłe poczucie zagrożenia ze strony Moskwy: polski “prowincjusz” ciągle odczuwa do niej pogardę, ale czyni liczne ustępstwa na jej korzyść. Wynika to z faktu, że Polska od dziesięcioleci była zależna, najpierw od Rosji, a następnie ZSRR. Kompleks ten został zracjonalizowany w doktrynie, która charakteryzuje się przekonaniem o ciągłym zagrożeniu ze strony rosyjskiej i towarzyszącym mu przeświadczeniu, że imperium zawsze demonstrowa swoją siłę i władzę wobec Polski. Na poziomie retoryki przejawia się w tym, że wśród członków Grupy Wyszehradzkiej, Polska najmniej zgadza się z ideą współpracy z Federacją Rosyjską. Minusem tego złożonego imperialnego (postkolonialnego)⁵³ kompleksu III Rzeczypospolitej i jej polityki wschodniej jest nie tylko “uzależnienie” od Moskwy i mentalnie uwarunkowana gotowość do ustępstw, ale także pragnienie dominacji nad najbliższymi sąsiadami. Tak więc główne obozy polityczne i kulturowe współczesnej Polski oraz zwolennicy wszystkich trzech współczesnych polskich tradycji polityki zagranicznej (Realpolitik, endecy i piłsudczycy) za każdym razem zapominają o Ukrainie jako niezależnym podmiocie polityki międzynarodowej, posiadającym własne aspiracje.

⁵³ Див.: Giedroycizm jako комплекс postkolonialny [Електронний ресурс] // Кресы. – Режим доступу: <http://www.kresy.pl>;

Opisując kontekst i czynniki kształtujące politykę wschodnią Polski w UE i poza nią, możemy nakreślić jej kierunki. Tak więc pomyślnie wdrożenie planu maksymalistów-piłsudczyków w politycznej restrukturyzacji Europy Wschodniej zgodnie z interesami Polski wymaga zaangażowania kluczowego państwa regionu – Ukrainy jako głównego sojusznika strategicznego. Oprócz tego, że jest prozachodnią, w dużej mierze propolską, pomaga ona utrzymać dostateczny poziom bezpieczeństwa Polski i jest cennym sojusznikiem na arenie międzynarodowej. Stwarza także większe możliwości rozwoju gospodarczego w całej Europie Wschodniej a w szczególności we wschodnich regionach Polski. Dlatego naszym zdaniem dalekosiężnym celem Polski jest jej bliski sojusz z Ukrainą w UE, gdyż jako stabilny sąsiad który integruje się z Zachodem jest ważnym partnerem gospodarczym. W tym kontekście priorytetem Polski jest wspieranie niepodległości Ukrainy i jej europeizacji, a drugorzędnym celem jest wspieranie Białorusi, Mołdawii i Gruzji. Z kolei najmniejsza próba europeizacji tych krajów i Azerbejdżanu poprzez nawiązanie kompleksowych kontaktów między nimi a UE i NATO od samego początku była wyzwaniem dla Moskwy w jej “wyłącznej sferze interesów”, i konfliktuje Warszawę z Federacją Rosyjską⁵⁴. Jednak wewnętrzna słabość Ukrainy, jej niestabilność polityczna i podatność społeczna na rosyjskie manipulacje jest głównym czynnikiem ryzyka, który zagraża planom Warszawy.

Białoruś jako trzeci co do wielkości i największy wschodni sąsiad Polski, związana wielowiekowo wspólną historią, zamieszкана przez dużą i aktywną politycznie mniejszość polską, wymaga użycia innych działań niż Ukraina. Program polityki wschodniej Polski wobec Białorusi, która nie jest tak niezależna militarnie jak Ukraina⁵⁵, która nie jest w stanie przeciwstawić się Federacji Rosyjskiej, powinien opierać się na innych czynnikach niż kulturowe. Ten kraj, naszym zdaniem, wymaga realizacji szerokiego polskiego programu wspierania współczesnej świadomości narodowej, dumy historycznej i patriotyzmu, powstrzymującego i odwracającego umysłową rusyfikację Białorusinów “nieświadomych” z

⁵⁴ Rosyjski MSZ o stosunkach z Polską // Wiadomości OSW. – 2009. – Nr 83. – 30 kwietnia.

⁵⁵ Там само.

perspektywy prozachodnich zwolenników. Polska ma narzędzia, by wpływać na ten kraj. Zarówno Belsat TV, jak i Radio Racja to kroki we właściwym kierunku, które nie są w pełni wykorzystane. Dotyczy to także utworzenia funduszu wspierającego wolną kulturę na Białorusi. Na niektórych etapach historii (w szczególności pod kierownictwem polskiego MSZ W. Waszczykowskiego z PiS) podjęto uzasadnione próby współpracy z A. Łukaszenką, który naszym zdaniem nie powinien stać się jedynym wektorem realizacji polskiego kursu na Białorusi⁵⁶.

Biorąc pod uwagę wewnętrzny podział między Ukraińcami i Białorusinami na zwolenników Rosji i Zachodu, Polska powinna, w miarę możliwości, wpływać na ich wybory – wspierać wewnętrzną orientację tych społeczeństw do współpracy z Zachodem. Polska może i powinna oferować zrozumienie podstawowych interesów poszczególnych państw, takich jak niepodległość, integralność terytorialna, podmiotowość polityczna, wolność wyboru (orientacja zachodnia) w polityce zagranicznej i szacunek dla nich oraz wsparcie sojusznicze.

Mołdawia, w kontekście realizacji kursu polityki wschodniej Polski, jest naszym zdaniem, wyłącznie jej przedmiotem, a nie podmiotem. Podmiotem współpracy z Kiszyniowem według polskich obserwatorów powinien być Bukareszt. Przesunięcie wpływów Federacji Rosyjskiej z Mołdawii może nastąpić zarówno poprzez zastąpienie ich wpływami rumuńskimi (kulturowymi, politycznymi, gospodarczymi), jak i poprzez ponowne wchłonięcie tego kraju przez Rumunię, jak miało to miejsce w 1917 r.

Przypadek Gruzji w polityce wschodniej Polski jest szczególny. Mieszkańcy tego kraju są najbardziej skonsolidowani w swojej prozachodniej pozycji wśród wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego. Problemem Warszawy nie jest konsolidacja Gruzynów na prozachodnich zasadach, ale zapewnienie im możliwości swobodnego realizowania własnych ambicji polityki zagranicznej, pomimo chłodnego nastawienia Zachodu, oraz presji militarnej Federacji Rosyjskiej, która grozi aneksją Gruzji. Los

⁵⁶ Диб.: Żurawski P. Wyspa Białoruś / P. Żurawski vel Grajewski // Obserwator. Biuletyn Biura Bezpieczeństwa Narodowego. – 2008. – Nr 1 (1). – S. 68–79.

tego kraju jest podwójnie ważny dla Polski. Przede wszystkim ze względów praktycznych, ponieważ kraj ten leży na drodze tranzytu surowców energetycznych do Europy z basenu Morza Kaspijskiego i Azji Środkowej i jest niezależny od Federacji Rosyjskiej, dlatego jego przejście przez Moskwę zamknie możliwości dywersyfikacji dostaw energii do Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, ma to uzasadnienie polityczne, ponieważ gdyby doszło do rosyjskiej aneksji Gruzji mogłoby to zachęcić rosyjskie elity do kontynuowania zdecydowanego kursu politycznego w innych obszarach, które zagrażają Ukrainie, krajom bałtyckim i Polsce. W związku z tym problem gruziński może stać się platformą rozwoju współpracy Polski z partnerami w regionie, którym zagraża agresywny kurs polityki rosyjskiej realizowany na Kaukazie w 2008 r. a na Ukrainie od 2014 r.

Obraz wschodniej polityki Polski kształtowany jest przez ewolucję sytuacji na Ukrainie, Białorusi i Federacji Rosyjskiej, na którą wpływ mają dwa potężne czynniki zewnętrzne – Stany Zjednoczone i Niemcy, stan ich relacji z Rosją i między nimi. Istnieją trzy elementy kontekstu polskiego podejścia do problemu sąsiedztwa: członkostwo Polski w UE, neoimperialne tendencje w Rosji, aspiracje i orientacje partnerów polityki zagranicznej UE na wschodzie. Dla przyszłości sąsiedztwa wschodniego z punktu widzenia Polski jego wymiar rosyjski jest równie znaczący jak wymiar Unii. Oba składają się z szeregu możliwości i problemów, z którymi należy się liczyć przy opracowywaniu spójnej, optymalnej strategii dla polskiej dyplomacji. Uważamy jednak, że jest to problem imperialnego kompleksu Polaków, w szczególności groźba odrodzenia imperializmu endeków wśród wpływowych Kresowian we współczesnej Polsce, a następnie – kontekst polityki zagranicznej (wycofanie sił amerykańskich z regionu Europy Środkowo-Wschodniej), który może doprowadzić do upadku kierunku polityki wschodniej Polski wobec Ukrainy jako kluczowego społeczeństwa Europy Wschodniej, co z kolei zagraża całej strukturze polityki wschodniej zarówno w Polsce, jak i UE, ponieważ Warszawa jest motorem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na Wschodzie w ramach “Partnerstwa Wschodniego”.

Podsumowanie

Jako jeden z kluczowych aktorów politycznych i gospodarczych w obecnym systemie stosunków międzynarodowych Unia Europejska stoi przed najnowszymi wyzwaniami, które wpływają na jej kształtowanie polityki w różnych dziedzinach. Integracja europejska obejmuje dwa podstawowe wektory: “pogłębienie” i “rozszerzenie”, które zapewniają zróżnicowane podejście, w którym dynamikę reform politycznych mających na celu pogłębienie integracji w UE można zharmonizować z przystąpieniem nowych państw. W latach 90 powstały trzy “szkoły” badań pogłębiania i rozszerzenia UE. Podczas gdy przedstawiciele szkoły brytyjskiej stosowali się do pomysłów dalszego rozszerzenia UE kosztem krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przedstawiciele francuskiej szkoły nalegali na dalsze pogłębianie integracji UE bez jej rozszerzenia. Próby połączenia problemów ekspansji i pogłębienia integracji podjęli przedstawiciele niemieckiej szkoły.

Zgodnie ze zróżnicowanym podejściem do integracji a także zgodnie z osiągnięciami teoretycznymi i metodologicznymi trzech szkół (brytyjskiej, francuskiej i niemieckiej) opracowano szereg koncepcyjnych uogólnień teoretycznych i metodologicznych, które stały się podstawą pięciu modeli integracji europejskiej: “równoczesny rozwój”, “częściowe członkostwo”, “elastyczna Europa”, “Europa koncentrycznych okręgów”, “Europa jądra”.

Ponieważ jakkolwiek model integracji ogranicza suwerenność, której każde państwo stara się mieć jak najwięcej, rozwiązanie dylematu “suwerenność-integracja międzynarodowa” na korzyść tego drugiego ułatwia szereg pozytywnych efektów, w tym: “efekt komplementarny”, “efekt łączenia”, “efekt demonstracyjny” “efekt domina”, “efekt klastra”, “efekt skali” i inne. Ponadto, badając geopolityczne i geoeconomiczne wymiary współczesnej integracji, wyróżnia się tzw. syndrom “czarnej dziury”, który tłumaczy dialektykę integracji-dezintegracji.

Kierunek rozwoju integracji, jego jakość, która jest przejawem poziomu życia ludności w poszczególnych krajach, determinuje charakter stowarzyszeń integracyjnych i odpowiednio pogarsza te efekty. Tak więc teoretyczne i metodologiczne badanie wpływu UE na kraje trzecie

przedstawia ulepszenia w trzech modelach europeizacji: “zachętach zewnętrznych”, “uczeniu się w społeczeństwie”, “wyciągniętych wnioskach”.

Jeżeli integracja regionalna była wysoce zależna od wpływu federalizmu, od pierwotnej wersji traktatu z Maastricht z 1992 r. proklamującego powstanie Unii Europejskiej, przewidującego utworzenie “federalnej Europy”, nowoczesna koncepcja integracji europejskiej jest determinowana przez instytucjonalizację określającą skuteczność pracy państwa. W ramach instytucjonalnego podejścia do integracji europejskiej wyróżnia się: instytucjonalizm historyczny, instytucjonalizm socjologiczny i instytucjonalizm racjonalnego wyboru.

Dziś obszar Europy Wschodniej jest jednocześnie wschodnią granicą Polski, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, która stanowi instytucjonalną podstawę do pojawienia się nowych podziałów politycznych w Europie. Znaczenie Europy Wschodniej podkreśla fakt, że jest to jedyny fragment kontynentu europejskiego, na którym możliwe są poważne zmiany, zdolny do przekształcenia układu sił w Europie i, po części, wpłynięcia na sytuację na całym świecie.

Same kraje Europy Wschodniej charakteryzują się słabością instytucjonalną i gospodarczą albo przez autorytaryzm (Białoruś, Azerbejdżan), albo przez nieskonsolidowaną demokrację (Ukraina, Gruzja), lub niestabilność i nieprzewidywalność funkcjonowania społeczeństwa, w szczególności struktur politycznych i wojskowych (Mołdawia). Zarówno społeczeństwa białoruskie, jak i ukraińskie i mołdawskie, których wybór może decydować o losie regionu, w szczególności Polski, są wewnętrznie podzielone na zwolenników wektorów – prozachodniego i wschodniego (prorosyjskiego). Wszystkie te społeczeństwa są pod stałą presją Federacji Rosyjskiej. W związku z powyższym uważamy wschodni kierunek polityki zagranicznej Polski za najważniejszy. W interesie Polski leży ograniczenie dominacji Rosji i wzmocnienie jej wschodnich granic poprzez wsparcie krajów Partnerstwa Wschodniego, demokratyzację i europeizację ich sfery prawnej, społecznej i gospodarczej.

Współpraca z zainteresowanymi krajami jest narzędziem realizacji tego dalekosiężnego celu polityki zagranicznej Polski; kierowanie zasobów finansowych i potencjału politycznego UE na jej wschodnią

granice; ścisła współpraca z członkami UE i NATO popierająca polski pogląd na Federację Rosyjską i byłą ZSRR; wsparcie zewnętrzne, zwłaszcza USA, krajów bałtyckich i Skandynawii; neutralizowanie działań prorosyjskich członków UE i NATO, którzy mają odmienne zdanie na temat architektury politycznej w Europie Środkowo-Wschodniej.

Głównym zewnętrznym źródłem władzy, którą Polska przyciąga do swojego programu polityki wschodniej (i rozwiązuje wiele innych kluczowych problemów) Warszawy, jest fundamentalne wsparcie Waszyngtonu. Do europejskich sojuszników Polski należą kraje skandynawskie i bałtyckie. Potwierdzeniem tego jest zainteresowanie Danii krajami bałtyckimi, szwedzko-fińska inicjatywa dotycząca “wymiaru północnego” UE oraz polsko-szwedzka współpraca na rzecz promowania Partnerstwa Wschodniego.

Współczesny obraz polityki wschodniej Polski kształtuje ewolucja sytuacji na Ukrainie, Białorusi i Federacji Rosyjskiej, oraz dwa potężne czynniki zewnętrzne – Stany Zjednoczone i Niemcy, stan ich relacji z Rosją i między sobą. Istnieją trzy elementy kontekstu polskiego podejścia do problemu sąsiedztwa: członkostwo Polski w UE, neoimperialne tendencje w Rosji, aspiracje i orientacje partnerów polityki zagranicznej UE na wschodzie. Jest to jednak problem imperialnego kompleksu Polaków, w szczególności groźba odrodzenia imperializmu endeków wśród wpływowych Kresowian we współczesnej Polsce, a następnie – kontekst polityki zagranicznej (wycofanie sił amerykańskich z regionu Europy Środkowo-Wschodniej), który może doprowadzić do upadku polskiego kursu polityki wschodniej wobec Ukrainy jako kluczowego społeczeństwa Europy Wschodniej.

Rozdział 2

CECHY WSCHODNIEJ POLITYKI POLSKI

2.1. Transformacja wschodniej polityki Polski po zimnej wojnie

Sposób realizacji obecnego kursu wschodniej polityki współczesnej Polski a także pod jej wpływem – wschodniej polityki UE, również ideologicznych podstaw koncepcji zagranicznej polityki Warszawy, która oferowała rozwiązanie problemów w stosunkach Polski nie tylko z Rosją, ale także z innymi jej sąsiadami został zaproponowany przez intelektualistów – przedstawiciele powojennej polskiej emigracji na Zachodzie. Autorem pomysłu jest J. Mioszowski⁵⁷, oraz twórcy samej koncepcji stworzonej na podstawie jego pomysłu – ks. Majewski i J. Giedroyc. Pierwszy z nich J. Mioszowski postawił pytanie o stosunek Polaków do narodów z dawnej I i II Rzeczypospolitej z wewnętrznego imperialistycznego kontekstu politycznego na kategorię zagadnień polityki zagranicznej, drugi – zaproponował nową wizję kluczowego problemu Polski na Wschodzie – relacji co do jej granic z Litwą i Ukrainą a trzeci, J. Giedroyc – opracował i promował koncepcję holistyczną polityki wschodniej. Odpowiadał zarówno na rewanżizm zwolenników polskich Narodowych Demokratów (przykład R. Dmowskiego), koncentrując się na powrocie dawnych kresów ostatecznie utraconych 17 września 1939 r., jak i “kompleksie carskim” funkcjonującym w Rzeczypospolitej oraz oportunistyczną Realpolitik jako nacisk na jednostronną modernizację Polski i oderwanie Warszawy od sąsiadów na Wschodzie. Co więcej, stał się paradygmatyczny, stopniowo zmieniając geopolityczne myślenie polskich elit i zwykłych ludzi o Europie Wschodniej, oferując im porzucenie Kresów – ziem I i II Rzeczypospolitej utraconych przez Polskę w wyniku wojen radziecko-polskich 1920 i II wojny światowej 1939–1945 w zamian za dobrosąsiedzkie stosunki na Wschodzie.

⁵⁷ Mioszowski J. Koncepcje polityki wschodniej [Електронний ресурс] / J. Mioszowski // Pressje. – Режим доступу: http://pressje.pl/media/pressje_shop/article/article_6_issue9;

Według redakcji paryskiego magazynu "Kultura", wpływowego w antykomunistycznych środowiskach polskiej emigracji, w chwili, gdy narody Europy Wschodniej uzyskają autonomię lub niezależność od Moskwy, ważne będzie nawiązanie z nimi kontaktu a nie rozpoczynanie nowego konfliktu. W opublikowanym liście z 1952 r. ksiądz J. Majewski stwierdził: "Podobnie jak my, Polacy, mamy prawo do Wrocławia, Szczecina i Gdańska, Litwini słusznie szukają Wilna, a Ukraińcy – Lwowa". "Niech Litwini, którzy mają trudniejszy los niż nasz, radują się w Wilnie, a nad Lwowem fruwać niebieskie i żółte flagi" – zasugerował. Z drugiej strony Polska powinna wspierać interesy tych narodów w Moskwie i bronić ich przed sobą – stwierdził ks. J. Majewski. Zgoda większości Polaków na takie oświadczenie oznaczała rezygnację z Wilna i Lwowa a także z każdej próby Warszawy uzyskania przewagi geopolitycznej nad wyżej wymienionymi narodami⁵⁸.

Komentując ten polemiczny list, redakcja paryskiego czasopisma podkreśliła że powrót do przedwojennego stanu (z 17 września 1939 r.) na tereny byłej Ukrainy, Białorusi i Litwy II Rzeczypospolitej "jest rzeczą niemożliwą i niepożądaną dla Polski, ponieważ przywróci jej konflikt z wymienionymi narodami, a zatem wszelkie możliwe zmiany na tych ziemiach powinny być pożądane dla zainteresowanych narodów". Jednak geopolityczna koncepcja polityki wschodniej autorstwa J. Mieroszewskiego, J. Majewskiego i J. Giedroycia nie ograniczała się tylko do moralnych (ludzkich) i realistycznych politycznych odniesień do samych Kresów. Podstawowe postanowienia tego pomysłu oparte były na trzech powiązanych ze sobą projektach: polsko-niemieckim porozumieniu, uznaniu pierwszej niepodległości Ukrainy, Białorusi i Litwy oraz ich nowych granic, podkreślając strategiczne znaczenie niepodległości tych krajów w celu wzmocnienia niepodległości Polski i próby nawiązania kontaktów i porozumienia z Rosjanami gotowymi przyznać pełne prawo do samostanowienia Ukraińcom, Litwinom i Białorusinom. Tak Polacy, jak i Rosjanie muszą zrozumieć, że tylko nieimperialistyczna Rosja i nieimperialistyczna Polska miałyby szansę

⁵⁸ Majewski J. List / J. Majewski // Kultura. – 1952. – nr 61.

ułożenia i uporządkowania swych wzajemnych stosunków⁵⁹. Wyszli nawet poza granice państwa i regionu, formułując dla Polaków interpretację interesów swoich sąsiadów i komentując problemy globalnej polityki i geopolityki. Ich celem była wolna i demokratyczna Polska w demokratycznej i pokojowej Europie. Przełożyło się to później na pojednanie z Niemcami i przystąpienie Polski do NATO i UE.

Choć koncepcja paryskiej “Kultury” jest idealistyczna, wewnętrznie sprzeczna, odpowiada na pytania polskiej koncepcji geopolitycznej w Europie Wschodniej. Według niej istotą polskiej polityki wschodniej jest rozwiązywanie trudnych problemów równoległe z Rosją oraz z Ukrainą, Białorusią, Mołdawią oraz Gruzją bez ograniczania aktywności w obu kierunkach, a nie wykorzystywanie proukraińskiej czy progruzińskiej retoryki jako środka nacisku w sprawie Federacji Rosyjskiej i odwrotnie, czego nie akceptuje elita rządząca współczesnej Polski.

Biorąc pod uwagę sytuację międzynarodową, opinię publiczną w Polsce i polskiej diasporze zachodniej, pomysł J. Mieroszewskiego w momencie ogłoszenia, nie miał szans stać się częścią rzeczywistej polityki zagranicznej Warszawy. Elity całkowicie suwerennej postkomunistycznej Polski zaczęły przekształcać swoje stosunki z narodami Europy Wschodniej i zastanawiać się, jak je budować. Polityka zagraniczna odziedziczona po PRL musiała zmienić bieg i dostosować się do nowej sytuacji geopolitycznej na podstawie pomysłów wyrażonych na łamach magazynu “Kultura”. Koncepcja polityki wschodniej – piłsudczyków, J. Mieroszewskiego i redaktora “Kultury” J. Giedroycia była pożądanym drogowskazem i wskazywała kierunek prowadzenia kursu polityki zewnętrznej.

Jednak warunki zewnętrzne w całej Polsce zmieniły się tak szybko, że wiele założeń i rozważań tych autorów, które w latach 50. brzmiały nowatorsko, nie miały racji bytu w zmieniających się warunkach. Należy tutaj podkreślić, że elity wielu państw nie mogły zrozumieć kontekstu tych zmian⁶⁰ i adaptować się do nich.

⁵⁹ Źródła doktryny ULB [Електронний ресурс] // Kultura paryska. – Режим доступу: <http://www.kulturaparyska.com.pl>;

⁶⁰ Strzelczyk J. Ucieczka ze Wschodu. Rosja w polskiej polityce 1989–1993 / J. Strzelczyk. – Warszawa, 2002. – S. 67.

Po nieudanym zamachu stanu w Moskwie (1991 r.) Polska ostatecznie przekształciła się z satelity Kremla w suwerenne państwo, które w faktycznie kontroluje swoje wschodnie granice, a także aktywnie i niezależnie rozwija relacje ze wschodnimi sąsiadami. System socjalistyczny, RWPG i Układ Warszawski upadły, Niemcy zjednoczyły się. ZSRR, Czechosłowacja i Jugosławia przestały istnieć. W rezultacie “wspólny mianownik”, który strukturalnie zjednoczył narody Europy Wschodniej, był ważny dla J. Mieroszewskiego i J. Giedroycia. Upadek ZSRR oznaczał nie tylko rozpad potężnego systemu politycznego o znacznym potencjale gospodarczym i militarnym, ale także zmianę kontekstów, z których w tej części świata powstały nowe kierunki polityczne.

W “nowej” Europie Wschodniej pojawiły się suwerenne państwa, które “od zera” nakreśliły swoje narodowe aspiracje. Koncepcja ULB (Ukraina, Litwa, Białoruś) stała się anachronizmem. Wszakże rządy Litwy, Łotwy i Estonii, w których nowe elity rządzące starały się jak najszybciej doprowadzić swoje państwa do struktur transatlantyckich i europejskich, zerwały prawne i polityczne więzi z innymi narodami wschodniej części kontynentu (Białorusią i Ukrainą). W tych okolicznościach znaczenie tego terminu, które do 1990 r. wydawało się neologizmem – wschodnia polityka Polski straciło na znaczeniu w praktyce politycznej i stopniowo stało się częścią mitologii intelektualnej. Koncepcja J. Mieroszewskiego i J. Giedroycia przestała być praktyczną receptą na kształtowanie kierunku polskiej polityki zagranicznej wobec państw Europy Wschodniej, ale zainspirowała intelektualistów i polityków w Warszawie do dalekosiężnych celów. Dynamika zmian w Rosji (rozpad ZSRR, upadek komunizmu, konflikt parlamentu i prezydenta w 1993 r., reformy rynkowe oraz I-a wojna w Czeczenii) zmusiły Warszawę do przemyślenia ciągłości poprzedniej polityki Polski wobec Rosji.

Jak sądzono w Polsce, Niemcy i Francja powinny były być głównymi partnerami w budowaniu jednolitego kierunku polityki wschodniej dla Wspólnot Europejskich. Jednak polityka tych państw zasadniczo różniła się od polskiej wizji kierunku dotyczącego Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. W przeciwieństwie do tradycyjnie prorosyjskiej

Francji, umacnianie stosunków Niemiec z Rosją podyktowane było czynnikami wewnętrznymi związanymi z potrzebą zjednoczenia kraju i wycofania wojsk radzieckich Niemiec, co było niekorzystne z perspektywy interesów Polski⁶¹.

W tych okolicznościach pierwsza warszawska próba połączenia Kijowa z Zachodem z pominięciem Moskwy przyniosła niewielkie rezultaty. Państwa bałtyckie, Ukraina i Mołdawia wydawały się niestabilne i uległy wobec Federacji Rosyjskiej. Mimo to Polska próbowała promować przywrócenie niezależności od Moskwy. Rządzące elity polityczne III Rzeczypospolitej po 1989 roku uznały znaczenie Ukrainy jako istotnego czynnika bezpieczeństwa europejskiego, którego niezależność, przynajmniej formalna, jest gwarancją braku długiej granicy z Rosją i jej satelitami na wschodniej i północnej granicy Polski.

W tym położeniu Polska napotyka szereg problemów spowodowanych praktyką wdrażania koncepcji polityki wschodniej. Po pierwsze, wycofanie wojsk radzieckich z jej terytorium od września 1990 r.⁶² Po drugie, wspomniana wyżej adaptacja po rozpadzie ZSRR. Po trzecie, próby pomocy nowo powstałym niepodległym państwom. Po czwarte, angażowanie się w wewnętrzną walkę nowych państw, zwłaszcza w 1992 roku.

Zwolennicy prezydenta Rosji B. Jelcyna próbowali zaanektować Polskę do planowanego przez niego "procesu norymberskiego" komunizmu, biorąc pod uwagę zbrodnie popełnione przez Partię Komunistyczną w innych państwach. W zamian za przystąpienie do procesu, ówcześni administratorzy Archiwum Prezydenckiego B. Jelcyna obiecali Polsce opublikować wszystkie dokumenty dotyczące stosunków radziecko-polskich w latach 1917–1991, umożliwić dostęp do archiwów zawierających istotne fakty historyczne dla Polski. Został on niestety utracony na lata lub nieodwołalnie.

Polska postanowiła zatem skoncentrować się na rozwiązywaniu problemów wewnętrznych w ramach wdrożenia Realpolitik. W szczególności było to zgodne z wysiłkami wiodących mocarstw zachodnich w celu

⁶¹ Reiter J. Po co te wojska? / J. Reiter // Gazeta Wyborcza. – 1990. – 14.02.

⁶² Там само.

zapewnienia pomyślnej transformacji państw Europy Środkowej na przełomie lat 1980–1990. W tym czasie kraje Europy Zachodniej próbowały zapewnić stabilną sytuację na własnych granicach zewnętrznych – w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Skoncentrowały się na ambitnym “pogłębieniu” integracji europejskiej w kontekście zjednoczenia Niemiec – utworzeniu Unii Europejskiej na podstawie wspólnego rynku, unii walutowej, wspólnej polityki zagranicznej i współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Połączenie kryzysu ZSRR i wysiłków Zachodu w regionie dało Polsce i jej sąsiadom szansę na pomyślny prozachodni rozwój.

Odpowiadając na wysiłki Zachodu wobec państw Europy Środkowej i zbliżenie z nim, a jednocześnie wewnętrzną reakcją na zmieniający się kontekst wdrażania doktryny J. Mieroszewskiego i J. Giedroycia, stało się stopniowe kształtowanie przez polskich intelektualistów modelu polityki zagranicznej Polski na wzór kantowsko-fukujamowski, zgodnie z którą dalsze bezpieczeństwo w Europie wiąże się z harmonijnym rozwojem społecznym, w szczególności gospodarczym kontynentu jako całości⁶³. W rezultacie nadejdzie chwila, w której we wszystkich krajach Europy Wschodniej zostanie ustanowiony porządek demokratyczny, zgodnie z aspiracjami publicznymi. Dlatego pragnieniem wszystkich krajów europejskich będzie integracja (członkostwo w instytucjach ponadnarodowych), która ostatecznie obejmie cały kontynent.

Wysiłki Zachodu zmierzające do stworzenia korzystnego kontekstu zewnętrznego dla rozwoju UE dotyczyły całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej, ale znacznie różniły się od byłych członków RWPG i byłych republik ZSRR. Na przykład umowy o handlu i współpracy między ZSRR a Wspólnotami Europejskimi z dnia 18 grudnia 1989 r. zastąpiono dwustronnymi umowami o partnerstwie i współpracy (PCA) z nowo niepodległymi państwami. Modelowe umowy o partnerstwie i współpracy określają i formalnie kształtują dialog polityczny między Unią Europejską a krajami trzecimi, obejmując kwestie polityczne, handlowe, gospodarcze i kulturalne w ich współpracy. Umowy te przewidują utworzenie instytucji odpowiedzialnych za dialog

⁶³ Por.: Fukuyama F. Koniec historii / F. Fukuyama. – Wyd. Znak, 1989.

na poziomach: ministerstw, parlamentów, dyplomatów, urzędników państwowych wysokiego szczebla, ekspertów. Do tej pory priorytetowymi kwestiami takich porozumień są reforma gospodarek krajów sąsiadujących w kierunku gospodarki rynkowej, a także stopniowa liberalizacja handlu.

Zamiast tego z byłymi członkami RWPG, w tym z Polską, Wspólnoty Europejskie rozpoczęły negocjacje w 1991 r. w sprawie układu o stowarzyszeniu. Jednak w odniesieniu do obu grup krajów Europy Środkowo-Wschodniej EWG wdrożyła programy wcześniej stosowane w postkolonialnych krajach Trzeciego Świata. W końcu przedstawiciele EWG zaangażowani w negocjacje z państwami poradzieckimi w sprawie umów o partnerstwie i współpracy oraz z Polską w sprawie stowarzyszenia, składali się z urzędników, którzy wcześniej pracowali nad opracowaniem i wdrożeniem umów stowarzyszeniowych i umów o wolnym handlu z państwami takimi jak Afryka Północna i Ameryka Łacińska. Biorąc jednak pod uwagę specyfikę postkomunistycznych krajów uprzemysłowionych, Bruksela była zmuszona wziąć pod uwagę nie tylko ogólne problemy rozwoju, w tym modernizację, nie tylko w stosunkach z państwami trzeciego świata, ale także problemy transformacji politycznej i gospodarczej, a także w stosunkach z innymi państwami posttotalitarnymi “drugiego świata”.

W drugiej połowie 1990 r. przyjęto kierunek polityki w UE mający na celu rozszerzenie Unii o kraje byłych państw socjalistycznych (CEE). Rezultatem tego wdrożenia było ogłoszenie rozszerzenia UE na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 r. i przyjęcie odpowiednich decyzji na posiedzeniu w Helsinkach w 1999 r. W tym samym czasie utworzono listę 13 krajów kandydujących. Z dwunastoma z nich UE rozpoczęła negocjacje akcesyjne, które później zostały jej członkami. Trzynaste państwo – Turcja otrzymała status potencjalnego członka Unii. Z drugiej strony niczego podobnego nie zaproponowano krajom poradzieckim. W odniesieniu do Ukrainy, która w latach 90 była jedynym państwem poradzieckim, które wyraziło, choć niekonsekwentnie, swoje aspiracje do członkostwa w UE, nawet przed szczytem UE w Luksemburgu. Szczyt Ukraina-UE w Kijowie z dnia 5 września 1997 r. ogłosił “europejski wybór” Ukrainy. To oświadczenie zostało

zaakceptowane przez UE. Jednak w ramach wdrażania przez Unię Europejską nieformalnego kursu politycznego “Najpierw Rosja,” ratyfikacja umowy o partnerstwie i współpracy z Ukrainą była stopniowo opóźniana. W czerwcu 1998 r. Ukraina oficjalnie zadeklarowała chęć przystąpienia do UE.

W grudniu 1998 r. na szczycie Rady Europejskiej przyjęto “Strategię wiedeńską dla Europy”, która w ramach wspierania stabilności i dobrobytu w Europie i na świecie zadeklarowała przygotowanie pierwszych wspólnych strategii UE dla krajów: Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i regionu Morza Śródziemnego. W grudniu 1999 r. Rada Europejska przyjęła wspólną strategię dla Ukrainy, podkreślając, że uwzględnia ona europejskie aspiracje i wybór Kijowa, oferując pomoc Komisji w zakresie transformacji gospodarczej i politycznej oraz pogłębianie współpracy, podobnie jak w poprzedniej umowie “O partnerstwie i współpracy”. Komisja nie przedstawiła jednak żadnych szczegółów dotyczących potencjalnego członkostwa Ukrainy w UE.

Dlatego też wspólna strategia UE nie wspominała o poparciu dla potencjalnego członkostwa Ukrainy, a jedynie oferowała ścisłą współpracę i pomoc w transformacji społecznej. W rzeczywistości powtórzyły się postanowienia umowy o Partnerstwie i współpracy UE z Ukrainą, a także dokumenty przyjęte w ramach wdrażania polityki sąsiedztwa.

Pierwsza polska próba poparcia tej idei wobec Ukrainy nie powiodła się, dlatego że kraj – podmiot polityki zagranicznej UE i odbiorca pomocy, który miał jedynie status kraju kandydującego, chciał wesprzeć możliwość członkostwa w Unii innego podmiotu polityki zagranicznej UE, który był również odbiorcą pomocy i miał jeszcze niższy poziom rozwoju.

Jednocześnie przywódcy UE rozważali wizję swoich relacji z resztą państw europejskich, w tym na wschód od planowanej “linii rozszerzenia”. Żadnego z ich pomysłów nie odnotowano w oficjalnych dokumentach, ale odzwierciedlały one zgodę elit politycznych UE, aby podjąć decyzję o “silnie rozwiniętym stowarzyszeniu” z byłymi radzieckimi państwami Europy Wschodniej. Temat ten przedstawił komisarz UE ds. Rozszerzenia G. Verheugen w przemówieniu na temat stosunków UE-Turcja.

Elity krajów kandydujących również rozważały ten sam problem. Tak więc ówczesny minister spraw zagranicznych Polski (1998) B. Geremek, przemawiając w Sejmie stwierdził, że przystąpienie Polski do NATO i UE nie jest ani “ucieczką” na Zachód z Rosji i jej bliższych i dalszych partnerów w północnej i południowo-wschodniej Europie, ani odwróceniem uwagi od spraw regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Polski minister spraw zagranicznych podkreślił, że Polska zwraca uwagę na instytucje zachodnie, aby osiągnąć co najmniej cztery cele. Po pierwsze, aby wzmocnić się wewnętrznie; po drugie, aby wprowadzić nowy “oddech” i doświadczenie historyczne w dyskusji na temat zrozumienia Europy Wschodniej w Europie Zachodniej; po trzecie, aby wzmocnić Sojusz Północnoatlantycki i Unię Europejską, powierzając swój potencjał własny potencjałowi Unii, identyfikując nowe perspektywy i reagując na nowe wyzwania; i wreszcie po czwarte, aby przyspieszyć demokratyczną odbudowę regionu i zbudować nowy europejski porządek poprzez ich wzmocnienie⁶⁴. Jednocześnie Polska, koncentrując się na UE, opierała się w szczególności na doświadczeniach Niemiec, które w czasie zimnej wojny, kiedy ich pole manewru było ograniczone, a potencjał siły mniejszy, próbowały realizować własne projekty polityki zagranicznej pod flagami Wspólnot Europejskich. Analogicznie Polska spodziewała się, że jej “siła uderzeniowa” na Wschodzie stanie się znacznie większa dzięki Unii Europejskiej.

W tym czasie doszło do konsensusu między elitami politycznymi a narodem polskim co do celów polityki zagranicznej na Wschodzie. W szczególności najbardziej dalekosiężnym celem Warszawy było zagwarantowanie otwartości UE na wschodnich sąsiadów. Nie było jednak jasnych i jednoznacznych sposobów ich osiągnięcia, zwłaszcza w okresie, kiedy Warszawa ubiegała się o członkostwo w UE a bezpośrednim otrzymaniem członkostwa. Koncepcja “budowania mostów” między Zachodem a Wschodem ukierunkowana była na przeciwdziałanie imperialnym aspiracjom Rosji, wspieranie wschodnich

⁶⁴ Expose ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka w Sejmie (5 maja 1998 r.) [Електронний ресурс] // Stosunki międzynarodowe: teksty źródłowe. – Режим доступу: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1114-expos-ministra-spraw-zagranicznych-bronislaw-geremka-w-sejmie-5-maja-1998-r>

sąsiadów, bezpośrednie łączenie krajów byłego bloku wschodniego z kulturą Zachodu i promowanie wschodniego kierunku UE.

To rozszerzenie przesunęło granice zewnętrzne UE dalej na wschód. Następnie nie tylko Warszawa, ale także Bruksela stały się bezpośrednimi sąsiadami państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Dlatego oprócz Polski inni członkowie UE zostali również zmuszeni do wzięcia pod uwagę potencjalnego zagrożenia – politycznego, gospodarczego, spowodowanego niestabilnością tych nowych wschodnich sąsiadów Unii, a także rozważenia możliwości konfliktów na ich terytoriach. Stwarzało to potrzebę wspólnego kursu politycznego Unii i jej członków – krajów regionu wschodniego, a także w świetle prawnej biurokratycznej kultury Brukseli opracowanie ram instytucjonalnych współpracy z Białorusią, Ukrainą, Gruzją, Mołdawią, Armenią i Azerbejdżanem. Federacja Rosyjska zwlekała jednak z zaakceptowaniem listy państw poradzieckich, ponieważ domagała się specjalnych warunków współpracy z Brukselą.

Kontekst kształtowania się wschodniej polityki Polski w tym okresie był determinowany szeregiem czynników. Po pierwsze, dostosowanie Polski do UE i odwrotnie – Brukseli – do żądań Warszawy. Po drugie, polska próba wpływania na zmiany instytucjonalne w UE, które zostały zainicjowane przed jej przystąpieniem do UE, ale były już w jej składzie – zarówno w świetle interesów Warszawy w Brukseli, jak i poprzez pryzmat celów i zadań wschodniej polityki Polski. Po trzecie, wewnętrzny kryzys polityczny na Ukrainie w 2004 r. i jego konsekwencje.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zbiegło się z pomyślnym zakończeniem przemian politycznych i gospodarczych w kraju, powstaniem polskiego “cudu” gospodarczego – “Zielonej wyspy”. Warszawa była świadoma swojego znaczenia politycznego, gospodarczego i demograficznego w UE, a także własnych celów, a ponadto była gotowa zrealizować je do końca. Jednocześnie Bruksela i stolice państw Europy Zachodniej nie mogły wywierać na nią znaczącego wpływu, ponieważ Warszawa nie była już odbiorcą ich przywilejów i dotacji. Z kolei elity rządzące Unii i jej “starzy” członkowie byli psychicznie nieprzygotowani do kontaktu na równi z polską elitą rządzącą, która w latach 2005–2007 składała się z przedstawicieli Prawa i

Sprawiedliwości. Rozpoczął się okres “bolesnej” wzajemnej adaptacji i “szlifowania” Warszawy oraz Brukseli, niestety działania Polski na Wschodzie nie zmieniły stosunków między UE a Federacją Rosyjską.

Wcieleniem tego wzajemnego dostosowania była walka o kolejną reformę Unii – próby rozwiązania problemów powstałych w wyniku poprzednich “rozszerzeń” i “pogłębienia” integracji. W szczególności wysiłki UE na rzecz lepszego reagowania na kryzysy w jej otoczeniu, próby usprawnienia stosunków poprzez utworzenie i wdrożenie wspólnego kursu polityki zagranicznej UE i wspólnej dyplomacji, aby przezwyciężyć obecne żartobliwe stwierdzenie, że Europa – “is global payer, but no player”⁶⁵ – globalny płatnik, ale nie gracz, a tym samym chce naprawdę stać się globalnym graczem.

W tym celu, na podstawie prac Konwentu Europejskiego – Międzynarodowej Konferencji 2003 uznanej przez państwa członkowskie UE, w wyniku wspólnych spotkań opracowano tekst traktatu ustanawiającego “konstytucję” dla Europy. Według niej połączenie stanowisk Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które w tym czasie zajmował H. Solana i komisarza UE odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne K. Patten, wyeliminowało podział kompetencji między Sekretariatem Rady Europejskiej a Komisją Europejską, co miało negatywny wpływ na skuteczność działań polityki zagranicznej UE.

Z decyzji konwencji jasno wynikało, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych stała się centralnym elementem nowej “hybrydowej” architektury instytucjonalnej odpowiedzialnej za wszystkie jej stosunki zewnętrzne: od polityki sąsiedztwa i pomocy rozwojowej, po kontakty z “państwami trzecimi” i misjami zarządzania kryzysowego oraz wsparcie techniczne dla dyplomacji Unii.

Rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i tego, kto powinien mieć na nią większy wpływ – stolicy państw członkowskich UE lub Komisji Europejskiej – nie została w pełni zrozumiana, ponieważ w służbie pracowali dyplomaci z krajowych ministerstw spraw

⁶⁵ Europe must be A Global Player, not A Global Payer [Електронний ресурс] // EPP group. – Режим доступу: <http://www.eppgroup.eu/press-release/Europe-must-be-a-global-player,-not-a-global-payer>

zagranicznych i urzędnicy UE odpowiedzialni za jej stosunki zewnętrzne. Polska była zadowolona ze zwiększenia koordynacji kursów polityki zagranicznej w UE, a jednocześnie interesującego wpływu na politykę zagraniczną Brukseli.

Drugim wyzwaniem w stosunkach Warszawa-Bruksela było wysokie tempo zmian w przestrzeni poradzieckiej w 2004 r., na którą Warszawa starała się wpływać najlepiej jak potrafiła. Na przykład polska aktywność podczas pomarańczowej rewolucji (2004) na Ukrainie była punktem kulminacyjnym wdrożenia doktryny J. Mieroszewskiego – J. Giedroycia. Natomiast działania UE w Kijowie były postrzegane przez większość polskich obserwatorów jako “symbol niezgodności polityki wschodniej” Unii Europejskiej z rzeczywistością i były dowodem jej kryzysu.

W tym kontekście polska polityka w Unii Europejskiej została szczególnie zintensyfikowana w latach 2005–2007 w kierunku ukraińskim i białoruskim. Polska dążyła do zwrócenia uwagi Brukseli na prozachodnie zmiany na Ukrainie, a także na ochronę demokracji na Białorusi, aby uzyskać zgodę UE na ich wsparcie. W rezultacie osiągnięto tylko jeden sukces – spopularyzowano kwestię demokracji na Białorusi w instytucjach UE. Najbardziej praktycznym rezultatem tego było zwiększenie bezpieczeństwa przedstawicieli białoruskiej opozycji, których popularność stała się ich ochroną przed “zniknięciem w niewyjaśnionych okolicznościach”. Natomiast działalność Brukseli i Warszawy w kierunku ukraińskim, mająca na celu uczynienie UE bardziej otwartą na Kijów, zakończyła się fiaskiem. Było to częściowo spowodowane sytuacją na Ukrainie (upadek koalicji rządowej “Pomarańczowych” i powstanie rządu Janukowycza), a częściowo niechęcią przedstawicieli “starej” Europy do podjęcia jakichkolwiek (formalnych lub nieformalnych) zobowiązań dotyczących potencjalnego rozszerzenia Unii w kierunku wschodnim.

Naszym zdaniem wynikiem tej działalności było uświadomienie sobie, że wskaźnik aktywności w przypadku kryzysów poradzieckich jest wyższy w Warszawie niż w Brukseli. Z drugiej strony UE nie mogłaby wówczas aktywnie uczestniczyć w staraniach Polski na Wschodzie, ponieważ przeszła głęboką reformę wewnętrzną, napędzaną przez

“pogłębienie” integracji – przyjęcie i wdrożenie traktatu lizbońskiego. Było to znaczące wyzwanie dla polskich dyplomatów i polityków w Brukseli w latach 2005–2007. Projekt traktatu lizbońskiego spowodował uzasadnione uwagi Warszawy w sześciu kwestiach, z których dwie główne to:

1. System pozytywnego dla Polski głosowania w Radzie UE, zatwierdzony w Nicei w 2000 r., dzięki któremu Warszawa miała 7,8 % głosów (zasada nicejska), pogorszył się. W ramach nowego systemu konstytucyjnego w UE zaproponowano wprowadzenie systemu podziału głosów opartego na zasadzie wagi demograficznej państwa. Stwarzało to zagrożenie dla często dyskutowanej przez Polskę marginalizacji unijnego systemu decyzyjnego. Ponieważ Polska formalnie otrzymała 8,2 % głosów w Radzie UE, straciła możliwość tworzenia koalicji z sojusznikami – niewielkimi terytorialnie i demograficznie państwami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Drastycznie zmieniły się proporcje między Polską a pozostałymi dużymi państwami UE. W rezultacie pojawiła się groźba marginalizacji naszego kraju w systemie decyzyjnym Unii⁶⁶.

2. Została zniesiona zasada: jeden komisarz – jedno państwo, co osłabiło pozycję małych państw z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i wpłynęło na ich interesy w UE.

Polska dyplomacja i elity rządzące zdecydowały, że walka o wszystkie 6 punktów jest nieskuteczna. Skoncentrowano się więc na obronie pozycji politycznej Rzeczypospolitej w europejskich strukturach decyzyjnych.

Pomysł utworzenia stanowiska ministra spraw zagranicznych UE, zależnego wyłącznie od administratorów Unii, a nie od jej państw członkowskich, został odrzucony przez Brukselę bez interwencji Polski – wskutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii. Niekorzystne dla Polski było również pozbawienie znaczenia prezydencji każdego państwa w Unii Europejskiej, czego pragnęły cztery najsilniejsze państwa Unii, a stanowisko Warszawy w tej sprawie nie mogło temu zapobiec.

Walka o przestrzeganie zasady “jedno państwo – jeden komisarz” pociągałaby za sobą potrzebę posiadania ponad 30 komisarzy i

⁶⁶ Див.: Żurawski P. Nicejska równowaga / P. Żurawski vel Grajewski // Polska w Europie. – 2004. – Nr 1 (45). – S. 23–41.

spowodowanie rozbudowy biurokracji brukselskiej. Postawa Warszawy w tej sprawie bardziej odzwierciedlała interesy jej sojuszników w regionie. Jednak oni sami nie byli aktywni w tej kwestii. Ostatnie kontrowersyjne kwestie (prawne utrwalenie “chrześcijańskich korzeni” Europy i równy status mieszkańców ziem NRD i innych terytoriów europejskich dotkniętych komunizmem) miały raczej charakter moralny i nie dotyczyły zdolności skutecznego promowania strategicznych interesów Polski na arenie europejskiej. Możemy jednak założyć, że to ostatnia kwestia wpłynęła na decyzję obecnej koalicji rządzącej w Polsce, aby wysunąć roszczenia wobec Niemiec o reparacje wojenne.

W latach 2005–2007 polski rząd doskonale zdawał sobie sprawę z głównych wyzwań instytucjonalnych dla UE, a także ze zmiany pozycji Polski z kandydata ubiegającego się o szansę bycia w Unii na znaczącego jej członka. Dlatego też jasno określił priorytet: walka o warszawski system decyzyjny w Radzie UE. Odrzucił propozycję bezwarunkowego poparcia systemu konstytucyjnego “lizbońskiego” w zamian za stanowisko drugiego komisarza lub większą ilość mandatów w Parlamencie Europejskim.

Polska nie obawiała się nieoficjalnych zagrożeń, że zostaną zmniejszone dotacje unijne w ramach omawianej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013. Elity w Warszawie stwierdziły, że głos Polski będzie ważny przy zatwierdzaniu wszystkich kolejnych budżetów Unii. “Wojna nerwów” w debacie nad systemem decyzyjnym Rady UE z antagonistami Polski (Niemcy i Francja) została wygrana do początku prezydentury N. Sarkozyego we Francji (czerwiec 2007).

Naszym zdaniem, polskie stanowisko w debacie na temat reformy instytucjonalnej UE w latach 2005–2007 było wygodne. Strategiczne decyzje Polski w sprawie zidentyfikowanych priorytetów podkreślały jej podmiotowość i były prawidłowe. Stosowane instrumenty były skuteczne, a zestaw działań, z wyjątkiem niedociągnięć taktycznych, przyniósł pożądany efekt. Wspólnota otrzymała w tych warunkach optymalne narzędzia do ochrony własnych interesów w negocjacjach na ważne dla niej tematy⁶⁷.

⁶⁷ Див.: Chojan A. Polityka wschodnia Polski w myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość (lata 2005–2007) / A. Chojan // Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej. – 2016. – Rok 14. – Zeszyt 5.

Formalne zwycięstwo Polski w przyjęciu traktatu konstytucyjnego z Lizbony i ustanowieniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, naszym zdaniem, okazało się dla Warszawy niejednoznaczne. Z jednej strony wejście w życie traktatu lizbońskiego z instytucjonalnego punktu widzenia ułatwiło koordynację różnych obszarów polityki zagranicznej UE. Koordynacja ta ma kluczowe znaczenie dla rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako wspólnego projektu członków Unii, który ze względu na swój techniczny i handlowy charakter służy długoterminowym celom polskiej polityki zagranicznej. Z drugiej strony zmniejszyło się znaczenie Polski, a także innych krajów UE w kształtowaniu kursu wspólnej polityki zagranicznej. Wzrosła rola biurokracji w Brukseli, którą trzeba było teraz wziąć pod uwagę: Europejska Służba Działań Zewnętrznych stała się przedmiotem negocjacji politycznych. Wejście w życie traktatu lizbońskiego okazało się poważną konsekwencją dla polityki zagranicznej UE.

Można stwierdzić, że decyzja UE na rzecz wschodniej polityki Warszawy jest nieco skomplikowana. W związku z tym, zgodnie z warunkami porozumienia lizbońskiego, potrzeba więcej czasu i wysiłku w systemie kształtowania i wdrażania polityki zagranicznej UE, takiej jak Partnerstwo Wschodnie, niż wdrożono w momencie jej faktycznego wprowadzenia. W momencie jego tworzenia Polska i Szwecja powinny otrzymać zarówno przewodnictwo w Komisji Europejskiej, jak i wsparcie wszystkich członków Unii, a także zgodę Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych. Z kolei przedyskutowanie projektu na forum Rady Europejskiej, w którym spotkają się szefowie państw i rządów, wymagałoby zgody stałego przewodniczącego, który określi kolejność spotkania i tematy do dyskusji. Teraz postęp w promowaniu celów Polski na wschodzie za pośrednictwem UE zależał zarówno od Komisji Europejskiej, jej wiceprzewodniczącej, jak i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, kierowanej przez Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa.

Zdolność Polski do realizowania interesów polityki zagranicznej w UE stała się bardziej ograniczona niż wcześniej. Nie wystarczy osiągnąć kompromis 28 członków, aby umieścić właściwy pomysł we właściwym miejscu we właściwym czasie. Należy unikać konfliktów interesów

różnych wielopoziomowych organów UE, które ustępują jedynie wtedy, kiedy są do tego zmuszone. Stąd dylemat dla Polski: czy jej dyplomacja krajowa jest elementem wsparcia dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czy też jest instytucją równoległą?

Ponadto, zamiast dążyć do kolejnego “rozszerzenia” Polski na Wschód, po zakończeniu ostatniego etapu “pogłębiania” integracji europejskiej, UE “zamknęła się” w świecie własnych instytucji. Być może Bruksela zasugerowała, że na pewnym etapie polityka międzynarodowa zacznie funkcjonować zgodnie z europejskimi programami: świat dostosuje się do UE, a nie na odwrót.

Było to jednak w czasie, gdy zmiany geopolityczne były negatywne dla zjednoczonej Europy. Podstawą wspólnego działania Unii, w tym czasie, miał być projekt stworzony kilkadziesiąt lat temu, kiedy globalna supremacja Zachodu wydawała się realna, i nie chodziło o to, czy Europa odgrywa wystarczającą rolę na świecie, ale o to, jak zreformować instytucje dla UE, aby skuteczniej wypełniały tę rolę.

Tym samym przystąpienie Polski do UE i pełne jej członkostwo stworzyło nowe możliwości polskiej polityki wschodniej. Polska przedstawiła propozycję Partnerstwa Wschodniego UE ze Szwecją. Stało się to pierwszą polską inicjatywą, która wdrożyła kurs polityki Unii Europejskiej w kierunku Europy Wschodniej, wspierany przez wszystkich jej członków.

2.2. Związek polskiej polityki wschodniej z polityką wschodnią UE

Od czasu utworzenia rządu koalicyjnego Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (zwanej dalej PO – PSL) w 2007 r. polski kierunek polityki wschodniej zmienił się znacząco. Jego podstawą było przede wszystkim ocieplenie stosunków z Federacją Rosyjską. Po kilku latach chłodnych stosunków, które uległy pogorszeniu, w tym dzięki udziałowi Polski w “Pomarańczowej Rewolucji”, premier D. Tusk powiedział: “Porozmawiamy z Rosją taką, jaka jest”. Liczba wzajemnych wizyt i obrót towarowy wzrósł dość szybko, wzrosła też liczba programów

współpracy, poczynając od projektów wymiany studentów, a skończywszy na konsultacjach w ramach Trójkąta Kaliningradzkiego (Polska, Niemcy, Rosja). Wielu komentatorów postrzegało to jako “prorosyjskie odwrócenie” – koniec doktryny J. Giedroycia w polskiej polityce wschodniej, a raczej wzmocnienie więzi z Moskwą. Z tego powodu krytycy polskich rządów tego okresu zarzucali polskiej dyplomacji “całkowite oddanie” stanowisk Unii Europejskiej na Wschodzie. Jednak rzeczywistość nie do końca odpowiadała takim zarzutom.

Po pierwsze, kurs polskiej polityki wschodniej w latach 2008–2014 był powrotem do doktryny J. Giedroycia nawiązywania stosunków z Rosją, a po drugie, odpowiadał na niektóre działania polskiej dyplomacji w tym okresie. W szczególności w 2008 r. szef polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w imieniu UE składał wizyty u przyszłych uczestników Partnerstwa.

Minister spraw zagranicznych R. Sikorski (PO) udał się do Mińska, aby zbliżyć Białoruś i UE. Chciał “osiągnąć niemożliwe” – oficjalną obietnicę Mińska dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów.

W latach 2008–2014, pomimo intryg rosyjskich firm, Polska nie pozwoliła na zakup swoich firm przez ich strategiczne przedsiębiorstwa. Rosyjski biznes nie wszedł na polski rynek na taką skalę, jak na rynki Słowacji, Węgier czy Czech. Polska nie zrezygnowała z własnej (omijając Rosję) współpracy z innymi państwami poradzieckimi. W szczególności wzrosła liczba polskich misji konsularnych na Ukrainie, obniżono opłatę wizową dla jej obywateli i utworzono niewielki obszar ruchu granicznego. Moskwa w Warszawie nie spotkała się z przyjęciem i uznaniem jej celów, jakie miała w wielu stolicach Europy Zachodniej i Środkowej. Potwierdzeniem tego jest wysłanie do USA depeszy z bazy Wikileaks dotyczącej Polski przez R. Sikorskiego. Stwierdza w niej wyraźnie, że Warszawa obawia się Moskwy jako potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa zarówno własnego, jak i jej najbliższego otoczenia, zwłaszcza Ukrainy. Ten kontekst wyraźnie pokazuje, że ocieplenie stosunków dwustronnych z Federacją Rosyjską było podyktowane względami pragmatycznymi.

W maju 2009 r. polski minister spraw zagranicznych R. Sikorski złożył wizytę w Moskwie. W ramach szeroko zakrojonej dyskusji o współpracy polsko-rosyjskiej Partnerstwo Wschodnie było jednym z najważniejszych tematów. Rosja postrzegała to jako ingerowanie Polski i UE w strefę jej “wpływów”. Według Polaków szef ich dyplomacji podczas tego spotkania był w stanie przekonać rozmówców, że Partnerstwo Wschodnie nie stanowi zagrożenia dla Federacji Rosyjskiej. Po tych rozmowach Moskwa oświadczyła, że nie będzie ingerować w inicjatywę. Dlatego Partnerstwo Wschodnie spowodowało kolejną modyfikację kierunku polityki wschodniej Polski (dotyczącej Rosji) w okresie rządów koalicji PO-PSL.

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego została ogłoszona jako współtowarzyszający projekt Polski i Szwecji⁶⁸. Udział Szwecji, która jest członkiem Unii Europejskiej od znacznie dłuższego czasu niż Polska, a tym samym ma lepszą możliwość oceny trudności we wdrażaniu takich projektów, zwiększył zainteresowanie innych krajów UE tą inicjatywą. Sprzyjają mu również kraje, które już zrealizowały podobne projekty w Unii Europejskiej. W szczególności Finlandia która zainicjowała projekt Wymiaru Północnego UE, obejmujący kraje Europy Północnej – Norwegię, Islandię i Federację Rosyjską. Rumunia i Bułgaria są uczestnikami projektu “synergii czarnomorskiej” dla krajów Morza Czarnego. Kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia) są także sojusznikami polsko-szwedzkiej inicjatywy. Ze względu na swoje położenie państwa te są stale zainteresowane skutecznym wdrażaniem polityki wschodniej Unii Europejskiej, co również sprzyja rozwojowi sytuacji w regionie. Jednak niewątpliwie kluczowe znaczenie dla sukcesu inicjatywy Partnerstwa Wschodniego ma wsparcie Niemiec, które ostatecznie dały szansę realizacji tego projektu⁶⁹. Wspieranie przez Niemcy Partnerstwa Wschodniego oznacza także chęć wpływania na alokację funduszy UE w

⁶⁸ Por.: Kapuśniak T. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: szansę i wyzwania / T. Kapuśniak // Partnerstwo Wschodnie / A. Kudelski (red.). – Kraków, 2010.

⁶⁹ Por. Żęgota K. Partnerstwo Wschodnie – próba bilansu / K. Żęgota // Nowa Politologia. – 2013. – 20.04. – Режим доступу: <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/stosunki-miedzynarodowe/partnerstwo-wschodnie-proba-bilansu>;

kierunku wschodnim, a nie południowym. Potwierdza to fakt, że na I szczycie Partnerstwa Wschodniego w Pradze⁷⁰ była obecna Kanclerz Niemiec A. Merkel, ale nie był obecny prezydent Francji, premier Hiszpanii, Włoch i Wielkiej Brytanii, którzy zlekceważyli gospodarzy szczytu i inicjatywę polsko-szwedzką⁷¹. Po przybyciu na szczyt, przywódca Niemiec “ochłodził” nadmierne ambicje Francji w kształtowaniu i wdrażaniu polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

Wspomniany szczyt wskazał na brak zainteresowania projektem większości krajów Europy Zachodniej, dla których basen Morza Śródziemnego był obszarem ważniejszym niż wschód kontynentu. Tak więc utworzenie koalicji krajów popierających ideę Partnerstwa Wschodniego, przy znaczącym poparciu Niemiec i Szwecji, ostatecznie przyczyniło się do przyjęcia tej inicjatywy przez Unię Europejską na szczycie w Pradze⁷² w dniu 7 maja 2009 r. W Poparciu obejmowało także poprzednie projekty realizowane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i skierowane do regionu Europy Wschodniej. W szczególności w 2006 r., podczas austriackiej prezydencji w UE, idea wzmocnienia współpracy energetycznej z Białorusią i Ukrainą pojawiła się w ramach kursu polityki energetycznej UE. Inną ważną inicjatywą była Europejska Polityka Sąsiedztwa Plus przedstawiona pod przewodnictwem Republiki Federalnej Niemiec (2007) oraz propozycja Polski i Litwy w celu pogłębienia wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na zasadzie wielostronnej.

Projekty te przygotowały grunt pod inicjację Partnerstwa Wschodniego w Unii Europejskiej. Inni członkowie Unii Europejskiej zaoferowali także ściślejszą współpracę z krajami Europy Wschodniej, co niewątpliwie ułatwiło właściwe postrzeganie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego⁷³.

⁷⁰ [Електронний ресурс] // EU Register. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/doc/>;

⁷¹ [Електронний ресурс] // – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/rp.pl> <https://www.rp.pl/artukul/301990-Szczyt-z-inicjatywy-Polski.html>

⁷² Por.: Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego / red. K. Budzowski. – Kraków, 2010.

⁷³ Por.: Kaca E. Partnerstwo Wschodnie polska perspektywa / E. Kaca, A. Lada // Biuletyn Niemiecki. – 2010. – Nr 6.

Pierwszy inauguracyjny szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Pradze w 2009 r., kolejne spotkanie odbyło się jesienią 2011 r. w Warszawie. Osiągnięciem tego szczytu było opracowanie “mapy drogowej” UE dotyczącej zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy. Pomimo wewnętrznej niestabilności politycznej przywódcy Ukrainy próbowali podążać demokratycznym kursem politycznym i aktywnie współpracować z zachodnimi sąsiadami. W przeciwieństwie do elity białoruskiej, ukraińscy przywódcy w 2007 r. podpisali umowę o ułatwieniach wizowych z UE, zmniejszając o połowę koszty wizy Schengen dla Ukraińców. Traktat przewidywał także długoterminowy cel UE i Ukrainy – zasadę zniesienia wiz między stronami.

Prezydencja polska w UE doprowadziła również do podjęcia kolejnych kroków w celu wprowadzeniu małego ruchu granicznego między dwoma krajami, a na poziomie Unii do opracowania szczegółowego planu zniesienia wiz. Przejście z jednego etapu do następnego musiało zależeć od postępu w ochronie granic, walki z korupcją i nielegalną migracją oraz opierać się na zasadzie warunkowości. Pokazywało to innym partnerom uczestniczącym w projekcie, że pomoc UE oznacza nie tylko transfery finansowe, ale także poczucie “sąsiedztwa” dla przeciętnego obywatela. Taki projekt nie wymagał dodatkowych kosztów od UE i jej członków i mógłby być skutecznym sposobem przybliżenia Ukrainy do Unii, pod warunkiem ustalenia określonego terminu na anulowanie wiz.

Zakres skuteczności polskiej dyplomacji w Unii Europejskiej, podobnie jak innych krajów Unii, jest zdeterminowany i ograniczony przez to, że każdy z nich silnie broni swoich interesów. Dlatego Bruksela jest miejscem intensywnej rywalizacji, której wynikiem jest podejmowanie decyzji na szczeblu UE. Pozwala to zrozumieć, w jaki sposób polskie interesy w Unii są chronione w warunkach batalii o wpływy.

Na przepływ i skuteczność tej rywalizacji wpływa wiele czynników. Prowadzi to do tego, że niektóre kraje i agencje UE osiągają więcej, a inne mniej. Istnieje wiele aspektów, które negują interesy poszczególnych państw. Ich zasięg różni się w zależności od negocjowanego problemu. Istnieje jednak kilka głównych problemów do których należą: polityczna waga państwa; umiejętność korzystania z narzędzi pokrewnych (w tym

nieformalnych); skuteczność znajdowania sojuszników i budowania koalicji; umiejętność jasnego zdefiniowania priorytetów.

Dążąc do znalezienia sojuszników w UE i NATO w celu realizacji programu polityki wschodniej, Warszawa zrezygnowała z walki o prestiżowe stanowisko, takie jak Sekretarz Generalny NATO, które nie miało praktycznego znaczenia w podejmowaniu decyzji.

Główny punkt polskiej polityki wschodniej przesunął się jeszcze bardziej geograficznie, obejmując Kaukaz, a przede wszystkim Gruzję. Przykładem tego jest misja prezydenta Polski L. Kaczyńskiego w Tbilisi w sierpniu 2008 r. popierająca niepodległość Gruzji w konflikcie z Rosją, a także inicjatywa Partnerstwa Wschodniego UE .

Rozszerzenie Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. z 15 do 25 państw członkowskich zamyka długi proces, który pozwolił na ponowne zjednoczenie ludności europejskiej, podzielonej przez ostatnie półwiecze “żelazną kurtyną i zimną wojną”. Dążenie Warszawy do włączenia przedstawicieli Polski do struktur decyzyjnych w UE prowadzi do zinstytucjonalizowania jej miejsca w Europie. Stawia nowe wyzwanie – potrzebę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie wykorzystać uczestnictwo w strukturach UE. Powszechne twierdzenie w polskiej debacie publicznej, że głównym zadaniem Warszawy jest umocnienie własnej pozycji politycznej zarówno w UE, jak i NATO, odnosi się raczej do jej celów instrumentalnych niż strategicznych. W końcu uczestnictwo w Unii Europejskiej jest naszym zdaniem, jedynie instrumentem do osiągnięcia strategicznego celu polskiej polityki zagranicznej. Sam fakt przystąpienia Polski do struktur UE, nieznacznie umacnia pozycję Warszawy w Unii. Odkładanie na później realizację celów strategicznych, takich jak wzmocnienie bezpieczeństwa kraju poprzez utrzymanie niezależności wschodnich sąsiadów i rozwój całej Europy Wschodniej, (aż Warszawa będzie miała ważniejszą pozycję w UE), może być błędnie tłumaczone zarówno w Unii i innych państwach jako nieracjonalne przywództwo Polski.

Ciągła niechęć elit politycznych Europy Zachodniej do wyrażenia zgody na przystąpienie do UE jej wschodnich sąsiadów uniemożliwia przekształcenie kursu polityki wschodniej UE. W związku z tym powstaje pytanie, w jaki sposób wpływa to na zdolność do osiągnięcia

polskich celów na wschodzie, oraz w jakim stopniu można zapewnić ich osiągnięcie, biorąc pod uwagę obecny kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego w kontekście ich ewolucji?

Promowanie polskiego “wschodniego” kierunku przez politykę zagraniczną oraz pomocową UE okazało się znacznie trudniejsze niż się spodziewano w Warszawie. Wcześniej uważano, że jest on zależny od sił wewnętrznych w UE. W Polsce problem ten był często przedstawiany jako konflikt między unijną polityką śródziemnomorską a wschodnią, którą promują jej wschodni, północni i południowi uczestnicy. Jednocześnie Warszawa liczyła na wpływy Niemiec, które są naturalnie zainteresowane kierunkiem wschodnim. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że ambicje Niemiec, podobnie jak innych wielkich potęg europejskich, są znacznie szersze niż koncentracja sił w jednym regionie geograficznym. Niemcy chcą być globalnym graczem. Mimo stopniowego, powolnego, przeciągającego się latami wzmocnienia instytucjonalnych podstaw kształtowania i wdrażania kursu polityki wschodniej UE poprzez zwiększania przyznawanych mu środków finansowych, wydają się dość realistyczne.

Polska współpracuje również z sąsiadami na północy nie tylko w poszczególnych sektorach, ale także w kwestiach bezpieczeństwa, rozwoju strategii europejskich, wykorzystując zróżnicowane kanały międzynarodowe, w szczególności poprzez przewodnictwo Polski w Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Jako odpowiedzialny partner, jednoczący inne państwa wokół wspólnych wartości i pomysłów, Polska docenia dialog w formacie Grupy Wyszehradzkiej – krajów skandynawskich i bałtyckich.

W interesie Polski leży spójność UE, warunkiem tejże spójności jest jednak poparcie dla niej obywateli państw członkowskich. Praktyka oparta na zasadzie “więcej Europy, mniej demokratycznej kontroli nad jej poczynaniami” wiedzie do erozji, a nie do wzmocnienia procesu integracji. W rozumnej trosce o jego sukces musi namawiać naszych unijnych partnerów do dostrzeżenia kryjącego się za tym niebezpieczeństwa. Innymi słowy chodzi o zakres suwerenności Polski i innych państw członkowskich⁷⁴.

⁷⁴ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji [Elektronnyy resurs] // MSZ. – Режим доступа: http://www.msz.gov.pl/pl/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji;

Podsumowanie

Podstawowe postanowienia polityki wschodniej Polski oparte były na trzech powiązanych ze sobą ideach: polsko-niemieckim porozumieniu, uznaniu pierwszej niepodległości Ukrainy, Białorusi i Litwy oraz ich nowych granic, podkreślając strategiczne znaczenie niepodległości tych państw dla wzmocnienia niepodległości Polski i próby zacieśnienia stosunków. Celem była wolna i demokratyczna Polska w demokratycznej i pokojowej Europie, która została później uosobieniem pojednania z Niemcami, przejścia przez Polskę członkostwa w NATO i UE.

Kontekst kształtowania polskiej polityki wschodniej przed i po uzyskaniu członkostwa w UE był determinowany kilkoma czynnikami. Po pierwsze, dostosowaniem Polski do UE i odwrotnie – Brukseli – do żądań Warszawy. Po drugie, próba wpływu na zmiany instytucjonalne w UE, które zostały zainicjowane przed jej przystąpieniem do UE i były już w jej składzie – zarówno w świetle interesów Warszawy w Brukseli, jak i poprzez pryzmat celów i zadań polskiej polityki wschodniej. Po trzecie, wewnętrzny kryzys polityczny na Ukrainie w 2004 r. i jego konsekwencje, w szczególności aktywność Polski podczas pomarańczowej rewolucji (2004) na Ukrainie. Natomiast działania UE w Kijowie były postrzegane przez większość polskich obserwatorów jako “symbol” niezgody Unii Europejskiej na politykę wschodnią i były świadectwem jej kryzysu.

W tym kontekście polska polityka w Unii Europejskiej została szczególnie zintensyfikowana w latach 2005–2007 w kierunku ukraińskim i białoruskim. Polska dążyła do zwrócenia uwagi Brukseli na prozachodnie zmiany na Ukrainie, a także na ochronę demokracji na Białorusi, aby uzyskać zgodę UE na ich wsparcie. W rezultacie osiągnięto tylko jeden sukces – spopularyzowano kwestię demokracji na Białorusi w instytucjach UE. Natomiast działalność Brukseli i Warszawy w kierunku ukraińskim, mająca na celu uczynienie UE bardziej otwartą na Kijów, zakończyła się niepowodzeniem. Niemniej jednak przystąpienie Polski do UE i pełne jej członkostwo stworzyło nowe możliwości dla polskiej polityki wschodniej. Polska w porozumieniu ze Szwecją przedstawiła propozycję Partnerstwa Wschodniego UE. Stało się to pierwszą polską inicjatywą, która wdrożyła kurs polityki Unii Europejskiej w Europie Wschodniej, wspierany przez wszystkich jej członków.

Po utworzeniu Rządu Koalicji Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) w 2007 r. kierunek polityki wschodniej znacząco się zmienił. Jego podstawą było przede wszystkim ocieplenie stosunków z Federacją Rosyjską. Z tego powodu krytycy polskich rządów tego okresu zarzucali polskiej dyplomacji “całkowite oddanie” stanowisk Unii Europejskiej. Polska nie zrezygnowała jednak z niezależnej (omijając Rosję) współpracy z innymi państwami poradzieckimi, w tym z Ukrainą.

W ramach szeroko zakrojonej dyskusji na temat współpracy polsko-rosyjskiej (2009 r.) Partnerstwo Wschodnie było jednym z najważniejszych tematów. Rosja postrzegała to jako ingerowanie Polski i UE w jej w strefę “wpływów”. Dlatego Partnerstwo Wschodnie spowodowało kolejną modyfikację polskiego kursu polityki wschodniej (dotyczącej Rosji). Ponadto w interesie Polski, główny cel polityki wschodniej przesunął się bardziej geograficznie, obejmując Kaukaz, a przede wszystkim Gruzję.

Rozdział 3

PARTNERSTWO WSCHODNIE UE: WARUNKI WSTĘPNE, CELE I MECHANIZMY

3.1. Ustanowienie i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego UE.

W kontekście historycznym kwestia “rozszerzenia” UE pojawiła się głównie po udanej wewnętrznej integracji państw członkowskich Unii. Rozszerzenie UE, zaplanowane na lata 2004–2007, było pod tym względem wyjątkowe. Jego inicjatorzy byli świadomi, że nowa wschodnia granica UE oraz NATO praktycznie przekroczy granice byłego ZSRR i jego zachodnich sąsiadów, które różniły się znacznie poziomem rozwoju społecznego i gospodarczego oraz że może to doprowadzić do utworzenia w Europie nowej linii podziału, podobnej do granicy Meksyku i Stanów Zjednoczonych, obszaru, w którym styka się prawo i przestępczość.

Nie tylko Polska, ale i “starzy” członkowie Unii zwrócili uwagę na ten problem. Polska przygotowując się do członkostwa w UE od 1998 roku zastanawiała się nad przyszłością swojej wschodniej granicy. Na przykład w 2002 r. Wielka Brytania dała pierwszy oficjalny impuls do znalezienia odpowiedzi na pytania dotyczące stosunków UE z przyszłymi wschodnimi sąsiadami. W tym celu, z inicjatywy Londynu w kwietniu 2002 r., Europejska Rada do Spraw Ogólnych zwróciła się do Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa o zaproponowanie opcji stosunków UE z sąsiadami oraz o opracowanie odpowiedniego oficjalnego dokumentu politycznego dla Unii co do nowych “wschodnich sąsiadów”.

Wniosek Rady Europejskiej był wiązany z nadzieją, że decyzja w sprawie rozszerzenia UE zostanie podjęta na szczycie w Kopenhadze w dniach 12–13 grudnia 2002 r. Oficjalnym powodem wniosku była chęć UE, aby uniknąć pojawienia się nowych linii podziału w Europie, jednocześnie wzmacniając jej nową granicę. Ponadto Bruksela starała się wykorzystać rozszerzenie jako okazję do nadania nowego impulsu rozwojowi stosunków z krajami sąsiadującymi.

Odpowiedzią na prośby Rady był list⁷⁵ Komisarza UE do spraw stosunków zewnętrznych K. Patten i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i Wspólnoty Narodów H. Solana z dnia 7 sierpnia 2002 r. z pomysłem “Szerszej Europy”. List został skierowany do ministra spraw zagranicznych prezydencji UE w Danii i przesłany do wszystkich ministrów spraw zagranicznych UE. Zawierał klasyfikację sąsiadów Unii Europejskiej pod kątem odniesienia do nich. Ten list-klasyfikacja był podstawą do ustanowienia prawidłowej polityki Unii wobec wschodnich sąsiadów. Należy zauważyć, że podejście i klasyfikacje zaproponowane przez K. Patten i H. Solana pozostają aktualne (niezależnie od drobnych zmian niezwiązanych z powstaniem Partnerstwa Wschodniego).

Wspomniana koncepcja listu została omówiona i zatwierdzona na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE w formacie “Gymnich”⁷⁶ w sierpniu 2002 r. W tym liście K. Patten i H. Solana podzielili europejskie kraje sąsiedzkie (UE-25) na następujące grupy: 1) azjatyckie i afrykańskie kraje basenu Morza Śródziemnego objęte procesem barcelońskim (partnerstwo euro-śródziemnomorskie); 2) państwa Bałkanów Zachodnich, które zawarły układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, a zatem są objęte procesem stabilizacji i współpracy; 3) kraje poradzieckie Europy Wschodniej, z których większość podpisała umowy o partnerstwie i współpracy. Autorzy listu zauważyli, że interakcja z tymi trzema grupami państw wymaga kompleksowych rozwiązań bezpośrednio z Brukseli.

Ponadto wymienili: 4) państwa członkowskie EFTA; 5) kraje, które przystąpiły do negocjacji akcesyjnych, reformujących się jednak zbyt wolno, aby miały czas na przystąpienie do Unii do 2004 r. (Bułgaria i Rumunia); 6) Turcja jako państwo “nominowane” do członkostwa⁷⁷.

Autorzy listu w imieniu instytucji unijnych zaproponowali członkom UE następujące podejście do każdej grupy państw. Wszyscy ci “sąsiedzi

⁷⁵ Patten Ch. Wider Europe [Електронний ресурс] / Ch. Patten, J. Solana // LFPR. – 2002. – Режим доступу: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>;

⁷⁶ Gymnich format [Електронний ресурс] // MAE: Press Room. – <http://www.mae.ro/>

⁷⁷ Joint letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana [Електронний ресурс] // European Council. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf. – S. 1

UE” są podzieleni na trzy grupy, biorąc pod uwagę odmienne podejście polityczne Brukseli. Pierwszą grupę utworzyły państwa, które mają zostać członkami UE (z grup 2, 5 i 6 – Bułgaria i Rumunia, kraje Bałkanów Zachodnich i Turcja). Elity polityczne UE zgodziły się, że “zaakceptują te kraje na czas”, niezależnie od tego, jak aktywne będą na drodze do UE i niezależnie od ich odmiennego europejskiego kursu politycznego – jak w przypadku współczesnej Serbii. UE nadal uważa, że “prędzej czy później” Bałkany Zachodnie staną się jej częścią. Wątpliwości dotyczące europejskich perspektyw Turcji wzrosły dopiero od kryzysu migracyjnego w UE i zmian konstytucyjnych zainicjowanych przez jej przywódcę R. Erdogana.

Druga grupa państw to kraje Europy Zachodniej o bogatej populacji i rozwiniętych gospodarkach (grupa 4). Oprócz członków EFTA do tej grupy należą mikro państwa – enklawy i pół-enklawy Europy Zachodniej (Andora, Monako, San Marino, Watykan). Są to samowystarczalne państwa, stabilne demokracje (polarchia w terminologii R. Dala), z przewidywalnym kierunkiem polityki, głęboko zintegrowanym z Unią Europejską. Chociaż Bruksela chce je widzieć w Unii, ale biorąc pod uwagę brak zainteresowania tych stolic, przestrzega politycznego status quo⁷⁸. UE jest gotowa bezzwłocznie zaakceptować każdy z tych krajów, które spełnią kryteria członkostwa z Maastricht i Kopenhagi, jeżeli tylko tego zechcą, tak jak miało to miejsce w przypadku Islandii, która zgłosiła akces o członkostwo w 2009 r. Obecnie ogranicza się to do sporządzania umów “O stowarzyszeniu” z mikro państwami i regulacji statusu Wielkiej Brytanii, która w przypadku Brexitu, będzie należeć do tej (drugiej) grupy państw.

Trzecia grupa to państwa, które nie mają perspektyw na przystąpienie. Ta lista obejmuje zarówno państwa na południowym i wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego, jak i poradzieckie państwa Europy Wschodniej (grupy 1 i 3). Jednocześnie członkostwo w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, biorąc pod uwagę ich stanowisko, zostało z góry wykluczone, o czym świadczy próba ubiegania się przez Maroko o członkostwo w UE. Jednak ani brak perspektyw członkostwa,

⁷⁸ Joint letter on Wider Europe by Commissioner Chris Patten and High Representative Solana [Електронний ресурс] // European Council. – http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf. – S. 1

ani niepewność nie oznacza, że Bruksela przestrzega co do tych państw status quo, ponieważ obecny stan rzeczy nie satysfakcjonuje polityków związkowych. Obawiają się, że wschód i południe UE są słabo rozwinięte gospodarczo, politycznie niestabilne, częściowo niedemokratyczne, słabe z instytucjonalnego punktu widzenia państwa. Narażenie tych ostatnich na kryzysy stanowi potencjalne zagrożenie dla Unii Europejskiej. Z tego powodu, aby zapobiec problemom krajów grupy 1 i 3, UE zaproponowała aktywną "politykę sąsiedztwa", która zbliżyłaby ich do Unii, jej wartości i standardów, w celu promowania i umacniania pozycji tych państw, ale bez uzyskania członkostwa.

Krajom Europy Wschodniej, a zwłaszcza Ukrainie, nie można całkowicie odmówić członkostwa ani ewentualnie go uznać. K. Patten i H. Solana podkreślili, że w ciągu najbliższych dziesięciu (lub więcej) lat wschodnim sąsiadom UE zaoferuje jedynie zbliżenie się do Unii bez gwarancji członkostwa. Urzędnicy unijni jasno stwierdzili, że chociaż idea i realizacja "polityki sąsiedztwa" nie odpowiada na pytania dotyczące potencjalnego członkostwa, nie wyklucza, a nawet wspiera takie aspiracje. Jednak od listopada 2002 r. w zwykłych dokumentach UE wzmacniających EPS lub inicjatywę Partnerstwa Wschodniego nie wspomniano o złudnej perspektywie członkostwa, nawet dla najbardziej aktywnych sąsiadów UE. W szczególności w "*Strategicznym dokumencie dotyczącym europejskiej polityki sąsiedztwa*" przyjętym w 2004 r. podkreślono, że realizacja tego kierunku polityki UE nie przewiduje możliwości ubiegania się o członkostwo w UE, ani perspektyw do przystąpienia. Poniższe dokumenty UE jedynie potwierdziły tę decyzję.

Oznacza to, że zgodnie z decyzją polityczną UE, kraje objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa nie są potencjalnymi kandydatami do członkostwa i nie będą traktowane jako takie w najbliższej przyszłości. Dlatego prawdziwym celem unijnej realizacji polityki sąsiedztwa było zbudowanie stabilnego, demokratycznego i opłacalnego ekonomicznie środowiska.

W marcu 2003 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat "Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi

wschodnimi i południowymi sąsiadami”⁷⁹. Podstawą tego dokumentu były propozycje zawarte w liście K. Pattena i H. Solany⁸⁰. Bruksela zachęciła do reform politycznych i gospodarczych (instytucjonalnych) kraje sąsiadujące aby stworzyć im dostęp do wspólnego rynku Unii. UE skorzystałaby również na tych zmianach, dzięki którym otoczyłaby się gronem stabilnych i przewidywalnych gospodarek rozwijających się – “pierścieniem przyjaciół”⁸¹. Ówczesny szef Komisji Europejskiej R. Prodi podkreślił, że “wraz z nadejściem globalizacji i ponadnarodowego społeczeństwa obywatelskiego stosunki zewnętrzne UE nie mogą już różnić się od wewnętrznego rozwoju, zwłaszcza gdy dotyczy to sąsiedztwa”⁸². Zatem zarówno kraje sąsiadujące, jak i Unia Europejska powinny być beneficjentami nowego kursu polityki zagranicznej Brukseli.

Komunikat z 2003 r. zawierał również propozycję nawiązania współpracy dwustronnej w ramach “planów działania” (Action Plans)⁸³. Każdy z nich musiał określić konkretne cele, na podstawie których można oszacować postępek krajów objętych programem. Merytoryczny zakres tworzonych porozumień dla poszczególnych krajów powinien odnosić się nie tylko do zasad regulujących formułowanie polityki handlowej, ale także do wdrażania norm i standardów, z którymi wiążą się porozumienia w ramach ONZ, OBWE i Rady Europy. Zgodnie z tym wnioskiem Bruksela pracuje nad długoterminową strategią bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W rezultacie powstał dokument: “Europejska strategia

⁷⁹ Wymiar wschodni jako część na wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa unii europejskiej [Електронний ресурс] // PSZ. – Режим доступу: <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wymiar-wschodni-jako-czesc-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>;

⁸⁰ Patten Ch. Wider Europe [Електронний ресурс] / Ch. Patten, J. Solana // LFPR. – 2002. – Режим доступу: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>

⁸¹ Johansson E. A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy / E. Johansson // Tand F Online. – Режим доступу: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/>

⁸² Див.: Górkа S. Rzecz o polityce wschodniej UE / S. Górkа // OMP – Режим доступу: <http://www.omp.org.pl/artukul.php>. – S. 3.

⁸³ Wymiar Wschodni jako część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej [Електронний ресурс] // PSZ. – Режим доступу: <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wymiar-wschodni-jako-czesc-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>

bezpieczeństwa – bezpieczniejsza Europa w lepszym świecie”⁸⁴, przedstawiony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 r. Wskazał on na najpoważniejsze, według UE, zagrożenia dla porządku i dobrobytu na świecie: działalność grup terrorystycznych, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, osłabienie instytucji państwowej w regionach w których od wielu lat trwają różne konflikty. Rozszerzenie UE w 2004 i 2007 r. oraz przesunięcie jej wschodniej granicy uznano zatem z jednej strony za szansę, a z drugiej za potencjalny problem, ponieważ integracja krajów kandydujących zbliżyła UE do “niespokojnych” regionów. Dlatego zapewnienie bezpieczeństwa członkom UE zależy od wyraźnego celu Brukseli, zmuszając ją do tworzenia nowych form współpracy z zagranicą.

Po szeroko zakrojonych konsultacjach w ramach UE, a także z sąsiadami, koncepcja K. Patteny – H. Solany została dopracowana i oficjalnie ogłoszona “Europejską Polityką Sąsiedztwa” 2004. Jednak jej zasięg geograficzny zmienił się, gdyż Federacja Rosyjska odmówiła udziału w projekcie polityki sąsiedztwa, ale państwa kaukaskie dołączyły do niej. Celem EPS było utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w Europie oraz zwalczanie geograficznego i politycznego podziału kontynentu wzdłuż nowej granicy UE, a także zapobieganie niestabilności politycznej i gospodarczej sąsiadów. W ramach koncepcji środowisk zewnętrznych UE wspierała reformy w krajach sąsiednich, mające na celu ich integrację sektorową (nie dając im perspektywy członkostwa), zadeklarowała możliwość wzajemnej liberalizacji handlu, otwarcie na swoich sąsiadów rynku wewnętrznego i zaangażowanie w rozwój i realizację niektórych kierunków politycznych.

Komisja Europejska opublikowała dokument zatytułowany “Europejska Polityka Sąsiedztwa. Strategia” (European Policy Strategy, EPS)⁸⁵ 12 maja 2004 r. Określa on najważniejsze obszary, w których powinna rozwijać się współpraca sąsiedzka. Obejmują one zarządzanie

⁸⁴ Europejska Strategia Bezpieczeństwa [Електронний ресурс] // EU consilium. – Режим доступу: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL>

⁸⁵ Emerson M. European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo? [Режим доступу] / М. Emerson // CEPS Working Documents. – 2004 November. – No. 215, 1. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/6645/>; Європейська політика сусідства Стратегія: Комюніке Комісії, COM (2004) 375 // Monitor Europejski. – 2004.

ruchem transgranicznym, poprawę współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Terytorium objęte polityką sąsiedztwa miało stać się przestrzenią dla europeizacji i modernizacji byłych dyktatur komunistycznych w słabych państwach europejskich⁸⁶. EPS nie przewidywała tworzenia nowych instytucji i umów międzynarodowych z państwami objętymi tą polityką, co sugeruje, że decydenci w Unii Europejskiej chcieli trzymać te kraje na dystans. Propozycje wzmocnienia EPS przez Komisję Europejską pojawiły się w grudniu 2006 r., zaś w grudniu 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła mocny komunikat w sprawie EPS “Silna EPS” (Strong European Neighbourhood Policy)⁸⁷, który oferował nowe rozwiązania. W lutym 2008 r. rada przyjęła opinię w sprawie EPS, która to doprowadziła do pojawienia się nowych elementów polityki. Przede wszystkim zdecydowano, że priorytetowo należy traktować realizację zobowiązań podjętych już przez poszczególne państwa w ramach planów działania. Możliwe było zawarcie szczegółowych umów, zastępując umowy o partnerstwie i współpracy. W obszarze współpracy gospodarczej najgłębsza strefa wolnego handlu obejmująca handel towarami i usługami, a także harmonizacja ustawodawstwa danego kraju z prawodawstwem UE w tej dziedzinie, powinny być głównymi instrumentami dostępnymi dla krajów przystępujących do WTO. W dłuższej perspektywie możliwe będzie utworzenie Wspólnoty Sąsiedztwa Gospodarczego między UE a krajami objętymi EPS. W dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego partnerzy EPS mogą uczestniczyć wspólnie z Unią, na przykład poprzez przyjmowanie wspólnych deklaracji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz udziału w misjach UE. Proponuje się również złagodzenie warunków przemieszczania się osób, w szczególności siły roboczej, w tym uznanie potrzeby liberalizacji reżimu wizowego dla partnerów objętych EPS i umów o małym ruchu granicznym. Kraje spoza UE mogą uczestniczyć w programach unijnych. Podkreślono potrzebę współpracy w celu zwalczania wspólnych zagrożeń (terroryzm,

⁸⁶ Поп.: Pełczyńska-Nałęcz K. Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania / K. Pełczyńska-Nałęcz. – Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich, 2003.

⁸⁷ European Commission Communication Strong European Neighbourhood Policy [Режим доступа] / ENPI. – Режим доступа: <http://www.enpi-info.eu/library/content/commission-communication-strong-european-neighbourhood-policy>;

przestępczość, nadużycia podatkowe i celne) oraz zwiększenia zaangażowania UE w konflikty sąsiedzkie.

Miesiąc później strategia ta została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej. Następnie formalnie uruchomiono Europejską Politykę Sąsiedztwa, obejmującą 16 odległych geograficznie krajów, różniących się pod wieloma względami (politycznymi, gospodarczymi, kulturalnymi). Te kraje to: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Palestyna, Syria, Tunezja i Ukraina. Aby dostosować współpracę z poszczególnymi krajami i sprostać ich oczekiwaniom, UE wykorzystwała wspomniane plany działania jako narzędzie negocjacji dwustronnych. Realizacja polityki UE wobec “krajów trzecich” polegała na uwzględnieniu ich różnic i zindywidualizowaniu zawartych z nimi umów. Te ostatnie, omówione i podpisane z każdym państwem z osobna, dotyczyły zarówno polityki zagranicznej, jak i spraw gospodarczych, publicznych i wewnętrznych, a także wdrażania zasady “sprawiedliwości” w rozumieniu UE. Na tej podstawie kraje objęte EPS były zobowiązane do dostosowania swoich praw do przepisów UE. Z kolei harmonizacja norm i standardów miała na celu stopniową europeizację najbliższego środowiska UE. Plany działania stały się zatem narzędziami “europeizacji”, dzięki której UE kształtuje środowisko międzynarodowe pod względem swoich pomysłów i pragnień. Wdrożenie postanowień szczegółowych planów działania podlega kontroli i ocenie Komisji Europejskiej. Wdrażając swoje przepisy, Unia Europejska zobowiązuje się zapewnić wsparcie polityczne, pomoc finansową i techniczną. Plany działania dla Ukrainy i Mołdawii zostały przyjęte w 2005 r., a rok później dla Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu.

Należy uznać, że w ramach koncepcji zewnętrznego “okręgu” UE, pozostałym krajom, które według kryteriów geograficznych nie mogą ubiegać się o członkostwo w Unii i nie mają takiej perspektywy, Europejska Polityka Sąsiedztwa jest dla nich bardzo ambitnym programem. Jego celem jest osiągnięcie znacznego poziomu integracji z krajami sąsiadującymi z UE. Przewiduje naśladowanie zachodnich wartości, rzeczywiste wdrożenie rządów prawa, poszanowanie praw człowieka, walkę z przestępczością, korupcją i biurokracją, wdrażanie europejskich norm prawnych i administracyjnych, demokratyzację,

reformy systemów opieki zdrowotnej, emerytur i pomocy społecznej itp. UE uważa, że reformy, które proponuje, z czasem będą stanowić podstawę długotrwałego, kompleksowego rozwoju partnerów, co doprowadzi do wzrostu dobrobytu, stabilności i przejrzystości sektora publicznego i gospodarki. W dokumentach skierowanych do sąsiadów UE Bruksela podkreśla, że daje im “bardzo dużo”, a mianowicie: opracowuje projekty reform i oferuje pomoc w ich uruchomieniu i wdrażaniu.

Ważną cechą formułowania i wdrażania kursu polityki sąsiedztwa UE, która różni się od polityki zagranicznej pozostałych krajów świata, jest połączenie problemów i tematów związanych z realizacją kierunków oraz polityką zagraniczną i krajową wobec krajów sąsiednich. Stosunki między UE z jej sąsiadami są zinstytucjonalizowane w umowach “O partnerstwie i współpracy”, “O asocjacji”, umowie “O wolnym handlu” i “Unii celnej”. Ustalają one, że partnerzy Unii przejmują fragmenty jej porządku prawnego.

Ideą “polityki sąsiedztwa” było stworzenie najważniejszej wartości dodanej w UE – krąg “dobrych sąsiadów”, a tym samym przesunięcie granic “cywilizacyjnych”. Stosunki między UE a jej sąsiadami powinny stanowić kryterium ich oceny przez Brukselę.

Zasadniczo cała UE powinna być przedmiotem formułowania i wdrażania kursu polityki sąsiedztwa w szczególności na każdym obszarze geograficznym. Jednak logika geopolityczna odegrała znaczącą rolę we wdrażaniu kursów polityki zagranicznej. Co więcej w liście K. Patten- H. Solana została wykorzystana do podziału “sąsiadów” UE na grupy geograficzne. Z kolei wraz z uruchomieniem i wdrożeniem EPS w Brukseli wzrosło zrozumienie różnic w sytuacji politycznej i gospodarczej partnerów politycznych UE, ich stosunku do Unii, specyfiki wyzwań i zagrożeń w różnych kierunkach. Potwierdziło to również zasadność odrębnego, zróżnicowanego podejścia Brukseli do jej sąsiadów. W rezultacie ich zróżnicowanie nastąpiło na dwóch poziomach – “śródziemnomorskim” (afrykańsko-azjatyckim) i “wschodnim” (europejskim), a zatem utworzeniu dwóch kierunków polityki sąsiedztwa – wschodniej i południowej. Zainteresowani tym byli jednak najbardziej wpływowi “starzy” członkowie UE – dawne mocarstwa kolonialne, a zwłaszcza południowi członkowie Unii, których bezpieczeństwo narodowe zależy

bezpośrednio od sytuacji nad brzegiem Morza Śródziemnego. Zainicjowali oni *“Proces barceloński”* i *“Unię Śródziemnomorską”* (Związek dla Śródziemnomorza)⁸⁸ z sekretariatem w Barcelonie. Ten podprogram EPS zainteresował większość najbardziej wpływowych członków UE⁸⁹ a jego prezentacja na szczycie w lipcu 2008 r. w Paryżu zwróciła uwagę liderów z 43 państw: 27 członków UE i 16 jej południowych sąsiadów.

Równoległe z tworzeniem EPS i *“Unii Śródziemnomorskiej”* powstała idea *“Partnerstwa Wschodniego”*, która stanowi praktyczną próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie postawione podczas rozpadu ZSRR, dotyczące form zaangażowania Zachodu w wydarzenia na terytorium Wspólnoty Niepodległych Państw.

Odpowiedzią na problemy był pomysł, który przedstawili *“nowi”* (Polska) i *“starzy”* (Wielka Brytania) członkowie UE na przełomie lat 90 i 2000 w propozycji zacieśnienia współpracy energetycznej z Białorusią i Ukrainą w ramach kursu polityki energetycznej UE, oraz przedstawiony pod przewodnictwem Niemiec w UE w pierwszej połowie 2007 r., projekt koncepcji *“Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Plus”* i wreszcie propozycja Polski i Litwy podtrzymana przez Szwecję o pogłębianiu *“wschodniego wymiaru”* EPS na wielostronnej płaszczyźnie. Formułowanie kursu polityki wschodniej Unii Europejskiej zostało znacznie przyspieszone dzięki polsko-szwedzkiej propozycji utworzenia *“Partnerstwa Wschodniego”*. Punktem kulminacyjnym tej inicjatywy była praska deklaracja szczytu UE w 2009 r., w której określono cele i podstawowe wartości współpracy między UE a jej sąsiadami⁹⁰.

Należy podkreślić, że większą uwagę na wschodnich sąsiadów UE zwrócili jej *“nowi”* członkowie mający mniejsze wpływy w Brukseli. Dlatego pogłębienie *“wschodniego wymiaru”* skupiło mniej uwagi

⁸⁸ Unia Dla Srodziemnomorza [Режим доступу] / Unia Europejska. – Режим доступу: <http://uniaeuropejska.org/unia-dla-srodziemnomorza/>;

⁸⁹ Por.: Pisarska K. Polityka Wschodnia Unii Europejskiej po rozszerzeniu (2004-2009) wnioski dla Polski / K. Pisarska, M. Słowikowski, P. Żurawski vel Grajewski // Raport Centrum Europejskiego Natolin. – 2010.

⁹⁰ Deklaracja przyjęta podczas szczytu PW w Pradze [Електронний ресурс] // Register. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf>

niż “Partnerstwo śródziemnomorskie”. Zainteresowani opracowaniem wschodniego kierunku polityki UE, w przeciwieństwie do jej śródziemnomorskiego priorytetu, byli wówczas nowi członkowie Unii, “twórcy” wymiaru północnego UE, Szwecja i Finlandia, a także państwa bałtyckie i Grupa Wyszehradzka, które najbardziej konsekwentnie podkreślały potrzebę intensyfikacji stosunków Unii z ich wschodnimi sąsiadami. Warszawa spodziewała się, że motyw polityczny Berlina poprzę jej ideę dla wschodnich sąsiadów UE, dając szansę na realizację projektu⁹¹. Dlatego Niemcy wraz z Polską odegrały ważną rolę w rozwoju programu Partnerstwa Wschodniego⁹².

W przypadku większości krajów wspomnianych państw ich poparcie dla programu wyjaśniono położeniem geograficznym, ponieważ destabilizacja sytuacji u najbliższych sąsiadów UE i NATO może bezpośrednio i nieprzewidywalnie wpłynąć na dobrobyt i bezpieczeństwo tych państw⁹³. Dlatego konieczne stało się utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i stabilności w regionie, co wymaga utrzymywania jak najlepszych relacji z państwami spoza ich wschodniej granicy, a nie ich izolowania.

Dlatego projekt Partnerstwa Wschodniego jest wdrażany przez Unię Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Program ten jest narzędziem współpracy z byłymi republikami radzieckimi, które wykazują europejskie aspiracje lub utrzymują bliskie stosunki społeczne (polityczne i gospodarcze) z UE. Obejmuje współpracę Unii z sześcioma krajami: Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Cele Partnerstwa Wschodniego obejmują ustanowienie stosunków stowarzyszenia politycznego, pogłębione i kompleksowe obszary

⁹¹ Por. Żęgota K. Partnerstwo Wschodnie – próba bilansu [Електронний ресурс] / K. Żęgota // Nowa Politologia. – 2013. – 20.04. – Режим доступу: <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/stosunki-miedzynarodowe/partnerstwo-wschodnie-proba-bilansu>;

⁹² [Електронний ресурс] / Register. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/doc/>;

⁹³ Por. Górka S. Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej UE [Електронний ресурс] / S. Górka // OMP. – 2013. – 16.08. – Режим доступу: <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=227>;

wolnego handlu, rozwój partnerstwa z krajami UE, stopniową liberalizację reżimu wizowego, poprawę struktury wielostronnej współpracy z krajami partnerskimi w ramach czterech “platform tematycznych”, (demokracji, dobrosąsiedztwa, stabilności, integracji gospodarczej), a także konwergencja polityki krajów z polityką UE, oraz bezpieczeństwo energetyczne i ułatwianie kontaktów osobistych.

W ramach projektu wdrożono także pięć głównych sektorowych inicjatyw współpracy wielostronnej:

a) ustanowienie programów zintegrowanego zarządzania granicami w krajach sąsiadujących z UE;

b) wspieranie ich małego i średniego biznesu;

c) wsparcie dla regionalnych rynków energii elektrycznej, a także rozwój odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej gospodarek krajowych;

d) promowanie ochrony środowiska;

e) wprowadzenie systemu zwalczania klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka.

Aby zbliżyć kraje Europy Wschodniej i Kaukazu do UE, oprócz wyżej wymienionych obszarów współpracy, w ramach głównych inicjatyw Unii utworzono cztery tematyczne platformy sektorowe do dwustronnych dyskusji na temat UE – kwestie partnerskie (państwowe):

a) demokracja, dobre sąsiedztwo i stabilność;

b) integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE;

c) bezpieczeństwo energetyczne;

d) relacje interpersonalne;

Wdrożenie platform tematycznych stworzyło możliwości zarówno współpracy wielostronnej, jak i dwustronnych dyskusji. Współpraca dwustronna dotyczyła zarówno sfery politycznej, w tym opracowywania i wdrażania kursów polityki wewnętrznej i zagranicznej, jak i sfery gospodarczej i kulturalnej.

We wspólnej deklaracji UE uznano możliwość uczestnictwa w partnerstwie różnych podmiotów instytucjonalnych: rządów, parlamentów, organizacji międzynarodowych, władz lokalnych, instytucji finansowych, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Państwa trzecie mogłyby uczestniczyć w konkretnych projektach, spotkaniach platform

tematycznych w poszczególnych przypadkach, pod warunkiem, że ich udział mógłby być użyteczny w osiągnięciu celów partnerstwa. Z zaproszenia od UE do współpracy skorzystało wiele organizacji międzynarodowych. Rada Europy postanowiła uczestniczyć w programach antykorupcyjnych i ulepszyć system sądowniczy Partnerstwa Wschodniego. OBWE współpracuje z UE w celu podniesienia standardów praw człowieka w Europie Wschodniej. Natomiast EBOR i OECD uczestniczą w programie mającym na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw wschodnich partnerów Unii.

Organizacje pozarządowe z UE i krajów partnerskich wyraziły duże zainteresowanie programem Partnerstwa Wschodniego. Pierwsze spotkanie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego odbyło się w Brukseli w grudniu 2009 r.⁹⁴. Wzięło w nim udział około 200 organizacji pozarządowych. Forum utworzyło komitet sterujący, który koordynuje działania organizacji pozarządowych UE z jej partnerami. Prace forum miały na celu promowanie współpracy między społeczeństwami europejskimi i wzmocnienie cywilnego (pozarządowego) wymiaru Partnerstwa Wschodniego.

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego jest poważniejsza i ambitniejsza niż “Synergia czarnomorska”⁹⁵, którą UE rozwija niezbyt chętnie, aby uniknąć rywalizacji geopolitycznej z Turcją i Federacją Rosyjską, ale ma mniejszą skalę i jest mniej finansowana niż “Unia śródziemnomorska”⁹⁶. Przy tak przeciętnym statusie samo Partnerstwo Wschodnie jest uznawane za bardziej ambitną próbę współpracy UE z sąsiadami, ponieważ Bruksela nie miała (i nie ma) konkurenta geopolitycznego na południu Europy i Afryki Północnej, jakim jest Moskwa na wschodzie. Należy również pamiętać, że “Unia śródziemnomorska” jest w

⁹⁴ Społeczeństwo obywatelskie i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego przykład Ukrainy [Електронний ресурс] // East Book. – 2013. – 22.05. – Режим доступу: <http://www.eastbook.eu/2013/05/22/spoleczenstwo-obywatelskie-i-forum-spooleczenstwa-obywatelskiego-przyklad-ukrainy/>;

⁹⁵ Там само

⁹⁶ Por.: Pisarska K. Polityka Wschodnia Unii Europejskiej po rozszerzeniu (2004–2009) wnioski dla Polski / K. Pisarska, M. Słowikowski, P. Żurawski vel Grajewski // Raport Centrum Europejskiego Natolin. – 2010.

rzeczywistości projektem bezpieczeństwa Unii Europejskiej, ponieważ chroni ją przed kataklizmami społecznymi, które ogarnęły południe i wschód Morza Śródziemnego po arabskiej wiosnie w 2008 roku. Natomiast Partnerstwo Wschodnie uwzględnia zarówno aspekt miękkiego bezpieczeństwa w Brukseli i w Europie Wschodniej, jak i formułuje “perspektywę europejską” dla mieszkańców tego obszaru (raport Komisji Spraw Zagranicznych) i definiuje “europejską tożsamość” wschodnich sąsiadów UE (projekt oraz komunikat Komisji Europejskiej).

Projekt Partnerstwa Wschodniego został entuzjastycznie przyjęty i budzi zadowolenie urzędników z Brukseli, którzy uważają, że daje on swoim uczestnikom “świąteczną ofertę”. Partnerstwo Wschodnie można raczej zdefiniować jako inicjatywę, która powoduje duże niezadowolenie w większości zaangażowanych stron – zarówno podmiotów (UE i jej członkowie), jak i podmiotów programu (kraje Europy Wschodniej). UE jako całość jest sceptyczna, starsi członkowie UE, zwłaszcza z Europy Południowej, nie są nią zainteresowani, ponieważ odwraca to uwagę od zasobów i spraw związanych z bezpieczeństwem wybrzeża Morza Śródziemnego. Rosja krytykuje ją jako antyrosyjską prowokację i sposób na wdrożenie przez Polskę, przy pomocy finansowej UE, własnych interesów w przestrzeni poradzieckiej⁹⁷. Ponadto brak perspektyw członkostwa sfrustrował Ukrainę jako najbardziej ambitne państwo w przestrzeni poradzieckiej, zainteresowane członkostwem w UE. Projekt nie wzbudził entuzjazmu ani pozytywnych reakcji i komentarzy w innych stolicach Europy Wschodniej, co wyraźnie wskazuje, że Partnerstwo Wschodnie dla jego uczestników jest tylko alternatywą.

Jak podkreślił prezydent Ukrainy Wiktor Juszczenko (2004–2010), projekt ten można zaakceptować z “satisfakcją”, jeśli weźmiemy pod uwagę cele Partnerstwa Wschodniego w kontekście bieżących celów Ukrainy w Europie: zawarcia układu o stowarzyszeniu z UE, zainicjowanie ruchu bezwizowego i współpracy gospodarczej między Ukrainą a UE poprzez utworzenie strefy wolnego handlu. Co więcej,

⁹⁷ Por.: Pierwsze reakcje na inicjatywę Partnerstwa Wschodniego [Електронний ресурс] / J. Darczewska (red.). – 2008. – 28.05. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28>;

jeden z najbliższych współpracowników prezydenta W. Juszczenki, minister spraw zagranicznych B. Tarasyuk powiedział, że jeśli nowa inicjatywa nie przewiduje możliwości zniesienia wiz dla Ukraińców, to Kijów nie będzie nią zainteresowany⁹⁸. Minister spraw zagranicznych Ukrainy wyraził także rozczarowanie po oficjalnej prezentacji programu w Pradze, kiedy stwierdził – brak perspektyw członkostwa Ukrainy w UE jako główną słabość Partnerstwa Wschodniego⁹⁹.

W szczególności Ukraina jako lider Europy Wschodniej w dziedzinie integracji z UE, nie była zadowolona z braku zróżnicowanego podejścia do partnerstwa krajów partnerskich, biorąc pod uwagę ich różne poziomy integracji z Unią. To zróżnicowanie zostało przedstawione w liście K. Patten-H. Solany i dokumentach EPS, a także ustnym odniesieniu do oficjalnego stanowiska Brukseli dotyczącego wyjątkowej roli Ukrainy. Jednak dokumenty Partnerstwa Wschodniego tego nie zawierały, tak jak oświadczenia komisarz B. Ferrero-Waldner¹⁰⁰, która na początku funkcjonowania programu stwierdziła, że członkowie partnerstwa nie powinni być różnicowani.

W związku z powyższym można argumentować, że narzędzie integracji UE jest użyteczne właśnie ze względu na wspólne dążenie do obecnych celów UE i jej sąsiadów w krótkim okresie, ale w dłuższej perspektywie pozbawia uczestników głębszych i bardziej złożonych reform społecznych, ponieważ nie zapewnia im celów moralnych i psychologicznych – członkostwa w UE i materialnych celów tego członkostwa – funduszy, które można uzyskać dla jej słabszych członków za pośrednictwem różnych programów unijnych.

⁹⁸ Por.: Dubas A. Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa / A. Dubas, A. Kozłowska, K. Kłysiński [et al.] // Tydzień na Wschodzie. – 2008. – 18. – S. 8.

⁹⁹ pwoł Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego // Tydzień na Wschodzie. – 2009. – №18. – S. 6.

¹⁰⁰ [Електронний ресурс] // Corporate Europe: Cases. – Режим доступу: <https://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/benita-ferrero-waldner>;

3.2. Rola Polski w rozwoju wschodniego kierunku polityki zagranicznej UE

Polska aktywnie wpływała (i wpływa) na formułowanie i wdrażanie polityki wschodniej rozszerzonej UE. Po pierwsze, określiła parametry i cel swojego wpływu, oraz określiła własne rzeczywiste szanse po uzyskaniu pełnego członkostwa. Wpływ Polski był znaczący zarówno przed otwarciem się UE na kierunek polityki wschodniej, jak i utworzeniem “Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” oraz stworzeniem i rozwojem Inicjatywy “Partnerstwa Wschodniego. Dokonano tego poprzez manifestację inicjatywy politycznej, rozwoju pomysłów, realizację konkretnych inicjatyw krajowych i sojuszniczych, poszukiwanie sojuszników do ich wdrożenia.

W szczególności na etapie ubiegania się o przystąpienie do Unii Europejskiej Polska stale zajmowała stanowisko przeciwne do jej “starych” członków, którzy początkowo nie planowali sformułować wspólnego kursu politycznego dla swoich wschodnich sąsiadów, zwłaszcza dla Ukrainy.

W szczególności, jak wspomniano wcześniej, w 1998 r. minister spraw zagranicznych B. Geremek podkreślił potrzebę stworzenia “wschodniego wymiaru” polityki zagranicznej UE. Według niego, w ramach rozwoju tego projektu Polska odgrywała znaczącą rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej UE, jej definicji państw poradzieckich, zwłaszcza Federacji Rosyjskiej i jej bezpośrednich sąsiadów. Warszawa miała zostać ich “mecenase” (zwłaszcza Kijowa) w Brukseli (UE i NATO). Motywacją tego podejścia była nie tylko koncepcja filarów maksymalistycznych, piłsudczyków i J. Giedroycia, ale także praktyczne interesy Polski: “Niepodległa Ukraina ma kluczowe znaczenie strategiczne zarówno dla Polski, jak i dla jej bezpieczeństwa oraz dla utrzymania równowagi w całym regionie” – podkreślił B. Geremek. Jednocześnie uważał on, że dzięki staraniom Polski UE powinna “otworzyć się” na Ukrainę i ogólnie jej wschodnich sąsiadów, a negatywna opinia “starych” członków Unii na ich temat jako słabo rozwiniętych i niestabilnych, mniej ważnych niż Rosja, powinna ulec zmianie.

Taka postawa Polski w latach 90. wynikała z jej poczucia własnej wartości i introspekcji: położenie geograficzne w Europie Środkowo-Wschodniej; status największego państwa w regionie; największe państwo graniczne na wschodzie UE; doświadczenie udanej transformacji systemowej i modernizacji do “polskiego cudu”, który może być wzorem do naśladowania; psychologicznej gotowości do przywództwa, statusu eksperta od Europy Wschodniej i Rosji; wspólnej przeszłości z krajami regionu oraz doświadczeń. Dla narodów na Wschodzie Warszawa była “mecenasmem”, gdyż ze względu na możliwość przedstawiania konkretnych propozycji dla Brukseli była w stanie reprezentować interesy krajów wschodnich.

Stanowisko polityczne polskiego ministra spraw zagranicznych z 1998 r. zostało określone na poziomie doktrynalnym w dokumencie wewnętrznym “Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁰¹ z 2000 r.: potwierdziło gotowość pozostania strategicznym partnerem Ukrainy po przystąpieniu Polski do UE (2004 r.) Celami strategicznego partnerstwa między Polską a Ukrainą były: zapobieganie pojawieniu się nowej linii podziału dla Europy na granicy polsko-ukraińskiej; współpraca na rzecz zacieśnienia stosunków między Zachodem a Wschodem, Północą i Południem Europy. Było to jedyne takie oświadczenie wśród krajów Europy Środkowej, które kandydowały do członkostwa w UE.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP kontynuując wyznaczoną linię polityki zagranicznej jako kraj kandydujący sformułowało nieoficjalny dokument w lipcu 2001 r. – “Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów”¹⁰² przedstawiający oficjalne propozycje Warszawy dotyczące rozszerzenia stosunków UE (UE-25) do wschodnich sąsiadów – koncepcja Partnerstwa Wschodniego oraz wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Odtąd koncepcja wymiaru wschodniego UE została wprowadzona jako termin naukowy

¹⁰¹ Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс] // BBN. – Режим доступу: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP>;

¹⁰² Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów [Електронний ресурс] // Batory. – Режим доступу: http://www.batory.org.pl/upload/nowi_s.pdf;

i polityczny odnoszący się do polityki zagranicznej UE wobec krajów Europy Wschodniej.

Następnie w 2002 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP wraz z fundacją S. Batorego skierowały memorandum w sprawie sformułowania i wdrożenia kursu UE “Polityki Wschodniej”, który przewidywał zacieśnienie stosunków z trzema największymi sąsiadami (Ukrainą, Białorusią, Mołdawią) oraz krajami Europy Wschodniej, które odniosą największe sukcesy.

Szczególny nacisk położony został na stosunki UE z Ukrainą jako nowym sąsiadem, partnerem Polski we współpracy w wielu dziedzinach. W Warszawie uważano, że Ukraina jako największy kraj Europy Środkowo-Wschodniej, a Polska największe z nowych państw członkowskich UE powinny stworzyć relacje, wzorcowe między nowymi państwami członkowskimi UE, a państwami które nie przystąpią do niej w najbliższej przyszłości¹⁰³.

Polski rząd założył, że zamknięcie wschodniej granicy rozszerzonej Unii Europejskiej, a co za tym idzie izolacja Ukrainy, nie są zgodne ze strategicznymi interesami państwa polskiego. Polska była przekonana, że potrzebuje europejskiej Ukrainy, która miałaby wizję zbudowania nowoczesnego państwa zorientowanego na Zachód.

Tezy te do pewnego stopnia pokrywały się z listem H. Solany-K. Pattena (2002) do ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE: propozycja zmiany status quo w rozszerzonej UE, rozwijanie współpracy z sąsiadami w celu przesunięcia granic “cywilizacyjnych”, opracowanie kompleksowych rozwiązań dla sąsiadów Unii i przyjęcia strategii specjalnego “podejścia” do państw poradzieckich, przybliżenie ich do UE w nadchodzącym dziesięcioleciu oraz fakt, że pomysł i realizacja polityki sąsiedztwa nie odpowiada na pytanie o potencjalne członkostwo krajów Europy Wschodniej, ale nie wyklucza, a nawet popiera takie aspiracje. Idee listu leżały w interesie Warszawy, określały bowiem zasady współpracy z krajami poradzieckimi – utrzymywanie współpracy ze stolicami państw Europy Wschodniej, zapobieganie

¹⁰³ Пор.: Dowganiuk T. Wschodni wymiar polityki europejskiej [Електронний ресурс] / Т. Dowganiuk // Unia Europejska. – Режим доступу: <http://www.uniaeuropejska.org/>;

osłabieniu i upadkowi państw regionu; stworzenie ram instytucjonalnych, które ułatwiłyby zbliżenie tych krajów z UE. Wydaje się, że Polska jako kraj kandydujący do przystąpienia do Unii, który nie mógł na nią wpłynąć, przyjęła idee Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz planów działania (2003) w odniesieniu do konkretnych sąsiadów, w zakresie, w jakim członkowie podkreślali wspólny problem UE i Polski – utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w regionie na wschód od ich granic oraz w całej Europie. Dlatego pomoc Brukseli w rozwoju instytucjonalnym i gospodarczym krajów Europy Wschodniej, w szczególności Kijowa i Tbilisi, była w pełni zgodna z interesami Warszawy. Jeśli jednak było to ważne dla UE pod względem “miękkiego bezpieczeństwa”, dla Polski słabość instytucjonalna krajów EŚW była geopolityczna pod względem utrzymania “ścislego bezpieczeństwa” . Słabość tych instytucji doprowadziła do umocnienia Rosji w Europie Wschodniej zagrażając jednocześnie niepodległości Polski.

Ponadto Warszawa była zainteresowana planami działania między UE i jej nowymi wschodnimi sąsiadami a EPS – na poziomie koncepcyjnym – jako środek generowania wspólnych wartości, które najlepiej odpowiadały pomysłom polskich intelektualistów – teoria Fukuyamy z lat 90 na temat “końca historii” w Europie oraz na poziomie praktycznym – jako ustalenie wpływu Unii Europejskiej, a zatem i Polski, na te kraje poprzez koordynację kierunków ich polityki zagranicznej i wewnętrznej (gospodarczej, społecznej, egzekwowania prawa, migracji) z Brukselą. Naszym zdaniem w pełni wpisuje się to w cele maksymalistyczne piłsudczyków – ustanowienia federalnych więzi między Polską a jej wschodnimi sąsiadami omijając Rosję. Ponadto Polska była zainteresowana możliwością przekazania swojego *know-how* w zakresie integracji europejskiej. Ponieważ wymagania wobec uczestników EPS i “planu działania” oraz weryfikacja ich wdrożenia były stosowane wobec krajów kandydujących do UE, Warszawa mogła, korzystając z własnego doświadczenia, wyjaśnić i zademonstrować jak je praktycznie wdrożyć.

W chwili przystąpienia do UE Polska nie była usatysfakcjonowana nieoficjalną decyzją polityczną elit brukselskich (2004) w sprawie braku perspektyw członkostwa Ukrainy, ponieważ celem polskiej polityki była

promocja nowych niepodległych państw w zdobywaniu członkostwa w UE i NATO. Dlatego, stając się członkiem UE, Polska próbowała zmienić stosunek Unii i jej “starych” członków do nowych wschodnich sąsiadów i relacji z nimi, zwłaszcza z Ukrainą. Przekonanie Brukseli o potrzebie promowania wspólnego kursu polityki wschodniej było częściowo udana próba. Pod wpływem starań Warszawy nastąpiła zmiana w treściach dyskusji w Brukseli dotyczących Kijowa – rozpoczęły się dyskusje na temat zmiany podejścia UE do Ukrainy¹⁰⁴ oraz “ton” oświadczeń UE dotyczących Ukrainy. Jednak inne propozycje Polski w UE (idea “perspektywy europejskiej”, a ponadto perspektywa członkostwa Ukrainy i innych wschodnich sąsiadów) spowodowały nieporozumienia ze strony innych członków UE. Idea członkostwa w krajach Europy Wschodniej, zwłaszcza na Ukrainie¹⁰⁵, nie usatysfakcjonowała wiodących polityków sojusznicznych, ponieważ Ukraina, Białoruś i Mołdawia nie były ani wysoko rozwiniętymi gospodarczo ani politycznie stabilnymi państwami.

Na percepcję idei członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej wpłynął także eksternalizm opisany przez P. Schmittera – czynnik zewnętrzny Rosji. Według “starych” członków UE intensyfikacja współpracy UE z Rosją, w szczególności w zakresie proponowanego przez Niemcy “Partnerstwa na rzecz Modernizacji” w ramach polityki wschodniej, była alternatywą dla zasady “przede wszystkim Rosja”, tworząc warunki dla współpracy z nowymi niezależnymi państwami, zwłaszcza Ukrainą. Właśnie dlatego pojawiła się propozycja stworzenia aktywnej polityki sąsiedztwa, która zbliży te kraje do UE, jej wartości i standardów, ale bez potrzeby deklarowania perspektyw rozszerzenia. Sytuację w krajach Europy Wschodniej, w szczególności na Ukrainie, można określić jako równowagę między wykluczeniem członkostwa w UE a potencjalną szansą.

¹⁰⁴ Barburska O. Polska wobec europejskich aspiracji Ukrainy / O. Barburska // Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy / J. Borkowski. – Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2003.

¹⁰⁵ Див.: Гóрка С. Речч о політыце вшчодней УЕ [Електронний ресурс] / С. Гóрка // ОМР. – Режим доступу: <http://www.omr.org.pl/artukul.php>;

Polska, jako wiodący ekspert we wdrażaniu unijnej polityki wschodniej, która “nadaje ton”, nie tylko zaoferowała zwiększenie środków na realizację ukierunkowanych programów w nowo niepodległych krajach Europy Wschodniej, ale także ich intensyfikację poprzez konkretne propozycje w ramach EPS : inwestycje w zasoby ludzkie poprzez rozwój edukacji, poprzez utworzenie wydziałów studiów europejskich na uniwersytetach, zapewnienie różnych stypendiów, liberalizację wiz, uruchomienie małego ruchu granicznego i intensyfikację współpracy transgranicznej.

W 2007 r. Polska, wykorzystując swoją pozycję przy podejmowaniu decyzji w instytucjach europejskich oraz w drodze konsensusu w sprawie podejścia do wschodnich i południowych państw członkowskich UE położonych na jej granicach zewnętrznych, ułatwiła utworzenie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) – wraz ze Szwecją i Litwą oraz innymi członkami Unii Wschodniej – zainicjowała Partnerstwo Wschodnie, które stało się główną strategiczną inicjatywą polityki zagranicznej Warszawy w UE i jej wkładem w koncepcję polityczną.

Szczyt UE w Pradze 2009 r. zinstytucjonalizował Partnerstwo Wschodnie i zapoczątkował udział Polski w debacie brukselskiej 2009–2010 na temat przestrzegania krajowych “geograficznych” kwot przy obsadzaniu stanowisk w służbie zagranicznej UE przez personel i kadry z Polski i innych krajów w celu zwrócenia uwagi UE na problemy w kwestiach Europy Wschodniej.

Jako ramy instytucjonalnej współpracy między Unią Europejską a jej wschodnimi sąsiadami, polski rząd i parlament, władze lokalne, jej instytucje finansowe, organizacje pozarządowe i przedstawiciele sektora prywatnego zostali formalnie zaangażowani w pracę na rzecz partnerstwa.

Starając się ożywić Partnerstwo Wschodnie, Warszawa dążyła do podniesienia jego pozycji na wyższy poziom europejski. Dlatego szczególną rolę w jego rozwoju, zdaniem polskiej elity, było otrzymanie prezydencji (przewodniczenia) Polski w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska miała nadzieję, że jej inicjatywa zostanie również rozwinięta podczas prezydencji węgierskiej w I półroczu 2012 r.,

gdyż Węgry były również zainteresowane sytuacją w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, oraz także dzięki pracy czeskiego komisarza S. Fule, który przygotował program dostosowania polityki sąsiedztwa do potrzeb społeczeństw docelowych poprzez wzmocnienie kontaktów w środowiskach młodzieżowych, biznesowych i kulturowych.

Natychmiast po wdrożeniu Partnerstwa Wschodniego idea liberalizacji reżimu wizowego ze wschodnimi sąsiadami UE, a następnie idea zniesienia reżimu wizowego dla obywateli UE z krajów uczestniczących w programie, otworzyła możliwości interakcji między Polakami i ich wschodnimi sąsiadami na poziomie oddolnym.

Warszawa przyjęła jednak pragmatyczne podejście do symbolicznych (media, wizerunek) i praktycznych (negocjacje dyplomatyczne, wpływające na agendę Unii) aspektów swojej prezydencji politycznej w Brukseli. W ramach marketingu politycznego na poziomie UE i promowania międzynarodowego wizerunku Polski jako kluczowego kraju Europy Środkowo-Wschodniej Warszawa wykorzystwała konferencje, debaty, wystawy i nieformalne spotkania intelektualistów, artystów i ekspertów, sponsorowała publikacje artykułów i notatek w światowych mediach w celu rozpowszechniania pomysłów i decyzji Partnerstwa Wschodniego.

W praktyce polityczne szanse Polski na promocję inicjatywy partnerstwa były identyczne z możliwościami innych członków UE i zdeterminowane wyłącznie jej potencjałem i rzeczywistą potęgą na arenie europejskiej. Warszawa starała się wpłynąć na porządek obrad Rady UE, ustalając kolejność rozpatrywania poszczególnych kwestii. Przypominała Unii Europejskiej o znaczeniu projektu Partnerstwa Wschodniego, a także wpływała na definicję i formę zaangażowania UE na wschodzie. Ponadto dysponując względną siłą głosów (metoda głosów ważonych) w Radzie Europejskiej, oraz wsparciem krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, Polska mogła zaoferować pomoc w rozwiązywaniu ich problemów w zamian za głosy w podejmowaniu pozytywnych decyzji dotyczących Partnerstwa Wschodniego.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę potrzebę opracowania kompromisu w czasie prezydencji w drugim półroczu 2011 r., Polska określiła wewnętrzne problemy wspólnoty i nakreśliła sześć priorytetów:

wzmocnienie rynku wewnętrznego Unii, intensyfikację dialogu ze wschodnimi sąsiadami, poprawę poziomu bezpieczeństwa energetycznego UE, następną siedmioletnią perspektywę finansową (budżet) Unii, rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBO), wzmocnienie ochrony własności intelektualnej. Decyzje dotyczące kierunku rynku wewnętrznego Unii i perspektyw finansowych były znaczące, ponieważ stanowiły podstawę rozwoju UE do 2020 r. W tym względzie mniejsze zainteresowanie wzbudziły trzy kwestie polityki zagranicznej – relacje z jej wschodnimi sąsiadami, bezpieczeństwo energetyczne oraz Rada Bezpieczeństwa i Obrony. Jednak trzy problemy przedstawione przez Polskę: charakter relacji UE-FR, poprawa poziomu bezpieczeństwa energetycznego Unii, a także dialog na temat wschodnich partnerów UE (Ukrainy, Mołdawii, Białorusi, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji) miały szansę na szersze omówienie i próby ich rozwiązania.

Podczas polskiej prezydencji Warszawa starała się wzmocnić niektóre narzędzia sektorowe – na przykład w celu opracowania programu akademickiego Erasmus Mundus i innych programów mobilności pracowników w ramach partnerstwa; sugerowanie form zachęcania państw do reform, takich jak dostęp sąsiadów do niektórych rynków sektorowych UE lub przystąpienie państw, w których dokonano znacznego postępu demokratyzacji w wybranych inicjatywach polityki zagranicznej UE.

W tym czasie Polska zdała swoisty test dojrzałości własnej polityki zagranicznej w związku z potrzebą kształtowania pozycji UE wobec wschodnich sąsiadów, w szczególności poprzez poszukiwanie formatu stosunków gospodarczych z uczestnikami Partnerstwa Wschodniego. Szukała najlepszych rozwiązań w ramach dialogu UE-FR, aby nie zerwać więzi handlowych i inwestycyjnych między Rosją a sześcioma innymi państwami poradzieckimi. Sposobem na rozwiązanie tego problemu mogłoby być: 1) utrzymanie konstruktywnych relacji między Brukselą a Moskwą lub 2) upolitycznienie dialogu UE-FR i wywołanie spekulacji na temat wzajemnej rywalizacji geopolitycznej¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Див.: Романова Т. Польша презыденцыя в очыах Росыи / Т. Романова // Новая Европа Выходная. – 2011. – № 3-4. – С. 192–197.

Chociaż sytuacja w państwach członkowskich PW nie była tak korzystna dla Moskwy jak by tego ona chciała, Rosja uważnie obserwowała starania Warszawy o przyspieszenie negocjacji UE z państwami regionu w sprawie uzgodnienia treści układów o stowarzyszeniu. Szczególną obawę Rosji wzbudzało to, że projekty tych umów zawierały postanowienia dotyczące zbliżenia ustawodawstw krajów sąsiednich z normami UE.

Biorąc pod uwagę eksternalizm F. Schmittera – Rosja jako znaczący element wpływu zewnętrznego w regionie, w stosunkach UE-FR stwarzała w tym okresie dwa główne problemy: po pierwsze, brak wspólnej wizji długoterminowej współpracy, po drugie dwustronność kontaktów między Rosją a poszczególnymi państwami członkowskimi UE, a nie jej interakcja z nią jako całością.

Problemy te doprowadziły do niezwykle ambitnego celu Warszawy – nakreślenie strategicznej wizji relacji Rosja-UE. Należy podkreślić, że nie istniało coś takiego jak strategiczny cel współpracy UE-Rosja. Obie strony napotykały na różne, często nieznaczące przeszkody we wspólnych kontaktach. Polska w ramach podejścia “oddolnego” starała się stworzyć atmosferę konstruktywnej dyskusji. Dlatego cele i zadania w relacji UE-FR, Polska starała się wpisać w ciągły sześciomiesięczny okres jej prezydentury w ogólną politykę UE oraz poprzez kompromisowe decyzje, wspierane również przez południowych członków Unii.

Ostateczne określenie Partnerstwa Wschodniego przez politykę zagraniczną Brukseli nie było jednak możliwe. Wpłynęły na to niekorzystne uwarunkowania międzynarodowe takie jak poprawa stosunków UE z Rosją po ustabilizowaniu sytuacji na Kaukazie, ale przede wszystkim szybki i negatywny rozwój sytuacji w krajach Maghrebu stanowiący zagrożenie dla krajów Unii Europejskiej. Ponieważ przedstawiciele Polski zostali uznani za kompetentnych specjalistów w przestrzeni poradzieckiej, ale za niekompetentnych w kwestiach i problemach Afryki Północnej, które nagle pojawiły się w agendzie UE. Zrewidowały realizację poprzednich planów Unii. Dlatego, biorąc pod uwagę okoliczności, Polska znalazła się w roli formalnego przewodniczącego i musiała rozpatrywać sprawy, które nie leżały w jej kompetencjach i miała trudności z ich rozwiązaniem.

Problemy te wymusiły weryfikację Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zarówno w ogólnych, jak i w poszczególnych aspektach. Zasadniczo oznaczały one kryzys w polityce zagranicznej Brukseli wobec demokratyzacji sąsiadów i budziły wątpliwości co do celu UE, jakim było utworzenie zewnętrznego “kręgu przyjaciół” – rozwiniętych demokracji. Wydawało się, że proces demokratyzacji krajów arabskich nie uległ wzmocnieniu, w związku z tym słabość i podmiotowość EPS wobec wschodnich sąsiadów stanowiły również koncepcyjne zagrożenie dla dalszej demokratyzacji UE.

Kryzys na południu oznaczał niepożądane, ale nieuchronne, zarówno dla Polski, jak i jej wschodnich sąsiadów, skupienie się największych “starych” członków UE nad kwestią odnowionej Unii Śródziemnomorskiej, przeniesienie dużej części kosztów ze wschodnich funduszy sąsiedztwa na południe i utraty korzystnych perspektyw dla Partnerstwa Wschodniego. Dowodzi tego list Ministrów Spraw Zagranicznych Francji, Hiszpanii, Grecji, Malty, Słowenii i Cypru z dnia 16 lutego 2011 r. skierowany do K. Ashtona z prośbą o wykorzystanie funduszy przeznaczonych dla wschodnich sąsiadów UE na jej południowych sąsiadów. Według południowych członków UE ich znaczenie nie zostało docenione, a środki finansowe, które należy przeznaczyć na ich wsparcie, nie zostały skutecznie wykorzystane w Europie Wschodniej. List ten świadczył o subiektywnym charakterze Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wznowił polemikę o priorytety sąsiedzkie między członkami UE i pokazał, że jej wschodnie i południowe kraje konkurowały o finansowanie z jednego źródła.

Dlatego rolę Polski podczas przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej było raczej dążenie do utrzymania odpowiedniego zainteresowania UE Partnerstwem Wschodnim, a nie przekształcenie go w standardowy temat dyskusji w Brukseli zgodnie z polską wizją. Prezydencja warszawska była szansą, ale w żadnym wypadku nie była instrumentem szerszego zaangażowania UE we wschodni kierunek polityki. Polska ponownie wzmocniła swoje wysiłki na arenie unijnej, potrzebne do uzyskania wsparcia dla wspólnego przedsięwzięcia i zapewnienia zainteresowania UE sześcioma republikami poradzieckimi.

3.3. Wyzwania i przeszkody we wdrażaniu Partnerstwa Wschodniego UE

Wśród realnych wyzwań związanych z ideą Partnerstwa Wschodniego (2007 r.) był jej abstrakcyjny charakter i potencjalnie niewystarczające finansowanie. Jednak od momentu instytucjonalizacji na szczycie UE w 2009 r. zidentyfikowano szereg rzeczywistych problemów związanych z planem jej wdrażania i kontekstem, zwłaszcza politycznym. Pierwszy można przypisać materialnemu i administracyjnemu (konkretny wpływ UE na reformę biurokracji) w Europie Wschodniej. Materialny – to kwota i czas trwania finansowania programów w ramach partnerstwa. Znaczenie ich wynika z faktu, że poziom finansowania Partnerstwa Wschodniego jest jednym ze wskaźników świadczących o realnym znaczeniu tego kursu politycznego dla UE. Administracyjne – są to cechy szczególnie stosowane w państwach członkowskich PW, narzędzia administracyjne aprobowane przez kraje kandydujące do członkostwa w UE. Znaczenie tego ostatniego zależy od faktu, że biurokracja (aparatus administracyjny), wraz z monopolem na stosowanie uzasadnionego przymusu, jest oznaką “silnego” (w terminologii F. Fukuyamy) nowoczesnego państwa, a jego zdolność do wdrażania decyzji politycznych i norm prawnych UE jest warunkiem członkostwa państwa w Unii Europejskiej i spełnia kryterium skuteczności państwa europejskiego.

Z kolei w kontekście realizacji Partnerstwa Wschodniego możemy oszacować wewnętrzne warunki realizacji jego programów w państwach narodowych, rezonans wywołany reformami i ideami proeuropejskimi, a także niejednoznaczny wpływ w regionie Federacji Rosyjskiej – konkurenta geopolitycznego Brukseli i Warszawy.

W szczególności warunki finansowe i kontekst realizacji Partnerstwa Wschodniego (dane dotyczące programu realizowanego w ramach jego projektów, a także stopień zaangażowania poszczególnych państw uczestniczących w różnych inicjatywach) umożliwiają analizę platformy informacyjnej Warszawskiego Centrum Badań Orientalnych obejmującej projekty realizowane zarówno przed, jak i po prezentacji Partnerstwa Wschodniego za pośrednictwem głównych instrumentów finansowych UE.

Te materialne wskaźniki programu, w liczbach bezwzględnych i względnych, umożliwiają porównanie ich z kwotą planowanych i wydanych środków przeznaczonych na finansowanie współpracy UE z krajami Azji i Afryki basenu Morza Śródziemnego, a także na przygotowanie się do przystąpienia do Unii krajów Europy Środkowej i Bałkanów (w liczbach bezwzględnych); ich porównanie według źródeł i kanałów finansowania tych programów, liczby zrealizowanych projektów (w liczbach bezwzględnych) oraz liczby ludności objętej projektami finansowymi.

W szczególności porównanie źródeł funduszy (pomocy i kredytu) dla Europy Wschodniej i regionu Morza Śródziemnego pokazuje, że do końca roku budżetowego 2006 poradzieccy wschodni sąsiedzi UE, w tym Federacja Rosyjska otrzymali finansowanie w ramach programu TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth). Natomiast kraje śródziemnomorskie otrzymały główne wsparcie z pomocy finansowej UE w ramach programu MEDA (Mésures d'accompagnement financières et techniques). Dopiero od 2007 r. zostały one zastąpione wspólnym instrumentem dla obu regionów – Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Jednak finansowanie z UE jest trudne, istnieje bowiem znaczna różnica w czasie między alokacją środków z Brukseli dla sąsiadów a ich bezpośrednią płatnością.

Kolejnym źródłem finansowania dla obu regionów jest kredyt Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), współpracującego z Komisją Europejską w celu realizacji projektów inwestycyjnych. Mogą również istnieć specjalne zasoby finansowe przeznaczone na określony program UE. Na przykład kwota przydzielona i zarezerwowana na pomoc dla krajów śródziemnomorskich, w tym Afryki Północnej w latach 2000–2006 w ramach MEDA wyniosła 5,3 mld euro¹⁰⁷.

Porównanie wydatków na finansowanie polityki sąsiedztwa w regionie Morza Śródziemnego i Europy Wschodniej ze źródeł opisanych powyżej po włączeniu MEDA i TACIS do ENPI pokazuje, że rezolucja budżetowa w wysokości 8 miliardów euro jest zarezerwowana w

¹⁰⁷ Abdalla B. Polityka UE wobec Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej / B. Abdalla // Biuletyn Analiz UKIE. – 2008 grudzień. – Nr 21. – S. 7.

rezolucji budżetowej na lata 2007–2013 dla 16 krajów południowego sąsiedztwa. Dla porównania, 6 przyszłych krajów Partnerstwa Wschodniego i Rosja mogłyby liczyć jedynie na 4 mld euro w ramach ENPI.

Suma 250 mln euro na lata 2010–2013 pochodziła z budżetu ogólnego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI – the European Neighbourhood and Partnership Instrument)¹⁰⁸ a 350 milionów to specjalne środki finansowe przeznaczone na program Partnerstwa Wschodniego w latach 2010–2013 za pośrednictwem innych programów. W sumie Unia Europejska przeznaczyła 600 milionów euro na wsparcie 6 krajów w tym okresie.

Na podstawie tego porównania możemy odrzucić tezę zwolenników obecnej polityki Komisji Europejskiej wobec Europy Wschodniej, że określona kwota budżetu Partnerstwa Wschodniego pozwala UE naprawdę wpłynąć na transformację i dostosowanie wschodnich sąsiadów Unii do wymogów Brukseli. Zamiast tego możemy zgodzić się z jego krytykami, którzy twierdzą, że zadeklarowane środki na realizację programów pomocowych Partnerstwa Wschodniego są niewystarczające, biorąc pod uwagę skalę wyzwań i potrzeby jego uczestników, oraz zbyt małe w porównaniu do kwoty finansowania przeznaczonej na współpracę UE z azjatyckimi i afrykańskimi państwami basenu Morza Śródziemnego. Należy również zauważyć, że całkowita pomoc finansowa udzielona regionowi śródziemnomorskiemu jest ponad dwukrotnie wyższa niż pomoc udzielona od początku poradzieckim państwom Europy Wschodniej i trzykrotnie wyższa pod względem płatności. Zatem znaczna rozbieżność w wysokości przyznanych środków wskazuje na mniejsze znaczenie krajów Partnerstwa Wschodniego w porównaniu z krajami Unii Śródziemnomorskiej dla tych którzy mają wpływ na formułowanie budżetu pomocowego i budżetu polityki zagranicznej UE. Różnica w wysokości funduszy przeznaczonych dla wschodnich i południowych sąsiadów UE wynika z faktu, że rozwiązanie poważnych problemów polityki zagranicznej wymaga jedności w decyzjach Rady Ministrów UE, a rozstrzygnięcie kwestii finansowych tylko zwykłą większością

¹⁰⁸ Dane budżetowe z oficjalnej strony Partnerstwa Wschodniego [Електронний ресурс] // Eastern Partnership. – Режим доступу: <http://www.easternpartnership.org/>;

głosów, w której główną rolę odgrywa demograficzny podział sił między południem i północą UE na rzecz tych pierwszych, przy znacznym zaangażowaniu Niemiec i Wielkiej Brytanii.

Spośród trzech państw finansowanych przez ENPI, Freedom House miał zastrzeżenia wobec Armenii stwierdzając, że wdraża ona reformy antykorupcyjne, ale zauważył, że tylko czas pokaże jak będą skuteczne.

Podobnie jak w przypadku funduszy z ENPI, pożyczki z EBI w latach 2004–2010 wyniosły 372 mld euro, a 333 mld euro zostały rozdzielone w ramach Unii Europejskiej. Reszta funduszy jest dystrybuowana przez bank w ramach jego działalności inwestycyjnej i pożyczkowej wśród krajów finansowanych z ENPI, głównie na południu Europy a nie na wschodzie. Dlatego kraje śródziemnomorskie otrzymały dziewięć razy więcej kredytów niż kraje Partnerstwa Wschodniego¹⁰⁹ oraz państwa “nowej” (postsowieckiej) Europy Wschodniej jako całości. Do 2007 r. otrzymały one pożyczki w wysokości poniżej 2 mld euro (przede wszystkim Ukraina – 465 mln USD i Rosja – 442 mln USD). W latach 2007–2013 EBI przewidywał zaciągnięcie pożyczek i inwestycji w wysokości 3,7 mld euro w krajach sąsiedztwa wschodniego, oraz 8,7 mld euro – dla południowych sąsiadów UE. Oznacza to, że nierównowaga w dystrybucji środków EBI między uczestnikami Partnerstwa Południowego i Wschodniego nieznacznie się zmniejszyła. W szczególności największymi projektami EBI na Ukrainie ogłoszonymi w 2010 r. były: program modernizacji elektrowni wodnej Dnipro o wartości 200 mln euro, a także modernizacja i zakup tramwajów dla Odessy na kwotę 450 mln euro (44 % wszystkich funduszy przeznaczonych w tym czasie Ukrainie)¹¹⁰.

Po szczycie UE w Pradze, Europejski Bank Inwestycyjny otrzymał specjalną dotację dla Partnerstwa Wschodniego o wartości 1,5 mld euro na inwestycje w krajach partnerskich, co uzupełniło poprzednią dotację EBI dotyczącą inwestycji w regionie Europy Wschodniej.

¹⁰⁹ http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=254#_ftn21 (Za S. Górka, *Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej UE*, [w:] J. Kloczkowski (red.), *Polska w grze międzynarodowej*, Kraków 2010, s. 87.)

¹¹⁰ Dane ze strony [Електронний ресурс] // Eastern Partnership. – Режим доступу: <http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>;

Porównanie bezwzględnej liczby projektów pomocowych finansowanych ze środków Komisji Europejskiej w 2010 r. i wdrożonych w bałkańskich krajach kandydujących do UE i Unii Śródziemnomorskiej oraz największego członka Partnerstwa Wschodniego – Ukrainy, odzwierciedla ogromną dysproporcję na korzyść tego pierwszego (kraje bałkańskie) względem drugiego (Ukraina). W raporcie z 2010 r. wskazano tylko 19 projektów wdrożonych na Ukrainie, oprócz siedmiu z nich, przesłanych wyłącznie przez podmioty ukraińskie (organizacje pozarządowe i instytuty badawcze), zwycięzcami pozostałych projektów finansowanych na Ukrainie były instytucje międzynarodowe: Rada Europy i UNDP, oraz państwa (Austria, Francja, Niemcy, Wielka Brytania) i holenderskie organizacje. W Serbii wdrożono 156 projektów, 88 w Bośni i Hercegowinie, 45 w Czarnogórze i 30 w Macedonii, a w Autonomii Palestyńskiej (Strefa Gazy i Jordania) 34 programy pomocowe. Podobna jest dysproporcja w wysokości przydzielanych funduszy, co jest równie ważne pod względem populacji krajów, w których programy te są wdrażane. UE dołączyła do 319 projektów w krajach o łącznej populacji 14,7 miliona, w porównaniu z 48 milionami na Ukrainie, nie biorąc pod uwagę całkowitej populacji krajów Partnerstwa Wschodniego. To porównanie potwierdza rzeczywiste miejsce Ukrainy i innych uczestników wspomnianego programu w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa: Ukraina granicząca z czterema krajami UE i aspirująca do członkostwa w Unii, z perspektywy Brukseli jest nieistotnym partnerem.

Dlatego pod względem liczby projektów realizowanych w krajach Partnerstwa Wschodniego i Unii Śródziemnomorskiej istnieje luka, która nie sprzyja tym pierwszym (1: 2), pod względem kwoty przyznanych środków (1: 2), pod względem wielkości kredytów (1: 9), a także w źródłach ich finansowania, biorąc pod uwagę trudność w uzyskaniu funduszy.

Kolejnym problematycznym aspektem funkcjonowania programu Partnerstwa Wschodniego jest wdrożenie reformy zarządzania publicznego (administracji). Uważa się, że skuteczność świadczenia usług doradczych na rzecz administracji publicznej można poprawić poprzez usprawnienie procedur, ustanowienie długoterminowych szkoleń i

wsparcie logistyczne. W związku z tym praktyczne wsparcie Brukseli dla swoich partnerów polega na opracowaniu i wdrożeniu dla regionu od 2009r. zintegrowanych programów rozwoju instytucjonalnego (CRPD, SIGMA). Ich celem jest wzmocnienie instytucji krajów sąsiadujących z UE niezbędnych do skutecznego wdrożenia układów o stowarzyszeniu i umów o wolnym handlu. Dlatego Unia Europejska realizuje 3 misje doradcze “wysokiego szczebla” w 3 krajach sąsiadujących (Armenia, Mołdawia i Ukraina) z programami mającymi pomóc rządowi i administracjom we wdrażaniu wspólnie zaplanowanych reform; misje doradcze w celu wspierania administracji krajów sąsiadujących w dostosowywaniu ich ustawodawstwa do wymogów Unii Europejskiej oraz w reformowaniu instytucji publicznych zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z umów “O asocjacji” i programów współpracy sektorowej. Pokrewne działania doradcze obejmują również pomoc techniczną na wysokim szczeblu i misje ekspertów. Kraje Partnerstwa Wschodniego wykorzystują misje ekspertów jako źródło informacji na temat norm unijnych i możliwości rozwoju kontaktów instytucjonalnych z Brukselą. Usługi doradcze UE opierają się na praktykach opracowanych w ramach jej rozszerzenia poprzez: ustalenie z krajem partnerskim zakresu i warunków jego reformy, a także monitorowanie tego procesu. Pod względem liczby urzędników część państw członkowskich UE, w tym Polska, jest w stanie zrealizować skuteczne wdrożenie tych praktyk.

W latach 2004–2014 wdrożono 131 projektów twinningowych dla sąsiadów UE. Większość z nich została wdrożona przez Mołdawię i Ukrainę. W latach 2012–2014 w ramach instytucji TAIEX zorganizowano co najmniej 600 szkoleń z udziałem około 13,5 tys. osób.

Praca ta okazała się jednak problematyczna zarówno pod względem ogólnym, jak i pod względem indywidualnych aspektów. W szczególności doświadczenie Unii pokazało, że państwa członkowskie Partnerstwa Wschodniego niechętnie reformują administrację publiczną i nie wdrażają aktywnie zintegrowanych programów rozwoju instytucjonalnego. Jak się okazuje, administracja publiczna w tym regionie jest dość trudna do modernizacji. Administracje publiczne państw regionu naznaczone są nieprawidłową koordynacją między

ministerstwami, brakiem przejrzystości ich działań, korupcją, niskim wynagrodzeniem, rotacją pracowników z powodu zmian politycznych, brakiem formalnych i nieformalnych jednostek kadrowych odpowiedzialnych za planowanie strategiczne w danych instytucjach. Przyczynami porażki CRPD były: brak woli politycznej elit państwowych do zmiany systemu oraz słaba koordynacja reform między ministerstwami. W rzeczywistości sytuacja ta nie była nowa w UE, ponieważ nawet w krajach kandydujących trudno było zreformować administrację publiczną.

Zgodnie z oceną Estońskiego Centrum Partnerstwa Wschodniego z 2014 r., z wyjątkiem Gruzji, jakość pracy aparatu państwowego nie uległa znaczącej poprawie w ciągu ostatnich kilku lat. W takiej sytuacji, z perspektywy UE, tylko niektóre aspekty reformy administracji publicznej, takie jak doradztwo urzędnikom sfery finansów publicznych w Gruzji, są lepiej wspierane.

Doświadczenie z oddelegowaniem ekspertów UE do krajów regionu Partnerstwa Wschodniego wykazuje liczne ograniczenia ich działalności. Stwierdza, że nie stało się to instrumentem, który znacząco ułatwia wdrażanie reform instytucjonalnych. Aby osiągnąć ten cel w większości krajów Partnerstwa Wschodniego, misje doradcze UE muszą mieć wiarygodnego partnera krajowego. W związku z tym w ocenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (listopad 2015 r.) instytucje unijne przewidywały modernizację instrumentów doradczych *twinning* i TAIEX¹¹¹. Należy zauważyć, że wszystkie unijne mechanizmy doradcze, nie tylko *twinning* i TAIEX, wymagają reformy w celu lepszego dostosowania ich do sytuacji w obszarze działania Partnerstwa Wschodniego.

Na poziomie technicznym wdrażanie projektów UE często utrudnia brak znajomości języka angielskiego (i innych języków UE) przez urzędników państwowych oraz brak znajomości procedur UE. Brakuje długotrwałych modułów szkoleniowych dla urzędników i polityków, związanych tematycznie z wdrażanymi reformami i zarządzaniem projektami unijnymi. W rezultacie część obowiązków związanych z projektem, takich jak raportowanie, przejmują zagraniczni

¹¹¹ Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: Komisja Europejska – komunikat prasowy, Bruksela. – 2015. – 18.11.

eksperci. Sytuacja ta nie sprzyja zdolności instytucjonalnej organów krajowych (państwowych i samorządowych), ponieważ bez doświadczenia w zakresie sprawozdawczości i rozliczania zaangażowanie władz lokalnych w planowanie wspólnych programów z UE i zarządzanie nimi, a także monitorowanie ich realizacji jest niepełne.

Eksperci zwracają uwagę, że aby zwiększyć zaangażowanie administracji krajów PW w programy reform zaproponowanych przez UE, warunkiem wstępnym uruchomienia misji doradczych powinno być zapewnienie ich obecności na szczeblach politycznych, na których opracowuje się i wdraża kluczowe decyzje dotyczące kraju. Z kolei na poziomie technicznym UE powinna wdrożyć wieloletnie programy szkoleniowe dotyczące treści procedur unijnych, reform w administracji publicznej i sektorze administracji, a także nauki języka angielskiego (zawodowego).

Zmieniająca się sytuacja polityczna w regionie objętym partnerstwem wymaga szybkich działań ze strony Brukseli. Zamiast tego, korzystanie z jej narzędzi wymaga długich biurokratycznych procedur, które opóźniają tworzenie misji i wprowadzają zmiany w projekcie. Istotne jest również to, że UE nie ma żadnych mechanizmów, które umożliwiłyby szybkie wysłanie ekspertów do kraju dotkniętego kryzysem politycznym. Na przykład unijna misja doradcza ds. reformy sektora bezpieczeństwa cywilnego, choć ustanowiona w maju 2014 r., weszła w życie dopiero pół roku później. Dlatego atrakcyjność pomocy doradczej UE dla rządów i administracji krajów Partnerstwa Wschodniego jest ograniczona ich nadmierną biurokracją na szczeblu UE.

Wewnętrzny kontekst wdrażania Partnerstwa Wschodniego determinowany jest faktem, że większość krajów regionu to częściowo lub całkowicie niedemokratyczne reżimy polityczne, w szczególności te, które znacząco wpływają na sytuację w regionie, jak Rosja i Białoruś. UE nie miała jednak żadnej wiedzy konceptualnej na temat kontaktów z niedemokratycznymi państwami i metod wsparcia w ich społeczeństwach oraz ruchów na rzecz praw i wolności. Jest to szczególnie wymowny fakt, ponieważ Białoruś i Azerbejdżan od połowy lat 90 charakteryzują się niedemokratycznymi reżimami politycznymi a Rosja od 2000 r., zaś

Ukraina, Mołdawia i Gruzja doświadczają ciągłych wahań tendencji autorytarnych i demokratycznych¹¹².

Stosunki UE z Azerbejdżanem jako członkiem Partnerstwa Wschodniego przechodzą kryzys. Pod koniec 2015 r. Kongres USA przedstawił projekt ustawy o sankcjach wobec kluczowych postaci Azerbejdżanu, w tym prezydenta i jego żony. Taktyczne kroki prezydenta kraju I. Alijewa mają na celu zmniejszenie presji społeczności międzynarodowej, zwalczanie problemów finansowych i podyktowane są chęcią uzyskania poparcia Zachodu w sprawie Karabachu.

Spadek cen głównego produktu eksportowego Azerbejdżanu – ropy naftowej, zmniejszył dochody budżetu państwa, doprowadził do wzrostu wydatków socjalnych i napięcia społecznego. W tej sytuacji kraj zależny od zachodnich instytucji finansowych prowadził rozmowy z EBOiR i Bankiem Światowym w sprawie strategicznego celu budowy infrastruktury energetycznej (rurociąg TANAP). Gesty dotyczące liberalizacji życia społecznego Azerbejdżanu miały na celu ułatwić proces negocjacji.

Przypadek Armenii jest nie mniej wymowny. Pomysł wprowadzenia poprawek do konstytucji kraju zrodził się po spotkaniu prezydenta Armenii S. Sarkisiana i prezydenta Rosji Władimira Putina 3 września 2013 r., po którym Erewań oświadczył oficjalnie, że nie podpisze układu o stowarzyszeniu z UE, ale zostanie członkiem Unii Eurazjatyckiej. W grudniu 2013 r., w wyniku referendum konstytucyjnego, Armenia zaczęła zmieniać formę rządu. Zmiany w konstytucji doprowadziły do przekształcenia Armenii z mieszanej (prezydencko-parlamentarnej) w republikę parlamentarną.

Nowelizacja Konstytucji nie pomogła jednak chronić interesów rządzącej Armenii, a byłemu prezydentowi S. Sarkisianowi – objąć stanowisko premiera. Podczas masowych protestów w 2018 r. pełnił on raczej funkcję “piorunochronu”, co wywołało publiczne niezadowolenie.

Te przykłady pokazują, że zachodnie wartości i modele polityczne nie są uniwersalne. W krajach postsowieckich i postkomunistycznych konkurują one z ideologią “rosyjskiego świata”, demokracji –

¹¹² Azerska dziennikarka zwolniona z więzienia, www.press.pl, 26.05.2016.

autorytarnej plutokracji, a gospodarka wolnorynkowa jest monopolem, władza prawa – prawo siły, prawo międzynarodowe jest narodowym egoizmem. Ideologiczne projekty zachodniej UE a Rosji zaciekle walczą ze sobą we wschodnim sąsiedztwie UE.

Sytuacja Mołdawii była dla UE kłopotliwa, bo pod przewodnictwem wielopartyjnej formalnie proeuropejskiej koalicji “Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej” (od 2009 r.), przekształciła system polityczny przez budowę plutokratycznego systemu rządów¹¹³.

Niestety wprowadzenie systemu bezwizowego nie zachęciło mołdawskiego rządu do kontynuowania reform. Krajowy system sądowy pozostał skorumpowany, reforma prokuratury generalnej nie rozpoczęła się, a krajowe centrum antykorupcyjne nie uzyskało politycznej niezależności od kierownictwa państwa¹¹⁴.

Utrzymanie realnej władzy w Mołdawii przez grupę V. Plahotniuca jest użyteczne z punktu widzenia Moskwy, ponieważ blokuje pogłębienie integracji tego kraju ze strukturami zachodnimi, nie wymagając od Federacji Rosyjskiej interwencji finansowej niezbędnej do dojścia do władzy w Kiszyniowie sił prorosyjskich. Ponadto funkcjonowanie takiego systemu jest korzystne dla propagandy Kremla, która dyskredytuje ideę integracji europejskiej i skuteczność polityki Partnerstwa Wschodniego UE.

Państwa, które starają się nie prowadzić “fasadowych”, ale prawdziwe reformy wykazują nie mniej problemów. W szczególności nowa elita rządząca Gruzji, reprezentowana przez koalicję rządową pod przewodnictwem Gruzińskiej Partii Marzeń, po masowych radykalnych neoliberalnych reformach stronnictwa M. Saakaszwilego, dąży do stabilizacji, w tym na płaszczyźnie stosunków z Federacją Rosyjską, a tym samym łagodząc retorykę polityki zagranicznej. Niemniej jednak Moskwa przesuwa granice samowłańczych republik Abchazji i Osetii Południowej w głąb Gruzji.

¹¹³ Od pluralizmu oligarchicznego do hegemonii Plahotniuca, www.osw.waw.pl, 11.04.2016.

¹¹⁴ M. Jaroszewicz, K. Całus, Mołdawia: po wprowadzeniu ruchu bezwizowego, <http://www.osw.waw.pl/publikacje/analizy/>.

Ukraina, pod przewodnictwem P. Poroszenki i rządu W. Groismana, realizuje strategię bezmyślnych reform, kompromisów z oligarchami i przedstawicielami starego systemu, które komplikują walkę z korupcją. Ci ostatni wspierają rozprzestrzenianie się populizmu na Ukrainie, ponieważ uważają, że wprowadzenie reform gospodarczych antymonopolowych narusza ich interesy¹¹⁵. Taktyka polityczna prezydenta Poroszenki podyktowana jest sugestią, że radykalne reformy i walka z korupcją uniemożliwią mu powtórny kadencję w 2020 r., chociaż jego przeciwnicy twierdzą, że spowolnienie lub niepowodzenie reform spowoduje niezadowolenie politycznych elit ukraińskich, które doszły do władzy w latach 2013–2014, tak jak obecny prezydent. Niektórzy twierdzą, że Rosja przygotowuje demokratyczną zmianę elity rządzącej na Majdanie na Ukrainie – ze względu na spadek jej popularności i pozycji, w wyborach w latach 2018–2019¹¹⁶.

Wpływ Rosji jest negatywny dla integracji europejskiej sześciu wymienionych państw członkowskich Partnerstwa Wschodniego, ponieważ Federacja Rosyjska wywarła (i nadal wywiera) znaczną presję na przestrzeń poradziecką. Od samego początku jej stanowisko było nieugięte w kwestii zainteresowania Brukseli regionami na wschód od Unii Europejskiej, uznając je za własne strefy wpływów, krytyczne wobec idei i ustanowienia Partnerstwa Wschodniego. Jednocześnie Rosja oskarżyła UE o chęć zwiększenia “strefy wpływów” i wyparcie jej z regionu. W kontekście walki o wpływy w regionie, Federacja Rosyjska sformułowała własną tezę na temat “strefy priorytetowych interesów”.

Moskwa krytykująca ekspansję NATO na wschód i południe Europy, wykazała ostrą i niemożliwą do pogodzenia reakcję na biurokratyczny, ograniczony geograficznie projekt Brukseli. Naszym zdaniem krytyka tego programu przez Kreml jest potwierdzeniem, że Rosjanie są świadomi “miękkiej siły” Unii Europejskiej i starają się jej przeciwstawić. Jest ona elementem regulacyjnym siły UE dającej zdolność do wpływania na swoich sąsiadów. Dlatego po strajkach

¹¹⁵ Holandia. W referendum przewaga eurosceptyków [Електронний ресурс] // TVN24. – 2016. – 06.04. – Режим доступу: <http://www.tvn24.pl/>;

¹¹⁶ [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <https://www.euointegration.com.ua/> <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/07/3/7083875/>

“kolorowych rewolucji” w Serbii, Gruzji i na Ukrainie w 2004 r. Federacja Rosyjska sama zainwestowała w narzędzia “*soft power*” i zaoferowała je krajom regionu – swoim bezpośrednim sąsiadom konkretne korzyści materialne, takie jak dostawy energii, oraz innych surowców po obniżonych cenach lub bezwizowy ruch ich obywateli z Rosją¹¹⁷, dostawy broni po cenach dumpingowych i dostęp do rynku rosyjskiego. Rosja wspiera reżimy polityczne państw regionu, suwerenne demokracje, uznając prawo przywódców postsowieckich rządów autorytarnych do rządzenia według własnego uznania, pod warunkiem, że pozostaną sojusznikami. Wykorzystuje wyraźny brak równowagi komunikacyjnej w relacjach między krajami Europy Wschodniej (Białoruś, Ukraina, Mołdawia) i Południowej, Kaukazu (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) a Unią Europejską i Rosją.

Po niepowodzeniu własnej polityki na Ukrainie w 2013 r. Federacja Rosyjska zaczęła aktywnie inwestować w “twardą władzę” jako ostateczny środek wpływający na masy i elity odchodzące od wpływów Moskwy i naciskające Brukselę na umocnienie w regionie Partnerstwa Wschodniego. Dlatego też dalsza reakcja Putina na parafowanie umowy “O asocjacji” UE z Ukrainą i projekt podobnej umowy UE z Armenią w 2013 r. rodzi refleksje na temat dalszego wpływu czynnika rosyjskiego na perspektywy rozwoju Partnerstwa Wschodniego.

W tych okolicznościach działania Rosji mają na celu przywrócenie rosyjskiej pozycji w Europie Środkowo-Wschodniej, nawiązanie regionalnych więzi z krajami Partnerstwa Wschodniego, osłabienie całej UE przez naruszenie międzynarodowego porządku gwarantującego pokój i bezpieczeństwo w Europie.

Podsumowanie

Polska zatem aktywnie wpływała (i wpływa) na formułowanie i wdrażanie polityki wschodniej rozszerzonej UE. Po pierwsze, określiła parametry i cel swojego wpływu w Brukseli, po drugie określiła własne

¹¹⁷ Por. Cadier D. Partnerstwo Wschodnie po arabskich rewolucjach / D. Cadier // Nowa Europa Wschodnia. – 2011. – Nr 3–4. – S. 185–191.

rzeczywiste szanse po uzyskaniu pełnego członkostwa . Wpływ Polski był istotny zarówno przed pojawieniem się znaczącego kursu polityki wschodniej UE, jak i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz utworzeniem i rozwojem inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Problem relacji rozszerzonej UE z jej wschodnimi sąsiadami po raz pierwszy zwrócił uwagę nie tylko Polski (1998), która przygotowując się do członkostwa w UE, zwróciła uwagę na kwestię przyszłości jej wschodniej granicy. Po konsultacjach w ramach UE, a także z sąsiadami koncepcja K. Patten – J. Solany z 2002 r. została dopracowana i oficjalnie ogłoszona Europejską Polityką Sąsiedztwa (2004). Jednak jej zasięg geograficzny się zmienił. Federacja Rosyjska odmówiła udziału w EPS, ale państwa kaukaskie dołączyły do niej. Celem EPS było utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w Europie i walka z geograficznym i politycznym podziałem kontynentu wzdłuż nowej granicy UE, zapobieganie niestabilności politycznej i gospodarczej sąsiadów. Wraz z wdrażaniem EPS w Brukseli wzrosło zrozumienie różnic w sytuacji politycznej i gospodarczej partnerów politycznych UE, ich stosunku do Unii, specyfiki wyzwań i różnorodnych zagrożeń.

Projekt Partnerstwa Wschodniego jest wdrażany przez Unię Europejską w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Obejmuje współpracę Unii z sześcioma krajami: Białorusią, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Można argumentować, że EPS jest użytecznym narzędziem właśnie w celu wspólnej realizacji bieżących celów UE i jej sąsiadów w okresie krótkoterminowym. Jednak w kontekście efektów długoterminowych pozbawia uczestników realizacji głębszych i bardziej złożonych reform społecznych, ponieważ nie zapewnia moralnego i psychologicznego celu – członkostwa w UE oraz materialnego celu członkostwa, który można osiągnąć poprzez różne programy Unii.

Stając się członkiem UE, Polska próbowała zmienić stosunek Unii i jej “starych” członków do nowych wschodnich sąsiadów i relacji z nimi, zwłaszcza z Ukrainą; przekonać Brukselę o potrzebie promowania wspólnego kursu polityki wschodniej. Według “starych” członków UE intensyfikacja współpracy UE z Rosją, w szczególności w zakresie proponowanego przez Niemcy partnerstwa na rzecz modernizacji w

ramach polityki wschodniej, była alternatywą dla zasady “przede wszystkim Rosja”, tworząc warunki dla współpracy z nowymi niezależnymi państwami. Właśnie dlatego pojawiła się propozycja stworzenia aktywnej polityki sąsiedztwa, która zbliży te kraje do UE, jej wartości i standardów, ale bez potrzeby deklarowania perspektyw rozszerzenia.

Ostateczne określenie Partnerstwa Wschodniego przez politykę zagraniczną Brukseli nie było jednak możliwe. Wpłynęły na to niekorzystne uwarunkowania międzynarodowe takie jak poprawa stosunków UE z Rosją po ustabilizowaniu sytuacji na Kaukazie, ale przede wszystkim szybki i negatywny rozwój sytuacji w krajach Maghrebu stanowiący zagrożenie dla krajów Unii Europejskiej. Kryzys na południu oznaczał nieuchronną koncentrację zainteresowania “starych” członków UE w kwestii odnowionej Unii Śródziemnomorskiej i przeniesienie dużej części kapitału z funduszy wschodniego sąsiedztwa na jej południowy kierunek.

Można wyróżnić szereg rzeczywistych problemów związanych z wdrożeniem Partnerstwa Wschodniego, jego planami i kontekstem zwłaszcza politycznym. Pierwszy można przypisać materialnemu (kwoty i czas trwania finansowania programów w ramach PW) i administracyjnemu (specyfika wpływu UE na reformę administracji w Europie Wschodniej). Drugi to wewnętrzne warunki realizacji programów w państwach narodowych, rezonans spowodowany proeuropejskimi reformami i ideologią, a także niejednoznaczne wpływy Federacji Rosyjskiej w regionie – geopolityczny konkurent UE i Polski. Jednocześnie Rosja oskarżyła UE o chęć zwiększenia “strefy wpływów” i wyparcie jej z regionu. Działania Federacji Rosyjskiej mają na celu przywrócenie rosyjskiej pozycji w Europie Środkowo-Wschodniej, nawiązanie regionalnych więzi z krajami Partnerstwa Wschodniego oraz osłabienie całej UE przez naruszenie międzynarodowego porządku gwarantującego pokój i bezpieczeństwo w Europie.

Rozdział 4

POTENCJAŁ POLITYKI ZAGRANICZNEJ W WARUNKACH REALIZACJI PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

4.1. Kierunek działań polskiej polityki zagranicznej w ramach Partnerstwa Wschodniego UE

Obecna polska aktywność w regionie objętym Partnerstwem Wschodnim, a także powiązane działania Polski zarówno w UE, jak i Federacji Rosyjskiej (co jest czynnikiem zewnętrznym wpływającym na kontekst rozwoju partnerstwa oraz cele warszawskie), wyznacza kilka trendów i procesów. Przejawiają się one w Polsce (polityczne, demograficzne, kulturowe), w UE (polityczne i gospodarcze), w różnicowaniu społeczeństw traktowanych przez Partnerstwo Wschodnie w Brukseli oraz w zewnętrznym wymiarze wojny rosyjsko-ukraińskiej. Polska reaguje tylko na niektóre z tych trendów i sama kształtuje własne priorytety w polityce i gospodarce, jednak ich dynamika prowadzi do częstych zmian tych priorytetów.

Obecne procesy zachodzące w krajach Partnerstwa Wschodniego, a zwłaszcza wpływ Federacji Rosyjskiej na nie, rozważymy w następnej części, a tutaj skupimy się na niektórych aspektach związanych z kształtowaniem i wdrażaniem działań RP w zakresie polityki zagranicznej w regionie Partnerstwa Wschodniego oraz omówimy konsekwencje wpływu tych działań na kraj, region i UE.

Ważne dla kształtowania nowoczesnego kursu polityki wschodniej Wspólnoty i jej perspektyw są procesy zachodzące w polskim społeczeństwie i wynikające z tego rezonanse w UE i na Ukrainie. Możemy omówić ich hierarchię i relacje wewnętrzne. Wśród kluczowych procesów podkreślamy w szczególności zakończenie w 2015 r. rządów (współistnienie w najwyższych instytucjach władzy) prezydenta wywodzącego się z Platformy Obywatelskiej – B. Komorowskiego oraz prawicowego konserwatywnego, rządu reprezentowanego przez Partię Prawa i

Sprawiedliwości razem z wybranym w ostatnich wyborach prezydentem A. Dudą. To usunęło napięcia polityczne spowodowane trudnością pogodzenia polskiego kursu polityki wschodniej w latach 2013–2014 między prezydentem a rządem, PiS i PO. Od tego czasu PiS ma możliwość samodzielnego określania kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa polskiego. Korzystając z tego, rządząca prawicowa elita próbuje odbudować polskie społeczeństwo wyłącznie według własnych pomysłów. Jednak jej wysiłki wywołały sprzeciw ze strony Platformy Obywatelskiej i Partii Nowoczesna, które określiły się jako “totalna opozycja” wobec rządów PIS, krytykując wszystkie decyzje dotyczące polityki zagranicznej, które podjęto, nawet jeśli były identyczne z decyzjami poprzedniego rządu PO, a także zaprzeczają wszelkim osiągnięciom rządów tworzonych przez PIS. Dotyczy to w szczególności sfery wdrażania polityki zagranicznej kraju na wschodzie. Nic nie wskazuje na to, że elity rządzące w Warszawie, podobnie jak elita opozycyjna mogą zgodzić się na sformułowanie i wdrożenie kursu polskiej polityki wschodniej. Kwestionuje to racjonalność i aktualność tego kursu realizowanego przez rząd PiS, ponieważ jest to element, a nawet instrument polityki wewnętrznej. Dlatego elity rządzące w Warszawie nie mogą w obecnej sytuacji polegać na wsparciu własnych działań i zamiarów w tym obszarze przez opozycyjne siły polityczne. Przykładem tego są doświadczenia obu rządów – PiS i PO w sprawie oficjalnego stanowiska wobec Białorusi. W przypadku sytuacji na Białorusi rządy kierowane przez PIS podejmują podobne środki jak poprzednie rządy PO, ale z większym pragmatyzmem. Biorąc pod uwagę przynależność partyjną Ministra Spraw Zagranicznych RP i ocenę kierunku który wdrożył, a nie kroki które podjął w celu jego wdrożenia, komplikuje wprowadzanie decyzji dotyczących polityki zagranicznej i prowadzi do braku możliwości racjonalnej dyskusji na temat działań rządów PIS, zarówno wcześniejszych (B. Szydło), jak i obecnych (M. Morawiecki). Ta walka między opozycją a władzami od jesieni 2015 roku uniemożliwia Polakom odgrywanie bardziej aktywnej roli na arenie międzynarodowej i pozwala kwestionować ciągłość kursu polityki zagranicznej, jeżeli PiS utraci władzę w kraju. Procesy te obserwowane w pewnym stopniu,

wraz z każdą demokratyczną zmianą polityczną w Polsce, tworzyły szersze trendy o zasięgu wewnątrz krajowym jako wejście na arenę publiczną nowego pokolenia Polaków, dla których III Rzeczpospolita i jej zewnętrzny kierunek są spuścizną, a kompleksy jej twórców są częściowo przeszłością. W szczególności mniejszą wagę młodsze pokolenie przywiązuje do idei maksymalistycznych J. Giedroycia i J. Mieroszewskiego, nie chce prowadzić demokratyzacji na Wschodzie w duchu liberalnym, ale raczej pragmatycznie rozmawiać ze wschodnimi partnerami w celu realizacji interesu narodowego (co nie oznacza porzucenia dialogu na temat otwartości). Nastroje tego pokolenia, w połączeniu z zarysowaną powyżej kulturową i historyczną tendencją – “modą na kresy”, determinują pojawienie się w polskiej nowoczesnej polityce wschodniej “endeckiego” akcentu. Naszym zdaniem nacisk Warszawy na interes narodowy, a nie na jego ideały, prowadzenie bardziej egocentrycznego kursu polityki zagranicznej wobec krajów Partnerstwa Wschodniego i Rosji, wypuklanie problematycznych kwestii w stosunkach dwustronnych jest w pewnym stopniu uzasadniony i przypomina podobne procesy w Republice Federalnej Niemiec w latach 70, kiedy pragmatyczne pokolenie socjaldemokratyczne podkreślało dążenie do wyłącznie narodowych interesów Niemiec Zachodnich. Podobny czynnik determinuje dziś kierunek polityki zagranicznej Warszawy zarówno wobec członków UE, jak i jej wschodnich sąsiadów – Federacji Rosyjskiej i członków Partnerstwa Wschodniego – kształtując ją w oparciu o pragmatyzm (Polska racjonalnie popiera Ukrainę i jej dążenie do integracji europejskiej). Prozachodni zwrot Ukrainy, zaangażowanie Waszyngtonu, Paryża i Berlina na rzecz jej geostrategicznej przyszłości powodują, że po raz pierwszy od 1989r. Warszawa nie musi brać na siebie (często kosztem bieżącego interesu) roli prozachodniego adwokata Kijowa. Federacja Rosyjska i Zachód prawdopodobnie będą ustalać między sobą kompromisy wobec Ukrainy. W tej sytuacji Polska może silniej akcentować własny interes narodowy i prowadzić bardziej otwartą politykę wobec Moskwy. Aby mogło to się stać, Warszawa musi odrzucić swój postkolonialny kompleks wobec Moskwy i zaprosić Rosję do partnerskiej współpracy na własnych warunkach. Podobnie jak Polska,

kraje sąsiedzkie postrzegają zagrożenie dla swego bezpieczeństwa ze strony Federacji Rosyjskiej, co stwarza płaszczyznę do współpracy między nimi. Dla Polski jako najsilniejszego kraju Europy Środkowo-Wschodniej stanowi to okazję do skupienia wokół siebie krajów regionu i wzmocnienie pozycji regionalnej¹¹⁸. Pragmatyzm Warszawy zakłada, że rosyjskie zagrożenie w obecnym otoczeniu międzynarodowym umożliwi Polsce wdrożenie pomysłów piłsudczyków, idei strategicznego skupienia wokół siebie europejskich państw przestrzeni poradzieckiej i długofalowe ułożenie relacji z Rosją. Jest to najważniejsze zadanie nowej polityki wschodniej Polski.

Polska ceni integrację europejską, a w szczególności członkostwo w UE (ponad 80 % Polaków popiera członkostwo w UE), jej działania na forach europejskich oraz wspiera jej jedność i skuteczność działań. Jest jednak przeciwna dominacji Niemiec w UE i dlatego, aby zrównoważyć wpływy Niemiec, przystępuje do stopniowego "rozluźniania" warszawskiego kursu polityki zagranicznej (ściślej współpracy) z Berlinem, przyjętego za czasów rządów PO, na rzecz wzmocnienia więzi ze stolicami państw Europy Środkowej w oparciu o realia polityczne. W szczególności jest to pogłębienie regionalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa z północnymi sąsiadami UE i państwami bałtyckimi (PESCO) oraz z unią państw położonych między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym w ramach koncepcji ABC A. Dudy.

Scenariusz zaproponowany przez Polskę opiera się na politycznym, ale nie ekonomicznym projekcie Śródmorza – stworzeniu przeciwwagi dla Niemiec (a także Rosji). Problem z realizacją pomysłu Śródmorza polega na tym, że nie gwarantuje on realnych efektów gospodarczych krajom regionu, z wyjątkiem zmniejszenia wpływów niemieckich lub rosyjskich. Rozwija on relacje oparte na strategii polskiej polityki w UE: ścisła i lojalna współpraca państw narodowych, zgodnie z zasadą wzajemnej pomocy, przeciwdziałanie wewnętrznym podziałom Unii, decyzje, które służą zarówno interesom Polski, jak i interesom szerszego grona krajów w UE lub wszystkim jej członkom. Pośrednio odzwierciedlają one, w ramach tak zwanego pragmatycznego podejścia,

¹¹⁸ M. Kacperk, Nowa Polska Ostpolitik, www.eastbook.eu, 29.03.2016.

dystans Polski rządzonej przez PiS w stosunku do głównego nurtu Europy Zachodniej, z jej ideą pogłębienia integracji europejskiej w ramach UE, zagrażającą narodowej suwerenności i interesom Polski oraz w obliczu zagrożenia deficytem demokracji, biurokratyczną centralizacją Unii. Polska jest zainteresowana funkcjonowaniem skutecznej UE, która jest czymś pośrednim między supermocarstwem, a balansem w kontekście równowagi jej członków.

Bardziej “endecka” opozycja przewidywała rewizję osiągnięć Polski w ramach integracji europejskiej. Prawicowi politycy z PIS subiektywnie stwierdzili, że “legenda cudownej transformacji” kraju przed przystąpieniem do UE i NATO była iluzją i wynikała z konwencji Maastricht i kryteriów kopenhaskich i członkostwa w UE oraz przeprowadzonych reform gospodarczych. Wywołało to pewne efekty uboczne: “pułapka średniego dochodu”, śmieciowe umowy o pracę, pojawienie się niejasnych biznesów i usług outsourcingowych itp.

Po podsumowaniu stanu europejskiej gospodarki okazało się, że Polska nie do końca może pochwalić się swoimi sukcesami takimi jakie miała w latach 80–90 dotyczących przeciwdziałaniu kryzysowi. Wynikało to z interwencjonizmu państwowego, który doprowadził do stworzenia państwa dobrobytu i obalenia komunizmu bez rozlewu krwi.

Sukcesu Polski nie można przełożyć na realia innych krajów i dlatego niecelowym jest podsuwanie polskiego wzorca Ukraincom i innym wschodnim sąsiadom niezależnie od tego, jak bardzo obywatele państw członkowskich Partnerstwa Wschodniego zazdroszczą dobrobytu zwykłym Polakom, a ich rządzącym elitom zdolności instytucjonalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Czynnikiem wpływającym na osłabienie Polski, była utrata wiarygodności w oczach społeczeństw Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja) oraz Rosji, które starały się powtórzyć osiągnięcia Polski na drodze do euro-integracji.

Paradoks polskiej “miękkiej siły” polega na tym, że wraz z upadkiem rządu W. Groismana Ukraina rozpoczęła reformę administracyjno-terytorialną opartą na modelu polskim (decentralizacja), a także reformę przedsiębiorstw państwowych. W tym celu prezydent P. Poroszenko wystosował zaproszenie dla dużej liczby polskich ekspertów, zarówno do władz

państwowych, jak i do samorządów lokalnych. Wydawało się, że w ten sposób Kijów reformuje decentralizację władzy. W praktyce państwo ukraińskie zaczęło zapraszać ekspertów z Polski związanych z byłą elitą rządzącą – PO. Doprowadziło to do przesunięcia wewnątrz-polskiej opozycji do prawicowo konserwatywnej elity rządzącej i “całkowitej opozycji” na poziom międzypaństwowy.

Również w wyniku dostosowania polityki zagranicznej maksymalistów-piłsudczyków do rządów PiS oraz wprowadzenia elementów endeckich i *Realpolitik*, Polska stała się mniej chętna do udziału w pogłębianiu integracji europejskiej, dołączenia do “rdzenia” UE co skutkowało odrzuceniem wprowadzenia euro i ograniczeniem dotyczącym “zmiennej geometrii” Unii. Uważamy, że izolacja polityczna Polski w UE miała bezpośrednie konsekwencje dla jej relacji z Ukrainą, największym uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego. Chociaż Polska jest nadal gotowa do działania jako “mecenas” Ukrainy w UE, jej zdystansowanie się od przywódców “rdzenia” Unii – Francji i Niemiec, którzy bezpośrednio nawiązali i zinstytucjonalizowali stosunki z Ukrainą poprzez uczestnictwo w “formacie normandzkim”, zmniejsza intratność takiego “mecenatu”. Co więcej, konflikty Warszawy ze stolicami Europy Zachodniej sprawiają, że wykorzystanie Polski jako “mecenasa” jest mniej atrakcyjne dla Ukrainy i bardziej szkodliwe w związku z postępem interesów Ukrainy w UE. Kijów, dla którego wizerunek Warszawy jako zinstytucjonalizowanego lobbysty w UE stał się mniej atrakcyjny, szukał nowych oficjalnych lobbystów w innych stolicach UE, w szczególności w Bratysławie. Paradoksalne jest to, że Ukraina stanęła w obliczu konfliktu z Polską w czasie, gdy w konfrontacji z Rosją zaczęła tworzyć historyczne “wspomnienie” i budować kurs polityki historycznej na wzór oficjalnej postkomunistycznej Warszawy. Ze względu na działalność Ukraińskiego Instytutu Pamięci Narodowej (UINP) i publiczne przemówienia prezydenta P. Poroszenki Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła cztery ustawy dotyczące realizacji polityki pamięci historycznej: “W sprawie dostępu do archiwów represyjnych organów komunistycznego reżimu totalitarnego” 1917–1991 ; “O stanie prawnym i honorze pamięci uczestników walk o niepodległość Ukrainy” w XX wieku; “O utrzymaniu zwycięstwa nad nazizmem” w czasie II wojny światowej 1939–1945 oraz “O potępieniu

totalitarnych reżimów komunistycznych i narodowych socjalistów” i zakazie propagowania ich symboliki. Przepisy te weszły w życie 21 maja 2015 r. Praktycznie tylko dwie ostatnie, zmieniły oficjalną koncepcję drugiej wojny światowej. Natomiast ustawa o statusie walczących o niepodległość, która budzi najwięcej kontrowersji, nie wywołała żadnych praktycznych implikacji, a praktyka polityczna jest nadal jednoznaczna co do tego, czy coś się zmieni. Wdrożeniu ustawy o dekomunizacji towarzyszy znacząca zmiana ukraińskiej koncepcji patriotycznej – przestaje ona koncentrować się na narodowym męczeństwie, podkreślając heroiczne tematy stosownie do potrzeb wojny. Wydaje nam się, że fakt, iż niektóre z tych tematów mogą komplikować stosunki z Polską, jest marginalny co do “strat ubocznych”.

Te działania Ukrainy w polityce historycznej spowodowały pojawienie się w polskim społeczeństwie nowego podziału społeczno-kulturowego w odniesieniu do oceny “wschodniej” kwestii ukraińskiej. Pojawił się w sferze politycznej i podzielił zarówno zwolenników prorządowego obozu rządzącego “PiS”, jak i zwolenników “totalnej opozycji”. Jedni i drudzy byli zwolennikami maksymalizmu piłsudczyków (zwolenników idei L. Kaczyńskiego) i Kresowian. Być może jedną z negatywnych konsekwencji wdrażania polskiego kursu polityki wschodniej po 1989 roku jest świadomość faktu podziału społecznego właśnie z powodu problemów z poprzednich “kryzysów” i oceny wydarzeń, które miały miejsce.

Ponieważ rząd i większość w parlamencie nie są gotowi zwrócić się w stronę obozu Kresowian, który zdecydowanie sprzeciwia się gloryfikacji OUN-UPA, ale nie ignorują tej tendencji wśród własnych wyborców. Niektóre starania polskiego rządu reprezentowane przez PiS w celu wsparcia Ukrainy w konfrontacji z Rosją napotkały znaczny opór piłsudczyków. Zwłaszcza ze względu na zbliżającą się 75 rocznicę tragedii wołyńskiej, która jest aktywnie opisywana w polskich mediach.

W rezultacie w Polsce toczy się ożywiona debata na temat tego, czy pomoc Ukraińcom w wojnie z Rosjanami, a jeśli tak, to w jaki sposób. Skutkowało to tym, że NATO, Polska i jej sojusznicy nie udzielili dla Kijowa bardziej efektywnej pomocy.

Z drugiej strony Polska, która opowiada się za zintensyfikowaniem wysiłków NATO i UE (w ramach PESCO) w obliczu konfrontacji z Federacją Rosyjską, aktywnie wspiera współpracę między Kijowem a Brukselą.

Przykładem tych starań był szczyt NATO w Warszawie. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej uważają to za sukces, natomiast Ukraina oceniła szczyt i ma zastrzeżenia. W szczególności, według szefa Kijowskiego Instytutu Strategii Globalnych V. Karasiowa, pomimo obietnic pomocy w dziedzinie obrony, Ukraina nie otrzymała oczekiwanej perspektywy przystąpienia do Sojuszu, co podkreślił, podsumowując szczyt warszawski. Przed szczytem prezydent P. Poroszenko wyraził nadzieję, że usłyszy w Warszawie deklarację o wciąż otwartych dla Kijowa drzwiach do Sojuszu. Ukraina nie usłyszała jednak jednoznacznego oświadczenia w tej sprawie. W końcu, zdaniem V. Karasiowa gdyby Ukraina dostała perspektywę przystąpienia do NATO, Rosja miałaby ogromny problem. Według niego Ukraina może oczekiwać zbliżenia z NATO tylko wtedy, gdy Rosja zostanie uznana przez Zachód za “wroga”. Teraz, jak zauważył szef Kijowskiego Instytutu Strategii Globalnych, Sojusz deklaruje, że Moskwa powinna zaprzestać konfliktu zbrojnego na rzecz dialogu. Tak naprawdę nikt nie wie co dalej robić z Ukrainą – podsumowuje szef instytutu. Wśród korzyści wynikających ze szczytu warszawskiego wskazuje on na obiecaną pomoc dla ukraińskiego sektora obronnego, która jednak nie dotyczyła dostarczenia broni strategicznej, o którą Ukraina wielokrotnie prosiła. Otrzymała tę broń dopiero w 2018 r. za pośrednictwem firmy mediacyjnej z Polski, od USA.

W grudniu 2015 r. prezydent Polski A. Duda przybył do Kijowa z długo oczekiwaną wizytą. Jego zdaniem Polska potrzebuje przede wszystkim Ukrainy jako ważnego ogniwa koalicji państw Europy Środkowej przeciwko Rosji, która została zainicjowana po wizycie polskiego prezydenta w Tallinie (sierpień 2015 r.). Warszawa potrzebuje Kijowa jako substytutu w napiętych relacjach z głównymi partnerami w Unii Europejskiej. Z kolei Ukraina tradycyjnie potrzebuje Polski jako jedyne od dawna “mecenasa” w UE i NATO, na którego lojalności Ukraina tradycyjnie może polegać.

Prezydent Polski A. Duda skierował do Kijowa wiele propozycji, których realizacja daje nadzieję na odrodzenie strategicznego partnerstwa obu państw, wykazał nowe podejście i przedstawił konkretne pomysły w

różnych sferach¹¹⁹. Ważnym gestem ze strony Polski była obietnica wsparcia finansowego dla Ukrainy, uzgodniona przez kierownictwo banków centralnych obu krajów. Stosunki gospodarcze między Polską a Ukrainą powinny ożywić: swap walutowy o wartości 1 miliarda euro (4 miliardy złotych) między bankami narodowymi obu krajów oraz gotowość Warszawy do przeznaczenia 100 milionów euro na budowę przejść granicznych. Prezydent A. Duda wystąpił z inicjatywą w sprzyjającym momencie – przed wejściem w życie układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a UE. Chociaż Ukraina nie została oficjalnie zaproszona do Unii Bałtycko-Czarnomorskiej, stanowisko A. Dudy w tej sprawie było jasne.

Po wizycie polskiego prezydenta na Ukrainie obaj prezydenci A. Duda i P. Poroszenko sprzeciwili się realizacji rosyjsko-niemieckiego przedsięwzięcia “Nord Stream 2” po dnie Morza Bałtyckiego. Mimo braku wsparcia Unii Europejskiej dla tego sprzeciwu motywacją Polski do przeciwstawienia się temu projektowi wynika między innymi z chęci osłabienia wpływów niemieckich. O zrozumieniu potrzeb energetycznych Kijowa przez Warszawę świadczy również pomysł budowy interkonektora, który znacznie zwiększy dostawy gazu z Polski na Ukrainę.

Prezydenci A. Duda i P. Poroszenko postanowili wznowić pracę Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa. Polski prezydent zapewnił, że Warszawa jest gotowa do pełnienia roli obserwatora w formacie normandzkim, zmieniając swoje poprzednie stanowisko. Ponadto A. Duda stwierdził, że na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie w 2016 r. będzie miejsce na dyskusję o Ukrainie podczas rozmów na temat wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Takie słowa A. Dudy wskazują, że Polska jest gotowa powrócić do strategicznego partnerstwa z Kijowem.

A. Duda podczas pobytu w Kijowie nie wspominał o tragedii wołyńskiej ani historycznych ustawach z wiosny 2015 r., ale stwierdził, że problemy XX wieku nie powinny rzucać cienia na nowoczesność i wzajemne stosunki. Podstawą dwustronnych stosunków polsko-ukraińskich musi być prawda historyczna. Pokazane przez A. Dudę poglądy PiS były

¹¹⁹ Ukraińskie komentarze po wizycie Andrzeja Dudy w Kijowie, www.wiadomości.onet.pl

bliższe poglądom byłego prezydenta A. Kwaśniewskiego z SLD “pamiętam o przeszłości, buduję przyszłość” niż stanowisku niektórych obecnych prawicowych polityków polskich, którym zależy na zbliżeniu Ukrainy z UE, od czasu rewizji kursu polityki historycznej, powstałej po 2014 roku. Z kolei P. Poroszenko wyraził gotowość do dialogu na temat tragicznych wydarzeń wspólnej historii i podkreślił dyplomatycznie: “Historia nauczyła nas, że gdy Polacy walczą z Ukraińcami, to obie strony na tym tracą”.

Fakt, że A. Duda wcześniej zaprosił przedstawicieli Ukrainy na szczyt NATO w Warszawie (lipiec 2016 r.), jest w ocenie Kijowa pozytywną, wyrażającą nadzieję, że formalne zaproszenie Ukrainy na ten szczyt zostanie pomyślnie rozstrzygnięte z partnerami Sojuszu. Obecność Ukraińców w Warszawie była ważna zarówno dla Polski, Ukrainy, jak i NATO. Polska miała nadzieję, że konkretne zobowiązania wobec Kijowa ze szczytu Sojuszu w Walii z 2014 r. mają odzwierciedlenie i potwierdzi, że Europa stojąca przed nowymi wyzwaniami nie zapomni o Ukrainie. Zaproszenie Polski dla Ukrainy, było okazją do przypomnienia państwom członkowskim NATO o konflikcie zainicjowanym przez Rosję na wschodzie Europy. W rzeczywistości Kijów nie mógł liczyć ani na perspektywę członkostwa w NATO, ani na pomoc wojskową Sojuszu w razie konfliktu. Wymagało to wsparcia politycznego ze strony członków NATO, dostaw broni w przypadku eskalacji konfliktu i zacieśnienia współpracy wojskowej z Sojuszem, co ułatwiłoby modernizację armii ukraińskiej. Z kolei NATO musi wziąć pod uwagę doświadczenie Ukrainy w wojnie hybrydowej z Rosją, co jest niezwykle cenne dla poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza państw bałtyckich.

Podczas wizyty prezydenta A. Dudy w Kijowie problem kryzysu migracyjnego w UE nie został poruszony na najwyższym szczeblu. Prawdopodobnie oba kraje zdecydowały, że kryzys migracyjny nie stanowi problemu w stosunkach dwustronnych, ale dotyczy przede wszystkim krajów Europy Zachodniej i ich byłych kolonii. Choć istnieje ryzyko, że uchodźcy będą podróżować na zachód i północ Europy przez Ukrainę i Polskę z powodu trudności na szlaku bałkańskim. Stanowiłoby to wyzwanie dla obu krajów, ponieważ sytuacja na

granicach mogłaby się pogorszyć, a w Polsce spotęgowałaby nastroje antyimigranckie, które mogłyby zwrócić się przeciwko legalnym pracownikom z Ukrainy. Jednak zamiast nieustannie kłaść nacisk na istniejące kwestie sporne w stosunkach dwustronnych, polski prezydent w Kijowie nieoczekiwanie wykazał przemyślane stanowisko i dał stronom nadzieję na realizację gwarancji partnerstwa strategicznego¹²⁰.

Rząd PiS jest zakładnikiem geopolitycznego wymiaru rosyjskiego konfliktu z Zachodem. Jak zauważył w 2014 r. lider partii Prawa i Sprawiedliwości J. Kaczyński, to nie Polska rozpoczęła “antyrosyjską krucjatę”. Warszawa wspierała jedynie Ukrainę i reagowała na konkretne działania Rosji. To wojna Federacji Rosyjskiej z Ukrainą spowodowała, że Polska i Rosja ponownie stały się rywalami, między którymi nie ma kompromisu i nie można tego zrobić ze względu na potrzeby polskiego bezpieczeństwa narodowego. Zmusza to Warszawę do reagowania na okoliczności, a nie tworzenia relacji z Moskwą: obserwowanie, oczekiwanie.

Jednostronna eskalacja konfliktu Warszawy z Moskwą była konsekwentna i przedłużała się. Zaczęła się ona od walki Rosji z jednym z głównych celów Partnerstwa – podpisaniem umów “O asocjacji”. Z czasem Federacja Rosyjska zaczęła naruszać normy przyjęte w dyplomacji w odniesieniu do Polski i otwarcie zagrażać jej bezpieczeństwu. W odpowiedzi polska dyplomacja dostosowała się do nowych okoliczności. Warszawa nasiliła antyrosyjską retorykę, aby bardziej skoncentrować się na NATO i UE w Europie Wschodniej.

Jednocześnie po wycofaniu się z projektu “Roku Polskiego w Rosji i Rosyjskiego w Polsce” Ministerstwo Kultury Federacji Rosyjskiej oświadczyło, że będzie nadal dążyć do zacieśnienia stosunków z Polską. W czerwcu 2014 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli obu państw w ramach inicjatywy Trójkąta Kaliningradzkiego. Z kolei rosyjska telewizja rządowa kreowała Polskę jako państwo kształtujące politykę wschodnią UE. Te kremłowskie kroki, naszym zdaniem, pokazywały, że “drzwi do rozmów z Warszawą nie zostały zamknięte”. Jednym z powodów takiego

¹²⁰ A. Szeptycki, Stare i nowe pomysły, www.eastbook.eu, 16.12.2015

zachowania było to, że imperialna Rosja chciała widzieć “endecką” Polskę jako sojusznika w podziale Ukrainy. Co więcej, według rosyjskich oligarchów, “chętnie pozbyliby się unickiej części zachodniej Ukrainy jako największego centrum ukraińskości”¹²¹, z którego od końca XIX wieku “rozpalają się płomienie” aktywności antyrosyjskiej i prozachodniej, a Polska powinna wziąć udział w takim podziale. Jednak Polacy każdą formę zawłaszczenia Zachodniej Ukrainy uważają za niemożliwą, gdyż szanują ustalenie granic po II wojnie światowej. Wiedzą również, że jakakolwiek forma zawłaszczenia zniszczy relacje Polaków z narodem ukraińskim i będzie miała szkodliwy wpływ na współczesną polską politykę wschodnią. Gdyby Polska poparła hasło “federalizacji” Ukrainy, byłby to idealny prezent dla Kremla, zgodny z jego własnymi działaniami i skłóciłby Polaków i Ukraińców. Oznaczałoby to jednocześnie koniec solidarności europejskiej i atlantyckiej.

Istnieje jednak bardziej elastyczna prorosyjska alternatywa dla obecnego kursu polskiej polityki zagranicznej. Gdyby Warszawa przestała być antyrosyjskim “jastrzębiem” w UE i NATO, co obecnie nie pozwala złagodzić sankcji wobec Moskwy, wówczas Polska mogłaby w zamian otrzymać pewne korzyści ekonomiczne. Na przykład rabaty przy zakupie rosyjskiej energii lub kwoty eksportowe do tego kraju. W ten sposób zostałyby zachowana integracja Polski z Zachodem, nic nie straciłaby z moralnego punktu widzenia, ponieważ nie sprzeciwiałaby się otwarciu Kijowowi, ale faktycznie opuściłaby Europę Wschodnią (zwłaszcza Kijów i Tbilisi)¹²². Jednak dzięki postaciom Kultury Paryskiej i Solidarności polityka współczesnej Polski nie ma nic wspólnego z polityką rosyjską. Polska jest członkiem NATO i UE i jej polityka wywodzi się z zasady nienaruszalności granic państwowych.

Polska jest przeciwna zwycięstwu Rosji nad Ukrainą. W przypadku klęski Rosji w Donbasie, a ponadto utraty zaanektowanego Krymu i Sewastopola, nie będzie ona w stanie wpłynąć na Ukrainę i zachodzące w niej zmiany. Będzie to niewątpliwie ciosem dla neoimperialnych planów

¹²¹ Pop. Ł. Jasina *Ukraińskość – próba opisu* www.academia.edu

¹²² Pop. J. Wojas *Pałapki polskiej polityki wschodniej*, www.eastbook.pl,

Moskwy. Zgodnie z tezą Z. Brzezińskiego przegrana Rosji, na dłuższą metę może mieć pozytywny wpływ na prozachodnie zmiany w Rosji. I odwrotnie, jeśli Rosja wygra wojnę z Ukrainą, będzie miała decydujący wpływ na kształtowanie się kursów politycznych Kijowa i będzie mogła rozmieszczać regularne bazy wojskowe na terytorium Ukrainy, nie na Krymie, ale stosunkowo (lub bardzo) blisko wschodniej granicy Polski. Dlatego najlepszą opcją dla Polski jest porażka neoimperialnego rosyjskiego projektu w jakiegokolwiek formie, przywrócenie państwowości ukraińskiej na wszystkich jej terytoriach oraz metodyczna integracja Ukrainy z Zachodem w ścisłej współpracy z Polską. Jeśli elity w Kijowie będą miały wystarczającą siłę i determinację, aby zreformować kraj w obliczu wojny i skutecznie przeciwstawić się agresorowi, Polska wraz z partnerami poświęci Kijowowi należytą uwagę i wsparcie w tych kwestiach.

Kreml nie pozwolił Warszawie na negocjacje w formacie normandzkim w celu rozwiązania konfliktu w Donbasie, biorąc pod uwagę zaangażowanie Polski na Ukrainie. Jednak międzynarodowe dyskusje na temat normandzkiej formuły są bez znaczenia, a sama polska dyplomacja nie ma odpowiednich argumentów antykrzysowych dotyczących konfliktów zbrojnych, ani nie może stworzyć konstruktywnych pomysłów na rozwiązanie kryzysu rosyjsko-ukraińskiego. W tym kontekście uważamy, że zaangażowanie Polski w negocjacje w formacie normandzkim jest możliwe tylko wtedy, gdy strona polska zgodziłaby się przyjąć i promować niekorzystne oferty Moskwy na Ukrainie ze szkodą dla swojego wizerunku w Kijowie. Potencjalnie Polska może podjąć inicjatywę uczestniczenia w wielostronnych wysiłkach dyplomatycznych w celu rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

Równoległe z rozwojem niejednoznacznych stosunków z Rosją i Ukrainą Polska skoncentrowała się na budowaniu pragmatycznych, zdepolityzowanych stosunków z Białorusią. De facto rządy PiS kontynuują linię rządu PO, aby przybliżyć Białoruś do UE. Jednak gdy minister spraw zagranicznych R. Sikorski z PO próbował wpłynąć na oficjalne stanowisko Mińska, domagając się demokratycznych wyborów i poszanowania praw człowieka jako warunków do rozwoju stosunków dwustronnych, to minister spraw zagranicznych PIS W. Waszczykowski

w ramach odpolitycznionej wizyty biznesowej stwierdził, że Polska jest gotowa rozpocząć rozwiązywanie problemów w dwustronnych relacjach bez żadnych wstępnych warunków. Szef polskiego MSZ poinformował o gotowości Polski do wspierania procesu modernizacji na Białorusi, oraz pogłębieniu polsko-białoruskiego dialogu historycznego. Rozmawiał także o współpracy transgranicznej i gospodarczej¹²³. Po spotkaniu polskiego MSZ z prezydentem Białorusi A. Łukaszenką polski minister oświadczył, że Białoruś powinna zostać zdemokratyzowana w sposób ewolucyjny a nie rewolucyjny. Minister W. Waszczykowski poinformował również, że w trakcie spotkania z prezydentem A. Łukaszenką dowiedział się o propozycji złożonej poprzedniemu rządowi (reprezentowanego przez D. Tuska) na temat konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Proponował przystąpienie Polski do procesu pokojowego w sprawie Ukrainy, a gdy D. Tusk odmówił zabrakło Polski w procesie mińskim. Według Waszczykowskiego nie Unia, nie Ukraina a D. Tusk wykluczył Polskę z rozwiązywania konfliktu ukraińskiego.

Polscy politycy pokładali duże nadzieje w ożywieniu stosunków UE-Białoruś. Uwolnienie więźniów politycznych przez władze białoruskie było krokiem wskazującym na jej gotowość do przestrzegania prawa międzynarodowego. Białoruś nie podjęła jednak kolejnych kroków, w szczególności w celu zacieśnienia współpracy w zakresie infrastruktury granicznej, poprawy przepustowości i uproszczenia zasad przepływu osób poprzez podpisanie umowy o małym ruchu granicznym. Jednocześnie było jasne, że dialog z Mińskiem nie ominął trudności związanych z priorytetową kwestią polskiej mniejszości na Białorusi.

Polska nie straciła nadziei na sukces reform w Mołdawii. Z punktu widzenia gospodarczego i politycznego ważne dla Polski są państwa Kaukazu Południowego, których różnorodność wymaga dobrze wyważonych działań. W szczególności Warszawa zdecydowanie popiera konsekwentne dążenie Gruzji do zbliżenia się z UE i NATO. Polska popiera także międzynarodowe zainteresowanie zainicjowaną w kwietniu 2015 r. konferencją w Tbilisi, wzorowaną na wydarzeniach w Utrechcie i Skopje, mającą na celu

¹²³ Wizyta ministra Witolda Waszczykowskiego na Białorusi, www.msz.gov.pl.

wymianę doświadczeń w stosunkach Gruzji z UE w ramach układu o stowarzyszeniu.

Polska planowała także rozwinąć dialog z Armenią i Azerbejdżanem, które w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa nie mają na celu integracji z UE¹²⁴.

Naszym zdaniem, zamiast bezkrytycznego poparcia elit rządzących w Kijowie lub Tbilisi, Polska mogłaby przyjąć rolę życzliwego, ale wymagającego recenzenta ich starań. Z powodu rozczarowania każdą rewolucją na Ukrainie, z powodu braku postępu reform, w szczególności walki antykorupcyjnej i odrodzenia sytuacyjnego ukraińskiego dyskursu nacjonalistycznego, Polacy próbowali stworzyć nową drogę w polityce wschodniej własnego państwa, aby pominąć Ukrainę. Wyrazem tego było poszukiwanie “trzeciej drogi” bez Kijowa, odtworzenie wspomnianej historycznej idei Śródmorza. W związku z tym na I spotkaniu państw stron projektu, które prezydent Duda odbył we wrześniu 2015 r. w Nowym Jorku na dorocznym zgromadzeniu ONZ, Ukraina nie była reprezentowana. Jednak dzisiaj prezydent Polski odwołuje się do koncepcji ABC (polskiego skrótu Adriatyk-Bałtyk-Morze Czarne) jako sojuszu państw położonych między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym. Z logicznego punktu widzenia powinno być tam także miejsce dla Ukrainy. Wynika z tego, że autorzy kursu polskiej polityki wschodniej czekają na decyzję, jaką drogę obrać w celu rozwiązania regionalnego problemu geopolitycznego: linia L. Kaczyńskiego, Śródmorze, ABC, czy inny wariant, niemniej istotny?

Dziś Polska jest jednym z niewielu krajów, które ogólnie wykazują chęć wspierania swoich wschodnich sąsiadów na drodze do członkostwa w UE. Polska jest świadoma, że ewolucja byłych społeczeństw radzieckich zajmie dużo czasu, a ich sowieckie dziedzictwo nie zostanie całkowicie usunięte. Konieczna jest zmiana generacji. W tych warunkach Polska musi wdrożyć konkretne projekty, które będą stopniowo rozszerzać sieć powiązań społeczno-ekonomicznych, a ostatecznie także politycznych połączeń wschodnich sąsiadów i Unii Europejskiej. Polska powinna wezwać ich do reform, aby chronić interesy krajów Europy

¹²⁴ [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <https://www.euointegration.com.ua/news/2018/02/24/7078001/>

Wschodniej w strukturach, które mogłyby pomóc przewyciężyć korupcję w biznesie i życiu codziennym oraz zmienić paternalistyczne nastawienie¹²⁵. Jednocześnie sama Polska nie jest w stanie połączyć tych państw z Zachodem.

Głównym, być może jedynym, kryterium sukcesu we wdrażaniu polskiego kursu polityki wschodniej dla wszystkich krajów Europy Wschodniej jest skuteczność ich demokratyzacji, modernizacji i europeizacji. Jednak wyniki ich transformacji są dalekie od oczekiwań. W końcu poparcie UE dla tych podstawowych celów nie zawsze skutkowało zdecydowaną ich realizacją. Naszym zdaniem porzucenie tych celów stanowi duże zagrożenie. Przykładem w tym kontekście jest Rumunia, która skoncentrowała się na “realizmie” w sprawach zagranicznych, wywołując głębokie konflikty z Mołdawią i Ukrainą, które znacznie osłabiły jej wpływy w regionie Morza Czarnego.

Najbardziej widocznym osiągnięciem we wdrażaniu polskiego kursu polityki wschodniej są skuteczne mediacje podczas kryzysu w Kijowie w 2004 r. Jednak doświadczenia te pokazały, że pozostając wiernym misji wspierania zmian cywilizacyjnych u sąsiadów, Polska musi pozbyć się nadziei na szybkie efekty swojego działania. W końcu, przy najbardziej optymistycznych prognozach, integracja krajów Europy Wschodniej zainteresowanych przystąpieniem do Unii Europejskiej zajmie wiele czasu.

4.2. Perspektywy polskiej polityki wschodniej w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa

Europejska polityka sąsiedztwa a także jej regionalny element strukturalny, Partnerstwo Wschodnie jako forma współpracy między UE a jej wschodnimi sąsiadami, jest wdrażana od dawna w celu zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności granic UE. Ma ona zapobiec tworzeniu nowych linii podziału między Unią i jej sąsiadami, zastąpić potencjalne

¹²⁵ Por. W. Portnikow, Wielka wschodnia iluzja, Nowa Europa Wschodnia, nr 3-4/2010, str. 73–77.

linie strefami kontaktu między UE, tworząc zewnętrzny okrąg przyjaciół w ramach zmiennych geometrii, aby wyrównać indywidualne różnice w rozwoju regionalnym UE i jej sąsiadów.

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego jest odpowiedzią na oczekiwania zwykłych obywateli państw członkowskich UE, którzy pragną przezwyciężyć przedłużający się kryzys wewnętrzny (instytucjonalny) i nie chcą dalszych rozszerzeń, zwłaszcza w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej. Dlatego pomysł ten pozwala liderom UE uniknąć pytania o “rozszerzenie”, ponieważ taki dyskurs jest niewygodny. Jednocześnie, ze względu na brak jasnych kryteriów, a tym samym ich elastyczność i zmienność, pozwala do pewnego stopnia zbliżyć się do UE krajom sąsiadującym (Ukraina, Mołdawia, Gruzja), w ramach dostosowania ich ustawodawstwa, standardów technicznych, infrastruktury, spójności polityki, tworzenia stref wolnego handlu, systemów bezwizowych, udziału w opracowywaniu i wdrażaniu poszczególnych wspólnych kierunków polityki UE.

Plan stowarzyszenia jest kompromisem dla wszystkich stron. Po podpisaniu układu o stowarzyszeniu UE i jej członkowie nie są zobowiązani do przyjęcia do Unii Ukrainy i innych członków Partnerstwa Wschodniego. Natomiast Ukraina i inni członkowie PW podkreślają chęć współpracy. Biorąc pod uwagę szczególnie status w stosunkach dwustronnych i wielostronnych, potwierdzenie politycznego wyboru współpracy z Zachodem co daje nadzieję na kolejny krok w kierunku członkostwa w UE. Stowarzyszenie Ukrainy (oraz w mniejszym stopniu Mołdawii i Gruzji) z UE nie jest pewnikiem realizacji obietnic, ale niczego również nie przekreśla, co satysfakcjonuje każdą ze stron w ich wzajemnych stosunkach.

Ponadto partnerstwo oferuje zindywidualizowane podejście dla krajów, które nie chcą integracji, (jak Białoruś, Azerbejdżan i Armenia) oparte na wzajemnym szacunku i dążeniu do wspólnych, głównie gospodarczych interesów.

Określa to ambiwalencję programu i jego celów, zarówno ze strony UE, jak i jej sąsiadów. W szczególności pierwszym celem jest bezpieczeństwo, pokój i porządek na granicach, drugim promowanie interesów firm w krajach sąsiednich oraz łagodna forma neokolonializmu w krajach słabiej rozwiniętych, co zapewni hegemonię kulturową i

gospodarczą w regionie. Równocześnie zapewnia to dostęp do unijnych programów pomocowych i rozległych rynków kapitałowych, towarów i usług (jak w przypadku Białorusi), oraz oczekując perspektyw długoterminowego członkostwa w oparciu o postrzeganie przez Brukselę europejskich aspiracji (jak w przypadku Ukrainy, Mołdawii, Gruzji), możliwość zewnętrznej legitymizacji władzy lokalnych elit i uzyskiwanie zysków oraz środków na modernizację własnego społeczeństwa.

Postanowienia programu Partnerstwa Wschodniego, z perspektywy autorów jako sposób na utrzymanie bezpieczeństwa UE i stworzenie jej zewnętrznego pierścienia bezpieczeństwa w ramach zmiennej geometrii Unii są właściwie określone, zdefiniowane oraz posiadają narzędzia i wsparcie niezbędne do osiągnięcia tego celu. W szczególności umowy prawne o partnerstwie i asocjacji, obszary wolnego handlu i bezwizowe podróże obywateli, dokumenty programowe i strategiczne Unii, plany działania dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania uczestników EPS dotyczące wykonanych prac w UE, oceny ich wdrożenia przez Komisję Europejską i instytucjonalne (strukturalne) – szczyty Partnerstwa Wschodniego co dwa lata, Zgromadzenie Parlamentarne Euronest (od 3 maja 2011 r.) zaproszenie do Partnerstwa Wschodniego, Wspólnota Energetyczna (od 2006 r.) oraz dwustronne szczyty konkretnych partnerów i uczestników UE, platformy tematyczne. Istotną rolę odgrywa Euronest jako forum interparlamentarne, w którym członkowie z Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych z krajów postsowieckich uczestniczą w zacieśnianiu więzi politycznych i gospodarczych z UE. Natomiast Wspólnota Energetyczna, z udziałem starych i nowych członków UE, kandydatów do przystąpienia oraz trzech najbardziej aktywnych członków Partnerstwa Wschodniego, koordynuje tworzenie zintegrowanego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej opartego na wspólnym interesie, solidarności w celu zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego.

Praktyka wdrażania Partnerstwa Wschodniego nie bierze jednak pod uwagę konsekwencji zastosowania modelu instytucjonalnego opracowanego pierwotnie w celu dostosowania krajów kandydujących do UE, do krajów Europy Wschodniej, które uznają jedynie aspiracje europejskie i perspektywę europejską, ale bez bezpośredniej obietnicy

członkostwa, w przeciwieństwie do Bałkanów i Turcji. Kontekst społeczno-kulturowy wdrażania Partnerstwa Wschodniego jest lepszy niż kontekst integracji Bałkanów z UE, przez ich zagrożenie działalnością terrorystyczną, lokalizacją szlaków migracyjnych generowanych przez “Arabską Wiosnę” i licznymi podziałami społeczno-kulturowymi oraz trudnymi do rozwiązania konfliktami (narodowymi, etnicznymi, religijnymi) które nakładają się na siebie w większości przypadków i są konsekwencjami historii tego regionu. Natomiast w krajach Europy Środkowej, przed integracją z UE istniał pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie, elity rządzące były kontrolowane przez opozycję i organizacje publiczne, co stwarzało pozytywne warunki dla ich rozwoju i stymulowało reformy demokratyczne. Natomiast w społeczeństwach uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim brakuje pełnej listy tych czynników. Ponadto we wszystkich krajach byłego obozu socjalistycznego, które są teraz członkami Unii Europejskiej, a także w krajach bałkańskich kandydujących do przystąpienia, osiągnięto porozumienie co do wyboru głównego priorytetu – modernizacji państwa jako warunku przystąpienia do UE, które w rzeczywistości określało charakter reformy – atrakcyjność europejskiego typu rozwoju związaną z rzeczywistą perspektywą przystąpienia do UE. Kraje bałkańskie i Europy Wschodniej miały dwie możliwości, zdecydować się na współpracę ze zjednoczoną Europą lub pozostać poza integracją. Biegunem alternatywnym dla Partnerstwa Wschodniego jest Moskwa, która ma wiele do zaoferowania lokalnym elitom: pewien poziom wsparcia politycznego, współpracę gospodarczą, dostęp do rynków i współpracę w zakresie bezpieczeństwa. Jednak wiąże się to z pewnymi warunkami: odmowa włączenia się w zewnętrzne okręgi i zmienne geometryczne UE oraz chęć pozostania w postsowieckiej wyłącznej strefie wpływów Rosji jest opcją niekorzystną, szczególnie pod względem ekonomicznym.

Aby uzyskać dostęp do rynków UE, kraje Partnerstwa Wschodniego, podobnie jak inne kraje, muszą w pełni zharmonizować swoje ustawodawstwo i standardy techniczne ze wspólnym dziedzictwem, Bruksela wymaga od nich budowy niektórych instytucji publicznych, w tym instytucji politycznych. W ten sposób UE podnosi kwestię spełnienia części postulatów przez wschodnioeuropejskich członków EPS z Maastricht i

kryteriów kopenhaskich. dotyczących członkostwa w UE, bez uzyskania perspektywy na członkostwo i wymaga tyle samo jak od kandydatów do członkostwa. Spełnienie wymogów Unii wymaga pewnych nakładów finansowych dla uczestników Partnerstwa Wschodniego i stwarza materialne i psychologiczne problemy dla lokalnej ludności, spowodowane adaptacją do nowych warunków życia i bolesnymi konsekwencjami reform strukturalnych wymaganych przez Brukselę. Nie biorą one jednak pod uwagę, że wysokie oczekiwania Brukseli wobec Europy Wschodniej i jej wymagania wobec kandydatów na członków UE nie zapewnią pieniądze z funduszy unijnych przekazane tym ostatnim, ani perspektywy członkostwa, które doprowadziły do entuzjazmu społeczeństwa Europy Środkowej.

Co więcej, elity rządzące w regionie Europy Wschodniej zdają sobie sprawę, że ich droga do członkostwa w UE będzie znacznie dłuższa niż w krajach bałkańskich i środkowoeuropejskich oraz że w szczególności koszty społeczne i polityczne podążania tą drogą będą wysokie (w przypadku Ukrainy jeszcze wyższe, niż w Polsce), a wprowadzenie kryteriów wymaganych do przystąpienia do UE jest trudne i długotrwałe. Nie wykazują więc ani entuzjazmu, ani woli politycznej charakterystycznej dla przywódców państw członkowskich z poprzednich rozszerzeń Unii. Ponieważ reformy strukturalne (społeczne, gospodarcze, infrastrukturalne) będą droższe i dłuższe niż w Europie Środkowej, co pokazują doświadczenia tych krajów, może to powodować powszechne niezadowolenie, grożąc upadkiem rządzących elit które je ucieleśniają. Jest to zagrożenie, które osłabia motywację oficjalnego Kijowa, Kiszyniowa i innych stolic do wdrażania reform krajów Partnerstwa Wschodniego. Jednak Freedom House zwrócił również uwagę na istnienie problemów na najwyższych szczeblach władzy tych krajów oraz na dwuznaczne stosunki między urzędnikami państwowymi a przedsiębiorcami.

Z uwagi na te okoliczności wdrożono trwające nadal różnicowanie sąsiadów UE z uwagi na względną gotowość ludności i elit do integracji europejskiej. Federacja Rosyjska tradycyjnie nie uczestniczy w działaniach Partnerstwa Wschodniego i nadal pozostaje poza ramami instytucjonalnymi. Zamiast tego kontynuuje destrukcyjne działania na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji, bezpośrednio zagrażając ich niepodległości, a

nie tylko integracji europejskiej i atlantyckiej. Za pomocą wszystkich dostępnych środków Federacja Rosyjska prowadzi działania równolegle z programem Partnerstwa Wschodniego i samej UE, aby osłabić je z powodu imperialnych motywów geopolitycznych.

Białoruś i osobiście prezydent Aleksander Łukaszenka, nie demonstrują europejskich aspiracji, wybierają sprzyjającą ścieżkę współpracy z Polską i innymi krajami UE i mają na celu utrzymanie najlepszych możliwych stosunków z tymi krajami pod warunkiem, że UE nie skłoni Białorusi do radykalnego wyboru geopolitycznego. A. Łukaszenka stara się korzystać z pomocy UE, utrzymując jednocześnie dobre stosunki z Rosją. To nie UE ani Federacja Rosyjska, ale Bruksela i Moskwa są mottem białoruskiego lidera. Jeśli chodzi o władze białoruskie, dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania – międzynarodowych programów wsparcia i rynków finansowych – ma kluczowe znaczenie w stosunkach z UE.

Odrzucenie europeizacji przez Białoruś można wytłumaczyć faktem, że reformy polityczne, prawne i gospodarcze zaproponowane przez UE mogą uczynić naród bardziej samodzielnym i niezależnym od elit rządzących, a tym samym podważyć autorytarny charakter państwa oraz osobistą władzę A. Łukaszenki i jego świty. W tych okolicznościach Mińsk wyraźnie odrzuca reformy proeuropejskie, ograniczając się do współpracy gospodarczej z UE. Tym bardziej, że w sytuacji, gdy A. Łukaszenka, mając na względzie doświadczenie europejskiej integracji Ukrainy, widzi zagrożenie konfliktem wywołanym przez te reformy na terytorium Białorusi oraz możliwość jej rozpadu lub zniknięcia jako państwa.

Autorytarne elity Armenii i Azerbejdżanu zajęły podobne stanowisko do A. Łukaszenki. Zamiast umowy o stowarzyszeniu wybrały “indywidualne podejście” w ramach szerszej EPS, koncentrując się na współpracy gospodarczej z Unią Europejską. Azerbejdżan, który jest ściśle autorytarny, ale stosunkowo niezależny od Federacji Rosyjskiej, skoncentrował się na współpracy gospodarczej zarówno z Moskwą, jak i Mińskiem. Natomiast Armenia, całkowicie zależna od Rosji w sferze wojskowej, energetycznej i gospodarczej, została zmuszona do przystąpienia do unii integracyjnej pod przewodnictwem Rosji,

porzucając pomysł podpisania umowy “O asocjacji”. W tym samym czasie Erewan przeszedł z republiki prezydencko-parlamentarnej na republikę parlamentarną, co potencjalnie dało szansę opozycji na demokratyczne dojście do władzy, dokonując pokojowej zmiany władzy rządowej z przedstawiciela partii rządzącej – byłego prezydenta, na lidera opozycji “elektromajdanu”– N. Pashinyana, aktywnie współpracującego z UE w rozwiązywaniu jedynie problemów technicznych, administracyjnych pozostając obserwatorem w utworzonej przez UE Wspólnocie Energetycznej.

Tak więc wyżej wymienione państwa budują stosunki z UE w oparciu o pragmatyzm gospodarczy i indywidualne podejście, a ich elity rządzące wołałyby ograniczyć wolny handel z Brukselą i poprosić o pomoc w przeprowadzaniu neoliberalnych reform gospodarczych, które byłyby dla nich korzystne – bez formowania demokratycznego reżimu politycznego i państwa prawa. Takie indywidualne podejście ma jednak swoje ograniczenia. UE miała już doświadczenie w tym, jak elity Ukrainy, Armenii, Azerbejdżanu próbowały negocjować zarówno z Brukselą jak i z Moskwą. Aby zapobiec takiemu niebezpiecznemu precedensowi, Unia Europejska prawnie ustaliła wdrożenie politycznego kursu warunkowości – promowania demokracji i praw człowieka jako warunku współpracy gospodarczej i pomocy.

Stanowisko UE w sprawie potrzeby demokratyzacji sąsiadów uzasadnione jest doświadczeniem Brukseli w trakcie oficjalnej współpracy z Kijowem w listopadzie 2013 r. Wtedy na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie przywódcy UE byli gotowi zapomnieć o swoich zasadach dla pozytywnego kreowania swojego wizerunku. Porzucili wszystkie żądania polityczne wobec rządzącej Partii Regionów i prezydenta Ukrainy W. Janukowycza tylko po to, aby podpisać umowę “O asocjacji”. Taki ruch Brukseli sam w sobie podważył autorytet UE. Co więcej, przerodziło się to w wielką porażkę europejskiej dyplomacji, kiedy W. Janukowycz odmówił podpisania umowy i opuścił Wilno, a w związku z tym w Kijowie rozpoczął się studencki miting, który zamienił się w masowe protesty “Euromajdan” w latach 2013–2014. Ze względu na doświadczenie Arabskiej Wiosny w krajach, z którymi UE współpracowała gospodarczo od dłuższego czasu,

ale w których wybuchły powstania z powodu łamania praw człowieka (np. w Tunezji), Bruksela zaczęła ostrożnie podchodzić do negocjacji z elitami państw autorytarnych. Uświadomiono sobie, że nagle masowe protesty, zarówno w krajach arabskich, na Ukrainie w 2004 r. i 2014 r., jak i bardziej współczesne w Armenii, mogą łatwo zakwestionować wcześniejsze ustalenia oraz postawić elity i dyplomację UE w trudnej sytuacji. Dlatego Unia jest przygotowana na pewne ustępstwa taktyczne tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, jak ma to miejsce w stosunkach UE-Białoruś od rozpoczęcia wojny rosyjsko-ukraińskiej w 2014 r.

Trzy spośród sześciu krajów Partnerstwa Wschodniego – Ukraina, Mołdawia, Gruzja – tworzą grupę państw zainteresowanych pełnoprawną integracją europejską, która zakończy się członkostwem w UE. Wszyscy oni, w różnych okresach, podlegali ułatwieniom wizowym z UE dla swoich obywateli. Następnym tego było zniesienie wiz na krótkotrwałe wyjazdy. Pozwoliło to na przejście z wdrażania umów o partnerstwie i współpracy do wdrażania umów “O asocjacji”, tworząc głębokie i integracyjne strefy wolnego handlu z UE, przystąpienie do Wspólnoty Energetycznej utworzonej przez Brukselę, podniesienie kwestii instytucjonalizacji ich szczególnego udziału w ramach Partnerstwa Wschodniego – Partnerstwo Wschodnie Plus w ramach wdrażania wyraźnej koncepcji “warunkowości” integracji i zasady “kija i marchewki” – więcej korzyści od UE w zamian za rozwój demokracji i integracji. Idea ta znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2017 r. przyjętym przez K. Fleckensteina (SPD) – przed szczytem Partnerstwa Wschodniego 24 listopada 2017 r. Liderzy Partnerstwa dyskutowali o anulowaniu roamingu telefonicznego w granicach UE, utworzeniu funduszu powierniczego dla europejskich inwestycji w infrastrukturę tych krajów, perspektywy ich przystąpienia do unijnej przestrzeni celnej, energetycznej i cyfrowej oraz do strefy Schengen¹²⁶. W szczególności Ukraina z inicjatywy prezydenta P. Poroszenki wyraziła zainteresowanie uczestnictwem we wspólnym rynku cyfrowym UE oraz rozważała możliwość uczestnictwa w unii

¹²⁶ Європарламент: Східне партнерство “плюс” для України в обмін на реформи // Німецька хвиля. – 2017. – 15 лист. <http://www.dw.com/>

celnej z UE. Państwa te poczyniły pewne postępy we wdrażaniu opłacalnych społecznie i finansowo reform administracyjnych i technicznych związanych ze zwiększeniem zdolności instytucjonalnych państwa – w dziedzinie ochrony granic, praw człowieka, zwiększenia przejrzystości sektora publicznego i walki z korupcją potrzebnych do uruchomienia ruchu bezwizowego i wolnego handlu. W rezultacie amerykańska organizacja non-profit Freedom House, która monitoruje demokratyczne przemiany na świecie, pozytywnie oceniła Mołdawię za przeprowadzenie reformy proeuropejskiej, która zmniejszyła korupcję, a do pewnego stopnia zwiększyła przejrzystość administracji publicznej. Z kolei Gruzja została pochwalona za zwalczanie korupcji w społeczeństwach mikropoziomowych dzięki intensywnemu wdrażaniu polityki antykorupcyjnej. Podobnie Ukraina wdrożyła przejrzysty system dla zamówień publicznych i zmieniła kodeks pracy, który chroni społeczność LGBT przed dyskryminacją; zatwierdziła przepisy dotyczące przypadku aktywów na rzecz Państwowej Agencji Zarządzania Skonfiskowanym Majątkiem.

Kryzys migracyjny dotyczący UE w wyniku Arabskiej Wiosny ominął wszystkie trzy kraje. Problem nielegalnego zatrudnienia ich obywateli w UE okazał się nieistotny, więc byli w stanie utrzymać ruch bezwizowy. W kontekście tego sukcesu nie można pominąć trudności z jakimi musiały uporać się społeczeństwa objęte Partnerstwem Wschodnim – zarówno wspólnymi dla wszystkich sześciu państw, jak tych charakterystycznych dla liderów programu. Pierwszy można przypisać ograniczonemu zestawowi konkretnych propozycji z UE. W szczególności wspomniany brak perspektywy członkostwa zmniejsza motywację do przeprowadzania reform. Ogólnie rzecz biorąc na Partnerstwo przeznaczają się ograniczone środki, a przede wszystkim na realizację projektów w poszczególnych krajach.

Kilka czynników wpływa na brak gotowości regionu do szybkich zmian. Po pierwsze, trudna sytuacja społeczna w poszczególnych krajach regionu (Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia) i wynikająca z niej wewnętrzna niestabilność polityczna, niezdolność rządów Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Azerbejdżanu do kontrolowania części własnego terytorium (prorosyjska marionetka – Naddniestrze, Ługańska Narodowa Republika, Doniecka Narodowa Republika oraz Abchazja, Osetia

Południowa i proarmeńska Republika Górnego Karabachu), konflikty zbrojne, które obejmują wszystkie państwa partnerskie (z wyjątkiem Białorusi) i powodują zwiększanie funduszy, nie na reformy społeczne i gospodarcze, ale na siły zbrojne i bezpieczeństwo.

Równie ważnym aspektem jest perspektywa rozwoju stosunków gospodarczych między Unią i jej partnerami, zarówno w ramach stref wolnego handlu, jak i poza nimi. Jak pokazały doświadczenia Ukrainy, najlepiej rozwinięte gospodarczo państwa partnerskie, podczas przygotowywania umowy "O asocjacji" w maju 2011 r., kierowały się pewnymi motywami neokolonialnymi. Przykładowo, jeśli głównym celem ukraińskich środowisk biznesowych jest maksymalizacja dostępu do rynków UE dla ukraińskich towarów rolnych, przemysłowych sektora chemicznego i metalurgicznego, to państwa UE starają się ograniczyć dostawy na rynki europejskie ukraińskich produktów rolnych, chemicznych i metalurgicznych. Producenci rolni z Polski, Niemiec i Francji obawiają się tańszych ukraińskich produktów żywnościowych, a firmy chemiczne, w szczególności Niemcy, wolą sprzedawać swoje produkty na rynku ukraińskim we współpracy z lokalnymi producentami, niż pozwolić na wejście ukraińskiego przemysłu chemicznego na rynki europejskie. Przedstawiciele "US Steel" i "Arcelor Mittal" z kolei ostrzegają, że ukraińskie wyroby metalurgiczne będą równoważyć rynek UE i będą próbowały utrzymać dodatnie saldo handlowe dla swoich firm w tych branżach¹²⁷. Również dowodem na niejednoznaczne podejście UE do ukraińskich podmiotów gospodarczych było rozważenie kwestii dotyczącej eksportu ukraińskiego drobiu na terytorium UE w ramach strefy wolnego handlu.

Należy również pamiętać, że rozwój obszarów wolnego handlu Unii Europejskiej i jej sąsiadów bez progresu w rozwoju praworządności i demokratyzacji reżimów politycznych, bez wprowadzenia reform politycznych, społecznych, sądowych, prawa pracy, itp. grozi stworzeniem z

¹²⁷ Wiadomosci [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ukraina-bliska-podpisania-umowy-o-wolnym-handlu-z-,1,4401850,wiadomosc.html>; OSW: publikacje [Електронний ресурс]. – 2011. – 16.02. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-02-16/ukraina-aktywizuje-negocjacje-o-strefie-wolnego-handlu>

tych państw “brudnego” przemysłowego “zakątka” UE, miejsca produkcji wszystkiego, co jest zabronione przez ich standardy, skutkując powstaniem szarej strefy. Można odnieść wrażenie, że takie warunki są korzystne dla elit tych państw, ponieważ pozwolą im uzyskać znaczne dodatkowe korzyści ekonomiczne bez zmiany systemów politycznych.

Według wstępnych wyników programu okazało się, że nawet niektóre reformy strukturalne i administracyjne, ocenione pozytywnie przez UE i międzynarodowe organizacje pozarządowe, nie powstrzymują w społeczeństwach PW rozwoju długoterminowej tendencji do regresu społecznego, w szczególności gospodarczego w Europie Wschodniej, co może prowadzić do jej marginalizacji na kontynencie. Do zwalczania tej tendencji nie wystarczą jednak wysiłki polityczne i środki finansowe przyznawane przez Brukselę.

Również doświadczenia Ukrainy za prezydentury W. Janukowycza i Mołdawii rządzonej formalnie przez proeuropejską koalicję “Sojusz na rzecz integracji europejskiej” pokazały, że członkostwo w ESW i samym Partnerstwie Wschodnim, a także zapisy umowy “O asocjacji”, nie chronią przed faktycznym przejęciem polityki państwa przez grupy wpływowych osób – oligarchów. Jednocześnie UE nie ma żadnego realnego wpływu na osoby lub grupy, które rządzą państwem i mają możliwość korzystania z proeuropejskiej polityki zagranicznej oraz przyjmują niezbędne prawodawstwo UE i ideologię europejską w celu wewnętrznej legitymizacji własnych rządów w kraju.

W kontekście przedłużających się działań UE w kierunku zniesienia wiz oraz braku uznania europejskich perspektyw przez partnerów UE wobec Ukrainy, brak znaczącego sukcesu w jej wewnętrznych reformach, wzrost popularności w Unii Europejskiej eurosceptyków, którzy nie są gotowi zgodzić się na przyjęcie umowy “O asocjacji” z Ukrainą, (co potwierdziło referendum w Holandii), koncentrując się na dyskusjach na temat formy i treści pogłębiania integracji europejskiej zamiast jej rozszerzenia – we wszystkich krajach Partnerstwa Wschodniego widać wzrost poziomu eurosceptycyzmu. Ta niestabilna sytuacja przyspiesza reformy fasadowe (jak w Mołdawii) lub częściowe (jak na Ukrainie) i nie odrzuca możliwości powrotu do władzy na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii tych grup politycznych, które

reprezentują “stary porządek”¹²⁸. Świadczy o tym, koalicja rządząca w Gruzji “Gruzińskie marzenie”, mniej skłonna do współpracy z Zachodem oraz wybór 13 listopada 2016 roku na prezydenta Mołdawii przedstawiciela prorosyjskiej Partii Socjalistów, I. Dodona, a także pozwala postawić tezę co do wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2019 r. i możliwości wygranej przedstawicieli “Bloku Opozycyjnego”¹²⁹. Naszym zdaniem jest mało prawdopodobne, aby byli oni w stanie odwrócić orientację geopolityczną swoich krajów, jaka miała miejsce w ostatnich latach, zwłaszcza iż każde z tych trzech państw w części jest okupowane przez Rosję. Uważamy, że podobnie jak w krajach Europy Środkowej w latach 90 prozachodni zwrot społeczeństw objętych Partnerstwem Wschodnim wydaje się nieodwracalny.

Sytuację Partnerstwa Wschodniego pogarsza ciągła presja ze strony Rosji, która wykorzystuje własnych sympatyków w UE do komplikowania działań prounijnych w przestrzeni poradzieckiej z jednej strony, natomiast z drugiej strony prowadzi bezpośrednią działalność w samym regionie uważając to za strategicznie ważne¹³⁰. Oczywiście jest, że Federacja Rosyjska będzie nadal aktywnie podejmować działania w celu utrzymania status quo zgodnie z doktryną polityczną¹³¹, jak pokazują doświadczenia Mołdawii w latach 1991–1992, Gruzji w sierpniu 2008 r. i Ukrainy w marcu 2014 r. Rosja wykorzystuje tranzyt przez terytorium krajów Europy Wschodniej znacznych ilości źródeł energii (ropa naftowa, gaz) od których państwa członkowskie UE są zależne. Federacja Rosyjska często wykorzystuje zasoby energetyczne do wywierania presji

¹²⁸ Див.: А. Марцин... Європейська правда про внесення ЄС і НАТО в конст-ю 03.07.2018

¹²⁹ План “Большой реванш”: российская подготовка к украинским выборам: Ч I, II // Информационное сопротивление. – 2018. – 09.07; 22.06; ЄС та НАТО в Конституції: навіщо Україні особливий шлях до членства? Анатолій Марциновський // Європейська правда. – 2018. – 3 липня. – <http://eurointegration.com.ua/>

¹³⁰ Див.: Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy / M. Winiarski (red.). – Wrocław, 2010.

¹³¹ Див.: Капуśniак Т. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: szansę i wyzwania / Т. Капуśniак; А. Kudelski (red.). – Kraków: Partnerstwo Wschodnie, 2010.

na państwa regionu nawet te, które są z nią w bezpośrednim konflikcie zbrojnym, zwłaszcza na Ukrainę. Zależność energetyczna UE od Rosji jako czynnik zewnętrzny utrudnia rozmowy między Brukselą a Europą Wschodnią, zmuszając Brukselę do zajęcia podwójnego stanowiska z przyczyn handlowych, wspiera Moskwę w jej sporach z członkami Partnerstwa Wschodniego i odwrotnie, gotowość liderów Partnerstwa, którzy pozostają w konflikcie z Rosją o geopolityczny spór dotyczący niezależności energetycznej Europy popierany przez USA jest sprzeczny z polityką gospodarczą „starych” członków Unii Europejskiej, co niweczy wysiłki krajów Europy Wschodniej w tej kwestii.

Tak więc na ogólną ocenę Partnerstwa Wschodniego wpływa sytuacja we wszystkich krajach objętych programem, jest ono obecnie na etapie różnicowania jego uczestników. Z drugiej strony UE jest w trakcie adaptacji ich do swoich wymagań i potrzeb, określania nowych celów partnerstwa i opracowywania odpowiednich instrumentów politycznych, które mogą wpływać na ich bezpośrednie otoczenie. Pomimo realizacji indywidualnych programów pomocy i reform w sześciu krajach objętych Partnerstwem Wschodnim i Europejską Polityką Sąsiedztwa, mimo współpracy gospodarczej z nimi, problemy rozwoju i modernizacji każdego z tych krajów oraz stabilność regionu jako całości nie została rozwiązana.

Dzisiaj kraje Europy Wschodniej – członkowie Partnerstwa Wschodniego nie mieszczą się w strukturach istniejących środowisk UE. Dlatego na tę chwilę realizowana jest trwająca od dziesięcioleci adaptacja najbardziej aktywnych uczestników partnerstwa do UE jako członków jej zewnętrznego okręgu w ramach zmiennej geometrii Unii. Po rozpoczęciu różnicowania w UE okazało się, że może istnieć wiele okręgów integracji europejskiej, dlatego też najbardziej rozwinięci członkowie Partnerstwa Wschodniego przystąpią do jednego z nich. Mogą uczestniczyć w realizacji kilku kursów politycznych Unii Europejskiej i będą się spotykać w kilku radach Unii. W tym sensie perspektywa ich uczestnictwa w UE pozostaje otwarta.

Jednocześnie uczestnicy programu próbują pokonać: 1) wewnętrzne negatywne tendencje społeczne; 2) niestabilność zewnętrzną spowodowaną zarówno transformacjami UE, jak i naciskiem Rosji; 3) eurosceptycyzm.

Pierwszy z nich można przypisać negatywnym tendencjom wewnątrz UE, w przeciwieństwie do kwestii jej zachowania lub pogłębienia integracji, a drugi – przeciwstawienie się agresji Rosji wobec (Ukrainy, Mołdawii, Gruzji) lub niebezpieczeństwa wpływu z jej strony na (Białoruś i Azerbejdżan). W tym przypadku to agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i perspektywy jej istnienia jako niezależnego państwa określają możliwości innych mniejszych i słabszych członków Partnerstwa, a tym samym celowość programu UE w ramach EPS. Sukcesy w realizacji Partnerstwa Wschodniego przez UE mogą jednak w pewnym stopniu przyczynić się do wzrostu siły i potęgi Ukrainy, a tym samym jej przetrwania jako niepodległego państwa.

Podsumowanie

Polska aktywność w regionie objętym Partnerstwem Wschodnim, a także związane z tym działania Polski zarówno w UE, jak i z Federacją Rosyjską, determinują połączenie kilku tendencji i procesów, (politycznych, demograficznych, kulturowych), natomiast w UE (politycznych i gospodarczych). W różnicowaniu społeczeństw traktowanych przez Partnerstwo Wschodnie w Brukseli oraz w zewnętrznym wymiarze wojny rosyjsko-ukraińskiej. Polska reaguje tylko na niektóre z tych tendencji.

Ważne dla obecnego kursu wschodniej polityki Polski i jej perspektyw są procesy zachodzące w polskim społeczeństwie i wynikające z tego rezonanse w UE i na Ukrainie. Do kluczowych procesów należą w szczególności: zdolność do samodzielnego wyznaczania kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa polskiego przez przedstawicieli PIS, a także wejście na arenę publiczną nowego pokolenia Polaków, których poglądy w połączeniu z tendencją kulturową i historyczną – modą na Kresy, determinują pojawienie się we współczesnym kursie wschodniej polityki Polski endeckiego akcentu.

Ten kontekst określa dziś kierunek polskiej polityki zagranicznej zarówno dla członków UE, jak i jej wschodnich sąsiadów – Federacji Rosyjskiej i uczestników Partnerstwa Wschodniego. Transformacja polskiej polityki zagranicznej oraz wprowadzenie elementów endeckich i

“*Realpolitik*” do rządów PIS spowodowały mniejszą skłonność kraju do uczestnictwa w pogłębianiu integracji europejskiej, przyłączenia się do “rdzenia” UE w celu odrzucenia pomysłu wprowadzenia euro i ograniczenia zmiennej geometrii Unii. Izolacja polityczna Polski w UE miała bezpośrednie konsekwencje dla jej relacji z Ukrainą, największym uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego. Mimo że Polska jest nadal gotowa do działania jako “adwokat” Ukrainy w UE, konflikty Warszawy ze stolicami Europy Zachodniej sprawiają, że korzystanie z Polski jako “adwokata” jest mniej atrakcyjnym dla Ukrainy.

Rosja chce widzieć Polskę endecką jako sojusznika w podziale Ukrainy. Gdyby Polska poparła hasło federalizacji Ukrainy, byłby to idealny prezent dla Kremla, zgodny z jego własnymi działaniami i poróżniłby Polaków i Ukraińców. Niezależnie od strat wizerunkowych spowodowanych takim ruchem, Polska byłaby zmuszona wejść na orbitę Moskwy, co jest konieczne dla zachowania podziału Ukrainy i oznaczałoby jednocześnie koniec solidarności europejskiej i atlantyckiej. Dlatego z polskiego punktu widzenia najbardziej pożądana jest porażka neoimperialnego rosyjskiego projektu, przywrócenie państwowości ukraińskiej na wszystkich jej terytoriach oraz metodyczna integracja Ukrainy z Zachodem w ścisłej współpracy z Polską.

Koncepcja Partnerstwa Wschodniego jest odpowiedzią na potrzeby zwykłych obywateli państw członkowskich UE, którzy starają się przezwyciężyć przedłużający się kryzys wewnętrzny (instytucjonalny) i nie chcą dalszych rozszerzeń, zwłaszcza z krajami Europy Wschodniej. Przy tym kompromisowość państw partnerstwa (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) , a zatem ich elastyczność i ugodowość umożliwia wdrażanie przez UE strategii wyrażających poparcie dla integracji europejskiej, (za obopólną zgodą,) w ramach dostosowania ich ustawodawstwa, standardów technicznych, infrastruktury, koordynacji kursów politycznych, tworzenia stref wolnego handlu i ruchu bezwizowego, udział w opracowywaniu i wdrażaniu wspólnej polityk UE.

Ze względu na te okoliczności, społeczeństwa i elity rządzące uczestniczące w projekcie Partnerstwa Wschodniego są zróżnicowane co do integracji europejskiej. W szczególności oficjalne stanowiska Białorusi, Armenii i Azerbejdżanu nie wykazują europejskich aspiracji, wybierając

korzystny sposób współpracy z krajami UE. Trzy pozostałe kraje – Ukraina, Mołdawia, Gruzja – tworzą grupę krajów zainteresowanych pełnoprawną integracją europejską, która zakończy się członkostwem w UE.

Jednak kraje regionu wschodniego nie są gotowe na szybkie zmiany. Ma na to wpływ kilka czynników. Najważniejszym jest trudna sytuacja społeczna w poszczególnych krajach (Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia) i wynikająca z tego wewnętrzna niestabilność polityczna, niezdolność rządów Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Azerbejdżanu do kontrolowania części własnego terytorium (prorosyjska marionetka – Naddniestrze, Ługańska Narodowa Republika, Doniecka Narodowa Republika oraz Abchazja, Osetia Południowa i proarmeńska Republika Górskiego Karabachu), konflikty zbrojne, które obejmują wszystkie państwa partnerskie (z wyjątkiem Białorusi) i powodują zwiększanie wydatków, nie na reformy społeczne i gospodarcze, ale na siły zbrojne i bezpieczeństwo. Niestabilna sytuacja przyspiesza reformy fasadowe (jak w Mołdawii) lub częściowe (jak na Ukrainie) i nie odrzuca możliwości powrotu do władzy na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii tych grup politycznych, które reprezentują “stary porządek”.

Sytuację Partnerstwa Wschodniego pogarsza ciągła presja ze strony Rosji, która wykorzystuje własnych sympatyków w UE do komplikowania działań prounijnych w przestrzeni poradzieckiej z jednej strony, natomiast z drugiej strony prowadzi bezpośrednią działalność w samym regionie uważając to za strategicznie ważne.

Tak więc na ogólną ocenę Partnerstwa Wschodniego wpływa sytuacja we wszystkich krajach objętych programem, jest ona obecnie na etapie różnicowania jego uczestników. Z drugiej strony UE jest w trakcie adaptacji ich do swoich wymagań i potrzeb, określania nowych celów partnerstwa i opracowywania odpowiednich instrumentów politycznych, które mogą wpływać na ich bezpośrednie otoczenie.

Dzisiaj kraje Europy Wschodniej – członkowie Partnerstwa Wschodniego nie mieszczą się w strukturach istniejących środowisk UE. Dlatego na obecną chwilę realizowana jest trwająca od dziesięcioleci adaptacja najbardziej aktywnych uczestników partnerstwa do UE jako członków jej zewnętrznego okręgu w ramach zmiennej geometrii Unii.

Po rozpoczęciu różnicowania w UE okazało się, że może istnieć wiele okręgów integracji europejskiej, dlatego też najbardziej rozwinięci członkowie Partnerstwa Wschodniego przystąpią do któregoś z nich.

WNIOSKI

W podsumowaniu badań roli Partnerstwa Wschodniego w realizacji kierunku polityki zewnętrznej Polski doszliśmy do następujących wniosków:

- Integracja europejska obejmuje dwa bazowe wektory – “pogłębienia” i “rozszerzenia”, które przewidują formowanie zróżnicowanego podejścia, w ramach którego można w harmonijny sposób łączyć dynamikę reform politycznych, ukierunkowanych na pogłębienie integracji w granicach UE, z przyłączeniem do niej nowych państw. Zróżnicowane podejście zawiera szereg koncepcyjnych uogólnień teoretyczno-metodologicznych, które stały się podstawą pięciu modeli integracji europejskiej – “równoczesnego rozwoju kilku organizacji”, “częściowego członkostwa”, “elastycznej Europy”, “Europy kręgów koncentrycznych”, “Europy jądra”. Ze względu na to, że jakkolwiek model integracji częściowo ogranicza suwerenność państwową, ich atrakcyjność z perspektywy zarządzających państwami uwarunkowana jest licznymi pozytywnymi efektami, między innymi: “efekt komplementarności”, “efekt fuzji”, “efekt demonstracyjny”, “efekt domina”, “efekt skoncentrowania”, “efekt skali” .

Badania teoretyczno-metodologiczne poznania wpływu jaki ma UE na państwa trzecie prezentowany jest w trzech modelach integracji europejskiej. Pierwszy z nich – “bodźce zewnętrzne”, określa dynamikę polityki warunkowości UE; drugi – “nauki społeczne”, przewiduje odbiór określonej tożsamości zbiorowej, wspólnych wartości i norm UE z państwami trzecim; trzeci – “wyniesienie lekcji”, powiązane z samodzielnym wykorzystaniem norm i zasad UE przez państwa trzecie przy tworzeniu własnego prawa.

Integracja regionalna znacznie zależała od wpływu idei federalizmu, ponieważ wstępna wersja Umowy z Maastricht 1992 roku zakładała utworzenie Unii Europejskiej i przewidywała stworzenie "Europy Federalnej", a dziś współczesną koncepcję integracji europejskiej wyznacza instytucjonalizm, zgodnie z którym skuteczna integracja państw określana jest przez poziom efektywności pracy instytucji państwowych.

Etapy rozszerzenia UE wzmocniły między innymi jej granice zewnętrzne. To pokazało potrzebę formowania wspólnego kierunku politycznego UE i jej państw członkowskich w stosunku do państw sąsiadujących. Celem ogłoszonej w 2004 roku EPS stało się utrzymanie niezależnego poziomu bezpieczeństwa w Europie, a zadaniem – zapobieganie podziałowi geograficznemu i politycznemu kontynentu wzdłuż nowej granicy UE, wyeliminowanie niestabilności politycznej i ekonomicznej sąsiadów. Unia w ramach koncepcji okręgów zewnętrznych podtrzymywała reformy w państwach sąsiadujących, ukierunkowane na ich integrację sektorową (bez gwarancji perspektywy członkostwa), dała im możliwość wzajemnej liberalizacji handlu, otwarcia na sąsiadów własnego rynku wewnętrznego i włączenia do przygotowania i realizacji poszczególnych kierunków politycznych. Wprowadzenie w ramach EPS Partnerstwa Wschodniego (2009 r.) i instytucjonalizacja współpracy ekonomicznej i politycznej z państwami Europy Wschodniej (Ukrainą, Białorusią i Mołdawią) i Kaukazu (Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem) a w perspektywie – implementacja asocjacji politycznej i integracji ekonomicznej między UE a partnerami wschodnimi, potwierdza dyferencyjne podejście UE do państw trzecich. Osobliwym kontekstem europeizacji są wewnętrzne warunki realizacji programów PW w państwach narodowych, rezonans, który powodują reformy i ideologia proeuropejska, a także niejednoznaczny wpływ w regionie FR – konkurenta geopolitycznego Brukseli i Warszawy.

Badanie polityki zagranicznej Unii i polskiej polityki zagranicznej powinno opierać się na wspólnej podstawie koncepcji integracji europejskiej i polskich koncepcji geopolitycznych – idei bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem różnic w jej wdrażaniu. Spośród polskich koncepcji polityki zagranicznej tylko koncepcja Narodowych Demokratów

(R. Dmowskiego) ma wyłącznie charakter geopolityczny, a inna ważna koncepcja – maksymalizm piłsudczyków (J. Giedroycia) podkreśla nie tylko geopolityczne problemy w sektorze bezpieczeństwa, ale także potrzebę współpracy z sąsiadami., jako warunek zapobiegania rosyjskiemu zagrożeniu i jest zgodny z koncepcjami integracji europejskiej. Uważamy te dwie koncepcje za kluczowe w naszym badaniu. Jednocześnie za podstawowe uznajemy idee rozszerzenia integracji zmiennej geometrii” UE i jej zewnętrznych okręgów, ponieważ pozwalają one ukazać współczesne kierunki polskiej polityki wobec wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej.

· Dowiedziono, że aspekty geopolityczne i genezę polskiej myśli politycznej w kwestiach polskiej polityki wschodniej, potwierdzając tezę, że obecny kurs polskiej polityki wschodniej realizowany jest zarówno samodzielnie jak i wewnątrz UE w związku z oddziaływaniem wielu czynników w kraju i poza nim. Warunki wstępne jego powstania i realizacji można przypisać w szczególności złożonemu imperialnemu kompleksowi mentalnemu (poczucie wyższości nad sąsiednimi narodami w połączeniu z nieustającym zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej). Efektem tego czynnika jest to, że polskie zewnątrzpolityczne i geopolityczne doktryny mają ogromny i niekiedy wielopaństwowy, a nawet imperialny charakter, w szczególności w stosunku do Ukraińców, Białorusinów i Litwinów. To potwierdza imperialistyczna, unitariańska doktryna Narodowych Demokratów pierwszej połowy XX wieku, która zaproponowała aneksję i przyłączenie do Polski ziem położonych między Polską a Rosją. W pewnej mierze imperialistyczny charakter został zmodyfikowany przez doktrynę maksymalistyczną, która po II wojnie światowej była popierana przez przedstawicieli paryskiego pisma emigracyjnego “Kultura”, że szczególnym akcentem na utworzenie sojuszu narodów Europy Wschodniej na czele z Polską. Zgodnie ze stworzoną przez nich koncepcją “wschodniej polityki”, Warszawa uznaje powojenne granice w Europie, utrzymuje stosunki z Niemcami i Rosją, a także z państwami znajdującymi się między Warszawą a Moskwą, zwłaszcza z Ukrainą. Uświadomienie sobie, że Polska, ze względu na swój potencjał ma niewielką siłę i nie byłaby w stanie utrzymać swojej niezależności w obliczu większych potęg geopolitycznych, zwłaszcza

Niemiec i Rosji, spowodowało konieczność zawarcia sojuszy w celu przeciwdziałania zagrożeniom ze strony potężniejszych aktorów.

Zmiany pokoleniowe w Polsce doprowadziły do wejścia na arenę polityczną pokolenia Polaków, dla których istnienie III Rzeczypospolitej i jej granic, członkostwo w UE i NATO są oczywiste. To pokolenie, stopniowo angażujące się w tworzenie polityki zagranicznej i wewnętrznej kraju, przeniesie nacisk zarówno na UE, jak i na wschodnich sąsiadów Polski, zwłaszcza na Rosję i Ukrainę. Zagrożeniem dla relacji między Warszawą a stolicami krajów Europy Wschodniej jest aktywizacja na politycznej arenie Polski swoistej mody na wszystko co powiązane z Kresami – ziemię utracone przez Polaków w 1939 r., która grozi komplikacją stosunków z krajami, do których te ziemie obecnie należą. Można się tylko spodziewać, że taki “popyt” nie ma wyraźnego związku z pewną generacją Polaków, ale jest rozpowszechniane jako “moda”. Jeśli ta “moda” się utrwali, może to znacząco wpłynąć na całą konstrukcję polityki wschodniej Polski.

Dziś konstatujemy głębokie różnice w polityce wewnętrznej i stosunkach z UE między rządzącym prawicowym rządem większościowym a prawicową i lewicowo-liberalną “totalną opozycją”. Wymienione rozbieżności stanowią matrycę alternatyw dla polskiej polityki zagranicznej w Europie Wschodniej. Na ogół sprowadzają się do wyboru między UE a większą autonomią w zakresie polityki zagranicznej, współpracy lub konfliktu z Rosją, współpracy lub konfliktu z Ukrainą i innymi wschodnimi sąsiadami Polski. Jednocześnie te głębokie podziały antagonizują debatę społeczną, przez co kurs polityki RP jest partyjny, a nie ogólnonarodowy a zatem słaby pod względem wewnętrznej legitymizacji, podstaw koncepcyjnych, uzasadnienia i trwałości.

- Wyjaśniono, że wraz z początkiem zmian transformacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec XX wieku Polska obrała za cel stworzenie koalicji z USA w ramach NATO, a także formowanie sojuszu z Niemcami drogą wspólnego uczestnictwa w NATO i UE, co udało się osiągnąć. Wspólne członkostwo w tych stowarzyszeniach ogranicza ambicje Niemiec wobec Polski. Natomiast Warszawa dąży do ograniczenia wpływu Rosji na niezależność i integralność nowych państw, które powstały między nią a Rosją, poprzez ich wspieranie i

współpracę, a w przyszłości sojusz z nimi, przede wszystkim z Ukrainą zgodnie z doktryną J. Giedroycia. Szczególnego znaczenia idea ta nabiera w kontekście “Końca historii” Fukuyamy, kiedy polscy intelektualiści oczekiwali zmian politycznych w Europie licząc na czynny udział USA. Jednak Ameryka zmieniła sferę swoich zainteresowań przenosząc ją z Europy do Azji, co spowolniło ten proces. Ze względu na to Polska starała się zintensyfikować swoją działalność zarówno w UE, jak i w subregionalnych związkach państw Europy Środkowej, Morza Bałtyckiego, co w szczególności znajduje odzwierciedlenie w inicjatywach Międzymorza.

Względny sukces neoliberalnych reform gospodarczych w Polsce stanowi przykład dobrobytu dla obywateli Europy Wschodniej i jest punktem odniesienia dla ich gospodarek.

Zainteresowania Polski jej wschodnimi sąsiadami znajdują odzwierciedlenie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, dokumentach MSZ, oświadczeniach szefów rządów i prezydenta, różnią się od tych przedstawionych w czasopiśmie “Kultura” z drugiej połowie XX wieku. Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego Polski wymaga zminimalizowania granicy z Rosją, braku jej wpływu na Ukrainę i inne kraje Europy Wschodniej i Kaukazu. Te ostatnie muszą być silne z instytucjonalnego punktu widzenia i muszą być w stanie skutecznie bronić swojej niezależności od Moskwy zapewniając “twarde bezpieczeństwo”. Wymaga to rozwoju ich dobrobytu i integracji z Polską co daje gwarancję “miękiego bezpieczeństwa”. Zgodnie z tezą Z. Brzezińskiego, który uważa, że niepodległa, demokratyczna i zamożna Ukraina, a także inne niepodległe państwa w regionie Europy Wschodniej, zintegrowane z Polską i resztą Europy, przyczynią się do perspektyw demokratyzacji i europeizacji Rosji.

Kluczowymi interesami Polski są interesy w stosunku do krajów, w których mieszka znacząca polska mniejszość, kraje, z którymi graniczy, a także kraje Kaukazu, przez które możliwy jest tranzyt surowców energetycznych z Azji Środkowej i Morza Kaspijskiego do Polski i Europy z pominięciem Rosji. Szczególnie Ukraina zajmuje ważne miejsce ze względu na długość granicy polsko-ukraińskiej, obecność na jej terytorium znaczącej polskiej mniejszości, a także duża ukraińska mniejszość, która przyjechała do Polski w celach zarobkowych.

Znacząca jest również zdolność powstrzymywania Rosji w omijaniu dostaw surowców energetycznych z Azji.

· Udowodniono że Partnerstwo Wschodnie powstało w 2009 r. z inicjatywy Polski, Szwecji, Litwy i innych członków UE z regionu Europy Środkowo-Wschodniej w wyniku ewolucji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (2003 r.), koncepcji “Szerszej Europy” (2002 r.) J. Solany – K. Patteny oraz specyfikacji koncepcji integracji kręgów UE i jej zmiennej geometrii w planach działania dla poszczególnych krajów i podpisania z nimi umów “O asocjacji” oraz tworzenie stref wolnego handlu, ułatwienie i zniesienie reżimu wizowego dla sąsiadów UE. Celem Partnerstwa Wschodniego jest utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa na granicach UE i stworzenie na jego obrzeżach stref, które są prawnie, gospodarczo, kulturowo i infrastrukturalnie powiązane z Brukselą. Zaczynając jako pośrednia inicjatywa UE – między Synergią Czarnomorską a Unią Śródziemnomorską, obejmująca niewielką liczbę uczestników, posiadająca stosunkowo niewielki budżet i niemająca wyznaczonych długofalowych planów, partnerstwo przekształciło się w najbardziej ambitny unijny projekt – przesuwania cywilizacyjnych granic, europeizacji sześciu krajów: Ukrainy, Mołdawii, Białorusi, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu. Uczestnicy PW byli zróżnicowani ze względu na ich wewnętrzne oczekiwania w stosunku do rezultatu projektu, a także ze względu na ich stanowisko wobec geopolitycznego antagonisty Brukseli (UE i NATO) – Moskwy.

Polska stara się wpłynąć na UE by uwzględniła jej interesy, w szczególności w kontekście Europy Wschodniej w wieloraki sposób. Jest to przede wszystkim konieczność uwzględnienia głosów przedstawiciela Warszawy i jej sojuszników z regionu Europy Środkowo-Wschodniej w Radzie UE podczas głosowania w drodze konsensusu (kwestie polityki zagranicznej), a także większością głosów (kwestie finansowe). Głosy polskich parlamentarzystów są wymagane do podejmowania decyzji w Parlamencie Europejskim a stanowisko polskich przedstawicieli w instytucjach UE, zwłaszcza w Komisji Europejskiej i służbie Unii Europejskiej ds. polityki zagranicznej jest niezbędne w opracowywaniu dyrektyw unijnych i sposobów ich wdrażania. Istnieje również możliwość umieszczenia określonych kwestii w agendzie UE, gdy Polska i jej sojusznicy z Europy Środkowo-Wschodniej sprawują Prezydencję w

Radzie UE, a także podczas rotacji członków Komisji Europejskiej. Innym sposobem wpływu Polski jako europejskiego “eksperta” z Europy Wschodniej w zakresie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego jest możliwość zainicjowania dyskusji w Brukseli i nadanie treści jej decyzjom politycznym i prawnym. Polska nie ma jednak wpływu na następujące aspekty realizacji kursu polityki wschodniej UE: wielkość finansowania, perspektywy członkostwa krajów Europy Wschodniej w szczególności Ukrainy, a także na stosunek UE do Rosji. To ostatnie zależy od interesów ekonomicznych członków UE z Federacją Rosyjską i ich mentalnego stosunku do niej. Jeżeli brak perspektyw członkostwa jest spowodowany zmęczeniem “starych”, zamożnych członków UE i ich chęcią przezwyciężenia wewnętrznego kryzysu Unii poprzez pogłębianie integracji, to ograniczona ilość funduszy jest konsekwencją przeznaczenia lwiej części finansowania na problematycznych sąsiadów – państw obszaru basenu Morza Śródziemnego i kandydatów na członków UE z Bałkanów. Ten wybór popierają najbardziej znaczący demograficznie członkowie UE zwłaszcza z Europy Południowej.

Partnerstwo Wschodnie UE jest niewątpliwie strategiczną inicjatywą polskiej polityki zagranicznej, stanowiącą największy wkład w teorię i praktykę integracji europejskiej, ponieważ idea PW została sformułowana i promowana przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i fundację im. S. Batorego, począwszy od lat 2001–2002. Aby zrealizować tę ideę, Polska dołożyła wszelkich możliwych starań, żeby zapewnić prestiżowe stanowiska kierownicze w UE, NATO i innych organizacjach europejskich przedstawicielom innych krajów Unii Europejskiej, w zamian za uzyskanie poparcia w promowaniu inicjatywy PW. Strategiczne znaczenie Partnerstwa Wschodniego dla Polski wynika z faktu, że program ten jest jedynym sposobem zaangażowania Unii w sprawy jej sąsiadów, a także w ich rozwój, jeżeli większość obywateli UE nie zechce jej rozszerzenia. Z kolei generowanie zasobów i poszerzenie wpływów UE na sześć nowych niepodległych państw Europy Wschodniej jest dla Warszawy nieposiadającej wystarczających zasobów finansowych wsparciem niezależności wschodnich sąsiadów, które są buforem bezpieczeństwa od zagrożeń płynących z Rosji. Ponadto pozyskanie zasobów UE na wschodnią granicę Polski daje szansę, aby nie przekształcić jej w europejski odpowiednik granicy amerykańsko-meksykańskiej, znanej z

aktywnego rozwoju przestępczości transgranicznej, kontrolować żeby z państw Partnerstwa Wschodniego przybywali do Polski pracownicy, a nie uchodźcy.

- Analiza porównawcza stosunku UE i Polski do Partnerstwa Wschodniego pozwala podkreślić większe znaczenie tej inicjatywy dla Polski, jako instrumentu zaprojektowanego w celu rozwiązania jej istotnych problemów geopolitycznych (bezpieczeństwa). Z drugiej strony, w opinii UE, inicjatywa ta jest niewątpliwie ambitna i interesująca, ale nie jest oceniana z perspektywy geopolitycznej, ponieważ Bruksela nie dąży do konkurowania o strefy wpływów z Moskwą – znacznie silniejszą z wojskowego punktu widzenia, jakkolwiek nieistotną ekonomicznie i technologicznie. Ponadto, w kontekście zasięgu geograficznego UE i zasięgu jej granic, problemy odpowiedzialności Partnerstwa Wschodniego były znacznie mniejsze niż “twarde” i “miękkie” zagrożenia bezpieczeństwa na obszarze funkcjonowania Unii Śródziemnomorskiej do listopada 2013 r. Tylko od początku wojny rosyjsko-ukraińskiej w marcu 2014 r. znaczenie Europy Wschodniej jako obszaru problemowego wzrosło właśnie z powodu zagrożenia w Europie wojną konwencjonalną na dużą skalę, która mogłaby objąć UE.

W przeciwieństwie do niezaprzeczalnej strategicznej wagi Partnerstwa Wschodniego dla Polski, twierdzenie, że zapewnia ono stabilność na wschodnich granicach Unii jest dwuznaczne. W szczególności z punktu widzenia interesów Warszawy i Brukseli, które kierują się logiką geoeconomii i “miękkiego bezpieczeństwa”, istnienie rozwiniętych gospodarczo i zinstytucjonalizowanych państw Europy Wschodniej, których rozwój jest wspierany przez UE, jest pozytywnym aspektem. Natomiast, z punktu widzenia interesów Moskwy, która kieruje się logiką strategii wojskowych i geopolityki, silne instytucjonalnie, zamożne i związane z UE państwa będą od niej niezależne, a zatem wrocie Federacji Rosyjskiej. Dla Rosji wyjątkowo korzystne jest posiadanie słabych i zależnych od niej sąsiadów o statusie sojuszników, a nawet wasali. Dlatego stworzenie tej inicjatywy, a także umowy o stowarzyszeniu z konkretnymi państwami, tylko zaktywizowało Rosję i zwiększyło poziom jej agresji. Możliwy sukces partnerstwa i umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą jako kluczowym państwem w regionie Europy Wschodniej będzie postrzegane przez Federację Rosyjską jako

bezpośrednie zagrożenie militarne i jeszcze bardziej skomplikuje stosunki Moskwy z Warszawą i Brukselą.

Jeżeli dla Polski zainicjowanie Partnerstwa jest pierwszym etapem realizacji bezpośredniego celu – zaangażowania Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i krajów Kaukazu w struktury UE w ramach rozszerzenia, to dla pozostałych członków Unii, którzy są zmęczeni poprzednimi rozszerzeniami i permanentnym kryzysem wewnętrznym UE, inicjatywa ta ma to odwrotne znaczenie. Całkowite zaprzestanie rozszerzenia po integracji krajów regionu Bałkanów i skupienie się na pogłębieniu integracji zamiast rozszerzenia i restrukturyzacji Unii na podstawie koncepcji okręgów oraz zmiennych geometrii. Dlatego w przypadku zainicjowania i wdrożenia Partnerstwa Wschodniego istnieje bezpośredni konflikt między Warszawą a Brukselą w zakresie jego ostatecznych celów. Konflikt ten eliminuje jedynie fakt, że prawnie określone cele Partnerstwa dla wszystkich sześciu jego uczestników nie zostały jeszcze osiągnięte i że obie strony konfliktu zgadzają się teraz włączyć członków Partnerstwa w zmienną geometrię Unii na warunkach jej zewnętrznego okręgu poprzez zastosowanie koncepcji eurointegracji opisanej przez teoretyków.

Należy podkreślić, że inicjatywa Partnerstwa Wschodniego tylko częściowo (na ideologicznym, technicznym i administracyjnym) poziomie ułatwia wspólny cel Warszawy i Brukseli – zbliżenie sześciu krajów do UE. Daje im również doświadczenie w przejściu procedur wymaganych do członkostwa w Unii. Nie stanowi to jednak motywacji, ponieważ Bruksela nie gwarantuje ani nawet nie otwiera perspektywy przystąpienia, ani nie zapewnia wystarczających zasobów materialnych na reformy strukturalne niezbędne do spełnienia kryteriów członkostwa w UE z Maastricht i Kopenhagi, jak miało to miejsce w przypadku państw kandydatów z Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów.

- Udowodniono, że potencjalne możliwości i ograniczenia polskiej polityki wschodniej w kontekście dynamiki Partnerstwa Wschodniego na obecnym etapie są związane ze wspólną przeszłością Polski i wschodnich jej sąsiadów oraz Rosji od czasu imperium rosyjskiego, a następnie ZSRR. Kontekst historyczny relacji w regionie Europy Środkowo-Wschodniej obejmuje istnienie szerokich więzi etnicznych, gospodarczych, infrastrukturalnych, medialnych, kulturalnych,

naukowych i innych. Jednocześnie status Polski jako największego państwa i najpotężniejszej gospodarki w regionie determinował intensywność w kontaktach z uczestnikami przyszłego Partnerstwa Wschodniego. Stanowił pozytywny bagaż i podstawę interakcji Polski z jej wschodnimi sąsiadami, dawał jej pewne wpływy i wiedzę, dzięki którym może działać jako “ekspert” z Europy Wschodniej, zwłaszcza w zakresie problemów Ukrainy w Brukseli. Jednocześnie historia wojen i zmian terytorialnych między Polską, a Rosją, Białorusią i Ukrainą determinuje istnienie negatywnego tła historycznego, które poprzez “zbiorową pamięć” narodów wpływa na stosunki wszystkich czterech państw. W szczególności w przypadku Polski znajduje to odzwierciedlenie w relacjach z największym uczestnikiem Partnerstwa Wschodniego – Ukrainą, z bagażem konfliktów, które dziś bezpośrednio określają oficjalną politykę zagraniczną i wewnętrzną Warszawy w świetle znaczenia, jakie oba państwa przywiązują do realizacji kursów “polityki historycznej”, “polityki pamięci” w warunkach wojny rosyjsko-ukraińskiej. Zgodnie z doświadczeniem stosunków polsko-ukraińskich w ciągu ostatnich kilku lat, właśnie odwrotna interpretacja trudnego dziedzictwa historycznego może stać się podstawą konfliktu między dwoma państwami i zniszczyć ich pozytywny rozwój w sferze interakcji gospodarczych i kulturowych na poziomie oddolnym (indywidualnym), a także utrudniać współpracę wojskową, energetyczną i wielu innych sferach.

Stosunki Polski z Białorusią mają również złożone aspekty historyczne związane z różnymi ocenami przeszłości sowieckiej, a także wydarzeniami w Katyniu i katastrofą smoleńską. Nie są tak antagonistyczne jak konflikt dwóch identycznych nacjonalistycznych dyskursów i opartych na nich kierunków “polityki pamięci”, jak w przypadku relacji polsko-ukraińskich. Co więcej, polsko-białoruskie sprzeczności nie są niebezpieczne dla polskiej polityki wschodniej ze względu na ich tradycję i zwyczaje oraz nie stwarzają trudności w realizacji interesów Warszawy w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Natomiast w relacjach Polski z Mołdawią i krajami Kaukazu nie ma takich historycznych problemów, które komplikowałyby ich zaangażowanie w ramach Partnerstwa Wschodniego.

WYKAZ UŻYTYCH ŹRÓDEŁ

1. Бабакова О. Польська фаланга Пугіна: хто стоїть за підпалом спілки угорців в Ужгороді / Олена Бабакова // Європейської правди – 2018. – 01 бер. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/03/1/7078237/>
2. Геремек Б. Основні напрями зовнішньої політики Польщі / Б. Геремек // Політична думка. – 1998. – No. 1.
3. Горюнова Є. О. Євроінтеграція: навч. посіб. / Є. О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – 224 с.
4. Добржанська О. О. Ефективність Східного партнерства у поширенні демократії в країнах Східної Європи і Південного Кавказу / D Oksana // Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. – Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne. – 2013. – No. 1. – S. 129–150.
5. Добржанська О. О. Ініціатива “Східне партнерство” в реалізації зовнішньої політики Європейського Союзу: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Добржанська Оксана Олександрівна. – Чернівці: ЧНУ ім. Ю. Федьковича, 2012. – 222 арк.
6. Добржанська О. О. Ініціатива “Східне партнерство” в реалізації зовнішньої політики Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Добржанська Оксана Олександрівна. – Чернівці: ЧНУ ім. Ю. Федьковича, 2012. – 20 с.
7. Добржанська О. О. Мета і завдання Східного партнерства / О. О. Добржанська // Грані. – 2011. – No.6. – С. 145–149.
8. Добржанська О. О. Результати імплементації ініціативи “Східне партнерство” Україною станом на кінець 2013 року / О. Добржанська // Науковий вісник Чернівецького університету. – Сер.: Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини. – 2014. – Вип. 702–703. – С. 114–119.
9. Добржанська О. О. Східне партнерство та Україна / Добржанська Оксана, Макар Юрій // Зовнішні справи. – 2011. – № 3. – С. 15–19.
10. Клімкін П. Україна і Польща. Випробовування історією [Електронний ресурс] / Павло Клімкін // Збруч. – 2018. – 01.03. – Режим доступу: <http://zbruc.eu/>
11. Клімкін: Історична правда не встановлюється законами [Електронний ресурс] // Збруч. – 2018. – 07.02. – Режим доступу: <http://zbruc.eu/>
12. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: Навч. посібн. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко; [за ред. Л. В. Губерського]. – 2-ге вид., виправл. і доповн. – К.: Знання, 2012. – 759 с.
13. Марциновський А. Фанфари Порошенка: чим небезпечний міф про швидкий вступ України до НАТО та ЄС / Анатолій Марциновський [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 2018. – 19 бер. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/03/19/7078960/>

14. Мільчарек Д. Європейський союз та його місце в сучасному світі / Д. Мільчарек. – Львів: “Інформація. Поступ. Перспективи”, 2008. – 172 с.
15. Павленко С. М. Відносини України та Польщі в контексті Європейської Інтеграції. Україна і Польща – стратегічне партнерство / С. М. Павленко. – К.: Історія, 2002.
16. Польські заробітчани додому не збираються – тож українським буде куди їхати (ІНФОГРАФІКА) [Електронний ресурс] // ТЕКСТИ.org.ua. – 2017. – 13.11. – Режим доступу: <http://texty.org.ua/>
17. Порошенко назвав “антибандерівський» закон Польщі “абсолютно неприйнятним” [Електронний ресурс] // Збруч. – 2018. – 01.02. – Режим доступу: <http://zbruc.eu/>
18. Рябінін Є. Процеси інтеграції у ХХ столітті: основні концепції їх вивчення / Є. Рябінін // Політичний менеджмент. – 2006. – №. 5. – С. 122–130.
19. Світові інтеграційні процеси в умовах трансформації міжнародних систем: навч. посібн. / М. А. Кулінич, Н. О. Татаренко, В. Г. Ціватий [та ін.]; за наук. ред. проф. Л. Д. Чекаленко. – К.: Дипломатична академія України при МЗСУ, 2013. – 628 с.
20. Шіммельфенніг Фр. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр. – К.: Юніверс, 2010. – 288 с.
21. Як зберегти Україну на шляху реформ: неpubлічна доповідь країн-членів ЄС [Електронний ресурс] // Європейська правда. – 2018. – 19 бер. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/03/19/7078931/>
22. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eastbook.eu/2011/05/country/ukraine/ukraina-12-05-2011-europol-przeciwny-zniesieniu-rezimu-wizowego-dla-ukrainy>.
23. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?>
24. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eas/index_pl.htm.
25. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ukraina-bliska-podpisania-umowy-o-wolnym-handlu>. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecfr.eu/publications/summary/european_and_russian_power_in_the_troubled_neighbourhood.
26. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.msz.gov.pl/pl/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_diplomacji
27. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-05-28>.
28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-02-16/ukraina-aktywizuje-negocjacje-o-strefie-wolnego-handlu>.

29. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wymiar-wschodni-jako-czesc-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>.
30. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/wymiar-wschodni-jako-czesc-wspolnej-polityki-zagranicznej-i-bezpieczenstwa-unii-europejskiej>
31. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>
32. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf
33. “Північний потік-2” шкодить Європі: звернення німецьких депутатів [Електронний ресурс] / Манфред Вебер, Райнхард Бютікофер, Надя Хірш [та ін.] // Європейська правда. – 2018. – 26 лют. – Режим доступу: <http://www.urointegration.com.ua/experts/2018/02/26/7078042/>
34. 500 євро на людину і два блоки цигарок. Контрабанда годує цілі райони і вбиває українське виробництво (Репортаж) [Електронний ресурс] // ТЕКСТИ.org.ua. – 2017. – 15.11. – Режим доступу: <http://texty.org.ua/>
35. Abdalla B. Polityka UE wobec Bliskiego Wschodu I Afryki Północnej / B. Abdalla // Biuletyn Analiz UKIE. – grudzień 2008. – nr 21.
36. Ananicz S. Przeciaganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów / S. Ananicz // Komentarze OSW. – 2011. – 09.03. – nr 49.
37. Asmus R. D. Mała wojna, która wstrząsnęła światem / Ronald D. Asmus. – Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej. 2010.
38. Azerska dziennikarka zwolniona z więzienia [Електронний ресурс] // 2016. – 26.05. – Режим доступу: <http://www.press.pl/>
39. Bachman K. Przeceniona prezydencja / A. Tomaszewska, K. Bachman // Nowa Europa Wschodnia. – 2011. – nr 3–4.
40. Baldwin R. E. The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe / Baldwin Richard E., Francois Joseph F., Portes Richard // Economic Policy. – 1997. – No. 24. – pp. 125–176.
41. Barburska O. Polska wobec europejskich aspiracji Ukrainy O. Barburska // Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy / J. Borkowski. – Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2003.
42. Bielecki A. W interesie Ukrainy / A. Bielecki // Rzeczpospolita. – 2004. – 25.05.
43. Bieleń S. Stosunki Unia Europejska-Rosja / S. Bieleń // Dyplomacja czy siłą? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych / red. S. Parzymies. – Warszawa, 2009.
44. Błaszczak G. Bez Ukraińców nie damy rady / G. Błaszczak // Rzeczpospolita. – 2016. – 29.07. – nr 176.

45. Cadier D. Partnerstwo Wschodnie po arabskich rewolucjach / D. Cadier // Nowa Europa Wschodnia. – 2011. – nr 3-4.
46. Całus K. Mołdawia: po wprowadzeniu ruchu bezwizowego [Електронний ресурс] / M. Jaroszewicz, K. Całus. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/publikacje/analizy/>
47. Całus K. Państwo zawłaszczone? Niepewne perspektywy modernizacji Mołdawii / K. Całus // Komentarz OSW. – 2015. – 22.04.
48. Cornelius O. Jak to widzą Niemcy / Ochmann Cornelius // Monitor Unii Europejskiej. – 2009.
49. Dane budżetowe z oficjalnej strony Partnerstwa Wschodniego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easternpartnership.org/>
50. Dane ze strony: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easternpartnership.org/programmes/eastern-partnership>.
51. Deklaracja przyjęta pod czas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze (Praga, 7 maja 2009 r.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st08/st08435.pl09.pdf>
52. Dmochowski A. Między Unią a Rosją: o polskiej racji stanu, polityce zagranicznej i miejscu Polski w Unii Europejskiej / Dmochowski Artur, Chodakiewicz Marek Jan. – Wydawnictwo Słowa i Myśli, 2013.
53. Dobrzhanska O. The Contest Of The Eastern Partnership Implementation / O. Dobrzhanska // EURINT Proceedings. – 2013. – No. 1. – P. 388–395.
54. Dowganiuk T. Wschodni wymiar polityki europejskiej [Електронний ресурс] / T. Dowganiuk. – Режим доступу: <http://www.uniaeuropejska.org/>
55. Drogi wyjścia z kryzysu Unii Europejskiej: perspektywa polska i niemiecka / Franzke Jochen, Koszel Bogdan, Sakson Andrzej (red.), Barabasz Adam. – Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2013.
56. Druzgocący raport ws. Ukrainy [Електронний ресурс]. – 2015. – 20.02. – Режим доступу: <http://www.tvn24.pl/>
57. Dubas A. Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa / A. Dubas, A. Kozłowska, K. Kłyśniński [et al.] // Tydzień na Wschodzie. – 2008. – №18. – s. 8.
58. Dudek A. Finlandyzacja po polsku, Plus Minus / A. Dudek // Rzeczpospolita. – 2009. – 14.08. – nr 32 (863).
59. Ease of doing business 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/>
60. Eastern Partnership = Partnerstwo Wschodnie [Електронний ресурс] // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Warsaw. – Режим доступу:
61. Emerson M. European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo? [Електронний ресурс] / M. Emerson // CEPS Working Documents. – November 2004. – No. 215, 1. – Режим доступу: <http://aei.pitt.edu/6645/>

62. Energy Charter Treaty [Elektronnyy resurs] // Collection Juris International, 7. – Rezhim dostupu: http://www.jurisint.org/pub/01/en/doc/224_1.htm
63. Etzioni A. Political Unification: a Comparative Study of Leaders and Forces / A. Etzioni. – New-York: Holt, Rinehart and Winston, 1965. – P. 4.
64. Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia – Komunikat Komisji, COM (2004) 375 / Monitor Europejski. – 2004.
65. Europejska Strategia Bezpieczeństwa [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL>.
66. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/r17101_pl.htm
67. EU-Russia Summit (Samara, 18 May 2007) // The EU's relations with Russia, External relations [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_05_07/index.
68. Expose ministra spraw zagranicznych Bronisława Geremka w Sejmie – 5 maja 1998 r. [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1114-expos-ministra-spraw-zagranicznych-bronislawa-geremka-w-sejmie-5-maja-1998-r>.
69. Free Press Unlimited, People deserve to know [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.freepressunlimited.org/>
70. Fukuyama F. Koniec historii / F. Fukuyama. – Znak, 1989.
71. Giedroycizm jako kompleks postkolonialny [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.kresy.pl/>
72. Gniazdowski M. Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania / M. Gniazdowski // Biuletyn PISM. – kwiecień 2009. – nr 24 (556).
73. Górka S. Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej / S. Górka // Polska w grze międzynarodowej / Kłoczkowski Jacek (red.). – Kraków, 2010.
74. Górka S. Drugorzędna polityka o dużych perspektywach rozwoju. Rzecz o polityce wschodniej UE [Elektronnyy resurs] / S. Górka. – 2013. – 16.08. – Rezhim dostupu: <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=227>
75. Gotkowska J. Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego / J. Gotkowska // Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich. – 2010. – nr 37.
76. Grodzki R. Polska polityka wschodnia w okresie koabitacji po 2007 roku / R. Grodzki // Przegląd Zachodni. – 2009. – nr 3.
77. Grosse T. G. Czy polska prezydencja może być sukcesem? / T. G. Grosse // Polski Przegląd Dyplomatyczny. – 2007. – nr 4 (38).
78. Gruzja: kryzys polityczny i rosyjskie zagrożenia [Elektronnyy resurs] // 2015. – 28.10. – Rezhim dostupu: <http://www.osw.waw.pl/>
79. Gumnich format [Elektronnyy resurs] // Press Room. – Rezhim dostupu: <http://www.mae.ro/>

80. Holandia. W referendum przewaga eurosceptyków [Електронний ресурс] // 2016. – 06.04. – Режим доступу: <http://www.tvn24.pl/>
81. Jaroszewicz M. Kryzysowa migracja Ukraińców [Електронний ресурс] / M. Jaroszewicz. – 2015. – 19.10. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/>
82. Jaroszewicz M. Ukraina bliżej ruchu bezwizowego z UE [Електронний ресурс] / M. Jaroszewicz. – 2015. – 18.11. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-11-18/>
83. Jasina Ł. Ukraińskość – próba opisu / Ł. Jasina [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.edu/>
84. Jesień L. Prezydencja grupowa UE: doświadczenia z lat 2007–2009 / L. Jesień, R. Kołatek // *Polski Przegląd Dyplomatyczny*. – 2010. – nr 3 (55). – s. 59.
85. Johannson E. A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy / E. Johannson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/>
86. Kaca E. Ludzka twarz unijnej polityki wschodniej / Kaca Elżbieta // *Monitor Unii Europejskiej*. – 2010. – nr 1.
87. Kaca E. Obecny stan wdrażania Partnerstwa Wschodniego / E. Kaca // *Monitor Unii Europejskiej*. – 2011. – nr 10.
88. Kaca E. Partnerstwo Wschodnie polska perspektywa / E. Kaca, A. Lada // *Biuletyn Niemiecki*. – 2010. – nr 6.
89. Kasperek M. Nowa Polska Ostropolitik [Електронний ресурс] / M. Kasperek. – 2016. – 29.03. – Режим доступу: <http://www.eastbook.eu/>
90. Kapuśniak T. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: szansę i wyzwania / T. Kapuśniak // *Partnerstwo Wschodnie* / A. Kudelski (red.). – Kraków, 2010.
91. Kapuśniak T. The Eastern dimension of the European Union / T. Kapuśniak // *European Union – present and future* / W. Gizicki (ed.), Lublin, 2009.
92. Kapuśniak T. Wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, inkluzyja bez członkostwa? / Kapuśniak Tomasz. – Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2010.
93. KE – propozycja zniesienia wiz dla Ukraińców [Електронний ресурс]. – 2016. – 20.04. – Режим доступу: <http://www.tvn24.pl/>
94. Kim jest Wołodymyr Hrojsman? [Електронний ресурс] // 2016. – 14.04. – Режим доступу: <http://www.fronda.pl/>
95. Klingebiel D. Europejska Polityka Sąsiedztwa – alternatywa rozszerzenia UE? / D. Klingebiel // *Pressje*. – 2009. – teka XV.
96. Konopacki S. Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej: bilans osiągnięć / S. Konopacki. – Wydawnictwo Adam Marszałek, 2012.
97. Kryzysowa migracja Ukraińców [Електронний ресурс]. – 2015. – 19.10. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/>

98. Kolankiewicz G. Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union / George Kolankiewicz // *International Affairs*. – 1994. – № 70. – P. 477–495.
99. Lutsevych O. Is Ukraine becoming a dictatorship? [Електронний ресурс] / O. Lutsevych. – Режим доступу: <http://kyivpost.com/..orysia-lutsevych-is-ukraine-becoming>.
100. Lyubashenko I. Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: nowe wyzwania / I. Lyubashenko [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liberte.pl/component/content/article/513.html>
101. Lyubashenko I. Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej / Lyubashenko Igor. – Toruń, Łysomice: Dom Wydawniczy Duet, 2012.
102. M. Dowgielewicz o przygotowaniach do polskiej prezydencji w UE, 26.11.2010 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pap.pl/>
103. Między sąsiedztwem a integracją: założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej / Szeptycki Andrzej (red.). – Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2011.
104. Mieroszewski J. Finał klasycznej Europy / J. Mieroszewski // *Kultura*. – 1950. – nr 2-3 (28-29).
105. Minister Radosław Sikorski już nawet widzi Rosję w NATO // *Dziennik*. – 2009. – 31 III. – nr 76 (897).
106. Mościbrodzki W. Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej [Електронний ресурс] / W. Mościbrodzki. – Режим доступу: <http://www.wojmos.com/texts/politics/>
107. Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach / Moravcsik A. // *Journal of Common Market Studies*. – 1993. – Vol. 31. – N4. – P. 482–498.
108. Moravcsik A. The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht / Moravcsik Andrew. – London: UCL Press, 1998. – 514 p.
109. Nicolaidis K. Whose Europe? National Models and the Constitution of the EU / K. Nicolaidis, S. Weatherill. – Oxford, 2003. – 163 p.
110. Nitszke A. W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej / Agnieszka Nitszke // *Rocznik Integracji Europejskiej*. – 2016. – nr 10. – s. 381–396.
111. Od pluralizmu oligarchicznego do hegemonii Płahotniuca [Електронний ресурс]. – 2016. – 11.04. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/>
112. Oficjalna witryna internetowa Nabucco Gas Pipeline International GmbH [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nabuccopipeline.com/>
113. Osica O. Drzwi szeroko zamknięte. Polityka wschodnia w czasach lizbońskich / O. Osica // *Nowa Europa Wschodnia*. – 2010. – nr 5.

114. Ostrowski M. Mocarstwo gestów / M. Ostrowski, A. Szostkiewicz // *Polityka*. – 2009. – nr 5 (2690).
115. Partnerstwo Wschodnie – szanse i zagrożenia // *Monitor Unii Europejskiej*. – 2011. – nr 10.
116. Patten Ch. Wider Europe [Електронний ресурс] / Ch. Patten, J. Solana // – Режим доступу: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/2002-10/Letter.pdf>
117. Pełczyńska-Nałęcz K. Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania / K. Pełczyńska-Nałęcz // “Prace” OSW, Warszawa 2003.
118. Pięć lat europejskiej polityki sąsiedztwa / *Euro Activ* // *Polityka Zagraniczna*. – 2010. – 13.05.
119. Pisarska K. Polityka Wschodnia Unii Europejskiej po rozszerzeniu (2004–2009) wnioski dla Polski / K. Pisarska, M. Słowikowski, P. Żurawski vel Grajewski // *Raport Centrum Europejskiego Natolin*, 2010.
120. Podraza A. Promocja demokracji a bezpieczeństwo europejskie: skuteczność i dylematy polityki wschodniej Unii Europejskiej w XXI / Andrzej Podraza // *Politeja*. – 2016. – nr 2 (41). – s. 161–180.
121. Portnikow W. Wielka wschodnia iluzja / W. Portnikow // *Nowa Europa Wschodnia*. – 2010. – nr 3-4.
122. Preambuła Traktatu o Wspólnocie Energetycznej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>
123. Reiter J. Po co te wojska? / J. Reiter // *Gazeta Wyborcza*. – 1990. – 14.02.
124. Rodkiewicz W. Od demokracji “wirtualnej» ku europejskiej: Geneza i konsekwencje przełomu politycznego w Mołdawii / W. Rodkiewicz // *Prace OSW*. – 2009. – nr 32.
125. Romanowa T. Polska prezydencja w oczach Rosji / T. Romanowa // *Nowa Europa Wschodnia*. – 2011. – nr 3-4.
126. Rosyjski MSZ o stosunkach z Polską // *Wiadomości OSW*. – 2009. – 30 kwietnia. – nr 83.
127. Rybak A. Miasto jak bombonierka / A. Rybak // *Do Rzeczy*. – 2016. – 09.05. – nr 19/170.
128. Sadowski R. UE redukuje cele wobec Białorusi [Електронний ресурс] / R. Sadowski. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/>
129. Saryusz-Wolski J. Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i Partnerstwo Wschodnie / J. Saryusz-Wolski. – Warszawa: Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, 2011.
130. Sedelmeier U. Policies Towards Central and Eastern Europe // Sedelmeier Ulrich, Wallace Helen, Wallace William (Eds.): *Policy&Making in the European Union*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1996. – P. 353–387.

131. Serż Sarkisjan będzie rządzić Armenią jeszcze 5 lat [Електронний ресурс]. – 2016. – 04.04. – Режим доступу: <http://www.psz.pl/>
132. Sienkiewicz W. Nadzieja i piekło / W. Sienkiewicz. – wyd. Demart, 2012.
133. Sołtyk R. Juszczenko Europie / R. Sołtyk // Gazeta Wyborcza. – 2005. – 26.01.
134. Stańczyk M. W ukraińskich szkołach nadal chwalą “bohaterów UPA” / M. Stańczyk // Polska. The Times. – 2008. – 28.11.
135. Stępniewski T. Shifting emphasis of the ENP: is the EaP less ‘sexy’? / T. Stępniewski, A. Visvizi // Yearbook of the Institute of East-Central Europe. – 2016. – nr 6. – vol. 14. – s. 199–210.
136. Stępniewski T. The Eastern Policy of the European Union. The Role of Poland / Tomasz Stępniewski // Politeja. – 2016. – nr 2 (41). – s. 181–194.
137. Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP>
138. Strzelczyk J. Ucieczka ze Wschodu. Rosja w polskiej polityce 1989–1993 / J. Strzelczyk. – Warszawa, 2002.
139. Świeboda P. Partnerstwo Wschodnie umarło, niech żyje Partnerstwo Wschodnie / P. Świeboda // Nowa Europa Wschodnia. – 2011. – nr 2.
140. Szczerski K. Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej: założone cele i ich realizacja / K. Szczerski. – Kraków: Księgarnia Akademicka, 2012.
141. Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie // Monitor Unii Europejskiej. – 2011. – nr 10.
142. Szeligowski D. Referendum w Królestwie Niderlandów: co oznacza “nie” dla umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą? / D. Szeligowski // Biuletyn PISM. – 2016. – 7.04. – nr 27 (1377).
143. Szeptycki A. Stare i nowe pomysły [Електронний ресурс] / A. Szeptycki // 2015. – 16.12. – Режим доступу: <http://www.eastbook.eu/>
144. UE po rosyjsku – w poszukiwaniu medialnych alternatyw [Електронний ресурс] / 2016. – 08.04. – Режим доступу: <http://www.eastbook.eu/>
145. UE-USA-NATO a Federacja Rosyjska / Kapuśniak Tomasz (red.). – Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2010.
146. Ukraina I MFW [Електронний ресурс]. – 2016. – 17.02. – Режим доступу: <http://www.osw.waw.pl/>
147. Ukraińcy w Polsce [Електронний ресурс]. – 2015. – 25.04. – Режим доступу: <http://www.polska.newsweek.pl/>
148. Ukraińskie komentarze po wizycie Andrzeja Dudy w Kijowie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wiadomości.onet.pl/>
149. Unia Europejska i Federacja Rosyjska wobec regionu Morza Czarnego / Kapuśniak Tomasz (red.). – Lublin: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2011.

150. Unijne misje eksperckie w regionie Partnerstwa Wschodniego [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pism.pl/>
151. Urbańczyk M. Idea ULB w myśli Jerzego Giedroycia [Електронний ресурс] / M. Urbańczyk. – Режим доступу: <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/>
152. Visa liberalisation [Електронний ресурс] // European Commission – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/dgs/>
153. Waszczykowski W. Dziś i jutro integracji europejskiej-spojrzenia z Warszawy / W. Waszczykowski // Frankfurter Allgemeine Zeitung. – 2016. – 04.04.
154. Wciągać Rosję do dialogu // Nowa Europa Wschodnia. – 2011. – nr 2.
155. Wizyta ministra Witolda Waszczykowskiego na Białorusi [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://www.msz.gov.pl/>
156. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej (Bruksela, 19–20 czerwca 2008 r.) // Studia Europejskie. – 2008. – nr 3.
157. Wojas J. Pułapki polskiej polityki wschodniej [Електронний ресурс] / J. Wojas // 2015. – 23.03. – Режим доступу: <http://www.eastbook.pl/>
158. Wojtaszczyk K. A. Prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Lizbońskiego // Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej / K. A. Wojtaszczyk. – Warszawa, 2010.
159. Wojtaszczyk_ Polska prezydencja w Unii Europejskiej / Wojtaszczyk, Nadolska. – Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2010.
160. Wpływ członkostwa nowych państw UE na relacje ze wschodnimi państwami ościennymi: raport / Cimoszewicz Włodzimierz, Doliwa-Klerpacka Anna, Zdanowicz Mieczysława (red.). – Białystok: Temida 2, 2009.
161. Wpływ DCFTA na modernizację ukraińskiej gospodarki [Електронний ресурс] / 2016. – 31.05. – Режим доступу: <http://www.pism.pl/>
162. Wschodnie partnerstwo – ukraiński komentarz / J. Darczewska (red.) <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2008-06-25>
163. Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze (Praga, 7 maja 2009 r.) // Studia Europejskie. – 2009. – nr 2.
164. Wspólna Deklaracja Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego // Studia Europejskie. – 2011. – nr 3.
165. Wybory w Gruzji i rosyjskie groźby [Електронний ресурс] / 2016. – 26.03. – Режим доступу: <http://www.rp.pl/>
166. Yearbook of Polish European Studies. – Warsaw: Warsaw University Centre for Europe, 2011.
167. Zaniewicz M. Czy Polska stanie się Rosją Europy Środkowej [Електронний ресурс] / M. Zaniewicz. – 2016. – 25.04. – Режим доступу: <http://www.eastbook.eu/>
168. Żęgota K. Partnerstwo Wschodnie – próba bilansu [Електронний ресурс] / K. Żęgota. – 2013. – 20.04. – Режим доступу: <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/stosunki-miedzynarodowe/partnerstwo-wschodnie-proba-bilansu>

169. Zięba R. Unia Europejska / R. Zięba // Międzynarodowe stosunki polityczne. – Lublin, 2006.
170. Źródła doktryny ULB [Електронний ресурс] // Kultura paryska. – Режим доступу: <http://www.kulturaparyska.com.pl/>
171. Żurawski vel Grajewski P. Kres idei jagiellońskiej / P. Żurawski vel Grajewski // Komentarz Miesięcznik Polityczny. – 2009. – nr 3 (16).
172. Żurawski vel Grajewski P. Nicejska równowaga / P. Żurawski vel Grajewski // Polska w Europie. – 2004. – nr 1 (45).
173. Żurawski vel Grajewski P. Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej – główne czy pomocnicze narzędzie polskiej polityki wschodniej? / P. Żurawski vel Grajewski // Partnerstwo Wschodnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i agendy Grupy Wyszehradzkiej. – Kraków, 2010.
174. Żurawski vel Grajewski P. Prawda o traktacie lizbońskim [Електронний ресурс] / P. Żurawski vel Grajewski // – Режим доступу:
175. <http://www.isp.org.pl/files/13001659140992203001120731274.pdf>

Dodatki

Tablica 1

Liczba wniosków o status uchodźcy złożonych przez obywateli Ukrainy w 28 państwach członkowskich UE, z podziałem na główne kraje przyjazdu (styczeń 2014 r. – czerwiec 2015 r.)

	2014 V	2014 VI	2014 XI	2014 XII	2015 III	2015 IV	2015 V	2015 VI
UE 28	740	1020	2135	1495	1850	1965	1560	1685
Czechy	40	35	55	45	90	80	45	-
RFN	75	110	555	435	395	460	505	635
Hiszpania	25	40	145	105	35	25	70	-
Francja	50	115	240	145	160	185	125	130
Włochy	70	135	380	230	445	540	360	350
Polska	75	135	225	195	245	205	155	220
Szwecja	70	110	160	140	165	135	115	160

Źródło: Eurostat

Tablica 2

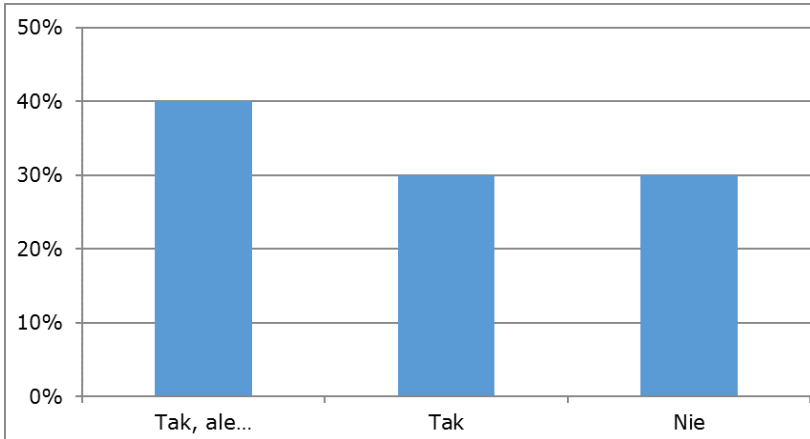
Liczba wniosków o zatrudnienie cudzoziemca (Ukraińca) zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce w pierwszej połowie 2015 r.

Ogólnie	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec
402674	49620	75316	81895	64429	62994	68420

Źródło: Eurostat

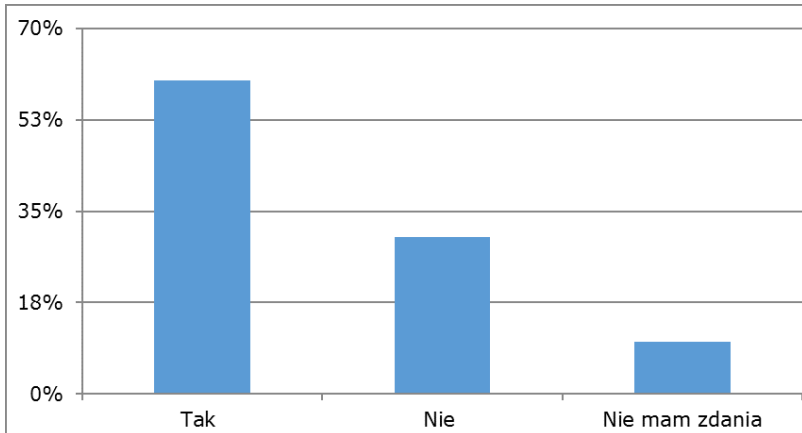
Wykres 1

Poziom wsparcia ludności polskiej dla członkostwa Ukrainy w UE¹³²



Wykres 2

Poziom wsparcia dla bezwizowego wjazdu obywateli Ukrainy do Polski



¹³² *Примітка.* Дослідження проводилось серед 100 студентів і випускників ВНЗ Польщі (м. Білосток та м. Щецин) у вересні-листопаді 2015 р.

У монографії ґрунтовно та всебічно розглянуто ініціативу ЄС – “Східне партнерство” як важливого виміру імплементації східної політики Польщі з урахуванням актуальних трендів трансформації міжнародного середовища в Центральній та Східній Європі.

Актуальність теми зумовлена потребою дослідження перспектив польсько-шведської ініціативи і в рамках ЄС, і можливостей офіційної Варшави за умов її реалізації. Вимогою часу є переосмислення сучасної польської східної політики й окреслення потенційних сценаріїв її втілення. Наголошено, що в інтересах Польщі – обмежити російське домінування та зміцнити власні східні кордони через демократизацію й європеїзацію правових, суспільних та економічних сфер держав СП.

Висвітлено деструктивні аспекти східного напрямку зовнішньої політики Польщі, що є наслідком впливу екзогенних та ендегенних чинників, з-поміж яких усередині Польщі (політичні, демографічні, культурні), всередині ЄС (політичні й економічні), у диференціації ставлення до офіційного Брюсселя з боку суспільств, охоплених СП, а також у зовнішньому вимірі російсько-української війни.

Зроблено висновок, що дослідження Східного партнерства у зовнішній політиці Польщі для України є вкрай важливим з огляду на доцільність “перезавантаження” сучасних відносин офіційного Києва та Варшави, а також щодо практичних потреб активізації європейського вектору зовнішньополітичної поведінки України в умовах зближення з ЄС.

Порушена проблема малодосліджена у вітчизняному науковому дискурсі і є перспективним напрямом розвитку української політичної теорії, що має безпосередній зв’язок із міжнародно-політичною практикою. Отримані висновки можуть бути використані у роботі державних органів та недержавних організацій, діяльність яких пов’язана з формуванням і реалізацією зовнішньополітичних пріоритетів України.

Книги для навчання і роботи!



Дорош Л. О., Івасечко О. Я., Турчин Я. Б.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

Навчальний посібник. – 2021. – 348 с.

ISBN 978-966-941-563-9

Охоплено широке коло базових понять та векторів зовнішньої політики України. Детально висвітлено ключові підходи до розуміння сутності зовнішньої політики, її типів, напрямів, принципів та концептуальних основ реалізації зовнішньої політики України, сучасного стану та проблем забезпечення національних інтересів України у сучасних міжнародних відносинах тощо.

Для студентів вищих навчальних закладів, а також для всіх, хто цікавиться проблематикою зовнішньої політики України та прагне вміти проаналізувати специфіку становлення сучасної системи міжнародних відносин, визначити місце України в ній, вектори розбудови відносин співробітництва України з іншими державами, міжнародними та регіональними організаціями.



Матлай Л. С.

ДИПЛОМАТІЯ УКРАЇНИ

Навчальний посібник. – 2020. – 260 с.

ISBN 978-966-941-455-7

Розглянуто початки дипломатичної практики у додержавний період; узагальнено дипломатичні традиції Київської Русі та Галицько-Волинського князівства; Запорозької Січі та козаччини; Української козацької держави; Української Народної Республіки, Радянської України, Західноукраїнської Народної Республіки; висвітлено діяльність вітчизняної дипломатії у міжвоєнний, воєнний та період міжблокового протистояння; охарактеризовано дипломатичну службу незалежної України; оцінено методи української дипломатії в різні історичні періоди; створено історико-політичні портрети відомих українських дипломатів минулого та сучасних практиків.

Видавництво Львівської політехніки

вул. Ф. Колесси, 4, корп. 23А, м. Львів, 79013

тел. +380 32 258 4103, факс +380 32 2584101, <http://vlp.com.ua>, vmr@vlp.com.ua



НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Рослонь Домініка Томашівна
Турчин Ярина Богданівна
Івасечко Ольга Ярославівна**

**СХІДНЕ
ПАРТНЕРСТВО
В ЗОВНІШНІЙ
ПОЛІТИЦІ
ПОЛЬЩІ**

Монографія

Коректор *Анна Весній*
Технічний редактор *Лілія Саламін*
Комп'ютерне верстання *Марти Гарасимів*
Художник-дизайнер *Уляна Келеман*

Здано у видавництво 10.03.2021. Підписано до друку 05.05.2021
Формат 60' 84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Друк офсетний
Умовн. друк. арк. 10,23. Обл.-вид. арк. 9,4
Наклад 70 прим. Зам. 210194

Видавець і виготівник: Видавництво Львівської політехніки
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4459 від 27.12.2012 р.

вул. Ф. Колесси, 4, Львів, 79013
тел. + 380 32 2584103, факс +380 32 2584101
vlp.com.ua, ел. пошта: vmr@vlp.com.ua

Rosłoń D. T.

Partnerstwo wschodnie w polityce zagranicznej Polski: monografia /
D. T. Rosłoń, J. B. Turczyn, O. J. Iwaszczo – Lwów : Wydawnictwo Politechniki
Lwowskiej, 2021. – 176 s.

ISBN 978-966-941-596-7

Monografia poświęcona jest wnikliwemu i kompleksowemu badaniu inicjatywy UE – Partnerstwo Wschodnie jako kluczowego wymiaru realizacji Wschodniej polityki Polski, uwzględniającej aktualne tendencje w transformacji międzynarodowego środowiska w Europie Środkowej i Wschodniej.

Aktualność danej pracy wynika z konieczności zbadania perspektyw polsko-szwedzkiej inicjatywy zarówno w ramach UE, jak i możliwości Warszawy w zakresie jej realizacji. W opracowaniu zwrócono również uwagę na fakt, iż potrzebny jest czas, aby jeszcze raz przeanalizować polską wschodnią Politykę i wyznaczyć potencjalne scenariusze jej realizacji. Podkreślono, że w interesie Polski jest ograniczenie dominacji Rosji i wzmocnienie własnych wschodnich granic poprzez demokratyzację i europeizację sfer prawnych, społecznych i gospodarczych państw Partnerstwa Wschodniego.