

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Polska polityka wschodnia  
jako priorytet polskiej Prezydencji w UE  
w drugiej połowie 2011 roku**

---

**OPINIE**  
*i*  
**EKSPERTYZY**

OE-154

---

Kancelaria Senatu  
Grudzień 2010

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji oraz Zespół ds. Prezydencji.  
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.  
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.  
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu  
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)  
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.  
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Biuro Analiz i Dokumentacji  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,  
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

## **Polska polityka wschodnia jako priorytet polskiej Prezydencji w drugiej połowie 2011 roku**

### **Wstęp**

Tematem niniejszego opracowania są perspektywy realizacji celów polskiej polityki wschodniej w trakcie pełnienia przez Polskę prezydencji w Radzie UE. Polska polityka wschodnia będzie tu rozumiana jako działania RP podejmowane na poziomie bilateralnym lub na szczeblu instytucji międzynarodowych (głównie UE i NATO) wobec państw Europy Wschodniej, Rosji, Kaukazu Południowego i Azji Centralnej.

Na początku zostaną pokrótce zarysowane cele polskiej polityki wschodniej. Następnie zostaną przedstawione główne cele polityki wschodniej UE. Tematem trzeciej części opracowania będą wyzwania na obszarze poradzieckim, przed którymi stoją Polska i Unia Europejska. Na koniec analizie zostaną poddane perspektywy dla realizacji celów polskiej polityki wschodniej w trakcie sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 roku.

### **Tezy**

- 1) Podstawowym założeniem polskiej polityki wschodniej od 1989 roku było zapewnienie państwu polskiemu bezpieczeństwa. W tym celu Polska starała się budować za swoją wschodnią granicą strefę stabilności poprzez umacnianie suwerenności państw oddzielających Polskę od Rosji, a także poprzez budowę przyjaznych relacji z tymi państwami i z Rosją.
- 2) Polska, mając zbyt mały potencjał, by indywidualnie odgrywać znaczną rolę w regionie, szczególnie wobec o wiele silniejszych wpływów regionalnych Federacji Rosyjskiej, dąży do włączenia w proces demokratyzacji sąsiedztwa państw i struktur euroatlantyckich, głównie UE i NATO.
- 3) Ogólne cele polityki zagranicznej RP i UE są podobne. W UE panuje konsensus zbliżony do stanowiska Polski co do preferowanego kierunku rozwoju w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, tzw. „wschodniego sąsiedztwa” UE, opierający się na przeświadczeniu, że w interesie Europy leży umacnianie stabilności we wschodnim sąsiedztwie UE i wspieranie reform demokratycznych. Pomiędzy stanowiskiem Polski i części innych państw członkowskich występują jednak różnice wynikające z preferowanego stopnia zaangażowania UE w sprawę modernizacji wschodniego sąsiedztwa Unii, a także w kwestii rozłożenia akcentów na zacieśnianie stosunków z regionem sąsiedztwa i z Rosją. Polska traktuje priorytetowo zacieśnianie więzi UE z Europą Wschodnią i Kaukazem Południowym, natomiast dla części krajów członkowskich priorytetem w tym regionie jest rozbudowywanie relacji z Rosją.
- 4) Objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie UE będzie okazją do promocji polskiego punktu widzenia w kwestiach wschodnich, jednak należy pamiętać, że po wejściu w życie Traktatu

z Lizbony rola prezydencji w kształtowaniu unijnej polityki zagranicznej została znacznie ograniczona. Polska nie będzie więc dysponowała znacznymi możliwościami wpływania na agendę polityki wschodniej UE. Polska powinna więc się skupić na rozwoju współpracy sektorowej, na wspomaganiu Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w jej kontaktach z państwami przestrzeni poradzieckiej, na zwiększaniu widoczności inicjatywy Partnerstwa Wschodniego i na promocji swojego punktu widzenia na sprawy wschodnie.

## **Polityka wschodnia RP**

Przez dwadzieścia lat od upadku komunizmu naczelnym celem polskiej polityki wschodniej było zapewnienie Polsce stabilnego otoczenia międzynarodowego, które by sprzyjało rozwojowi niepodległego państwa polskiego. Polityka RP wobec obszaru poradzieckiego jest oparta na założeniu, że warunki te będą spełnione, gdy za wschodnią granicą Polski znajdować się będą suwerenne, demokratyczne państwa prawa o gospodarkach rynkowych, zintegrowane ze strukturami europejskimi i atlantyckimi. Pozwoliłoby to na przeciwdziałanie/sprostanie dwóm głównym wyzwaniom dla RP: **(1)** niestabilności państw sąsiadujących z Polską mogącej mieć negatywne skutki dla bezpieczeństwa Polski i Europy, **(2)** odzyskanie przez (kierującą się odmiennymi interesami) Rosję wpływów politycznych, społecznych, gospodarczych, a także wojskowych w Europie Wschodniej, a w dalszej perspektywie – w Europie Środkowej, w tym w Polsce. Celem Polski jest zatem niedopuszczenie, by jej wschodnia granica wyznaczała podział między odmiennymi przestrzeniami cywilizacyjnymi i ośrodkami geopolitycznymi.

W tym celu przez ostatnie dwadzieścia lat Polska starała się podejmować działania wzmacniające suwerenność państw znajdujących się pomiędzy Polską i Rosją – Litwy, Ukrainy i Białorusi, a także pozostałych państw poradzieckich oraz podejmowała działania wspierające modernizację demokratyczną na obszarze poradzieckim.

Oprócz tego zasadniczego celu, polityka wschodnia Polski miała wypełniać także szereg innych zadań, do których należą m.in.: zapewnienie Polsce bezpieczeństwa dostaw źródeł energii, ochrona polskiej mniejszości za wschodnią granicą, rozwój współpracy gospodarczej, budowa pozycji kraju wewnątrz UE, proces pojednania między narodami.

Polska polityka wschodnia realizowana jest na dwóch poziomach. Pierwszy z nich to działania podejmowane w kontaktach bilateralnych z poszczególnymi krajami lub grupami krajów obszaru. Głównymi instrumentami tak rozumianej polityki wschodniej są: dialog polityczny, rozmaite inicjatywy dwustronne i wielostronne, pomoc rozwojowa, podejmowanie działań w polskiej polityce wewnętrznej o konsekwencjach dla państw poradzieckich (np. polityka wizowa lub imigracyjna). Należy zauważyć, że cele, jakie Warszawa stawia przed polityką wschodnią często przerastają jej indywidualne możliwości. Dlatego Polska stara się włączyć kraje i organizacje europejskie i transatlantyckie (głównie UE i NATO, ale także Grupę Wyszehradzką i inne) w proces umacniania suwerenności, modernizacji i demokratyzacji państw poradzieckich. Uczestnictwo w kształtowaniu wschodniej polityki NATO, a zwłaszcza UE, stało się drugim poziomem polskiej polityki wschodniej, który istotnie zwiększył możliwości jej oddziaływania na tym obszarze.

Z punktu widzenia Warszawy przestrzeń poradziecką można podzielić na cztery regiony o odmiennych charakterystykach i o odmiennym znaczeniu dla interesów RP:

- Europa Wschodnia,
- Federacja Rosyjska,
- Kaukaz Południowy,
- Azja Centralna.

## **Polityka RP wobec państw Europy Wschodniej**

Ze względu na bliskość geograficzną Europa Wschodnia jest priorytetowym kierunkiem polskiej polityki wschodniej. W regionie szczególnie ważne miejsce zajmuje Ukraina i w mniejszym stopniu Białoruś. Mołdawia odgrywa stosunkowo niewielką rolę dla polityki zagranicznej RP, choć jej rola w ciągu ostatnich dwóch lat wzrosła.

### **Polityka Polski wobec Ukrainy**

Ze względu na to, że Ukraina sąsiaduje z Polską, a także ze względu na jej wagę geopolityczną, Warszawa traktuje stosunki z Kijowem priorytetowo. Polska była pierwszym państwem, które uznało niepodległość Ukrainy w grudniu 1991 roku. Od tego czasu polityka Polski koncentrowała się na wspieraniu Ukrainy w umacnianiu jej suwerenności, a także w przemianach demokratycznych. Polska wychodzi z założenia, że suwerenna Ukraina, niezależna od Rosji będzie gwarantem bezpieczeństwa Polski. Jednocześnie Polska wspiera Ukrainę w transformacji w kierunku demokracji, państwa prawa i gospodarki rynkowej, według Warszawy bowiem tylko taki system polityczny gwarantuje długoterminową stabilność.

Po uzyskaniu członkostwa w NATO i UE Warszawa zabiegała o włączenie Ukrainy do tych organizacji. Opierała się przy tym na założeniu, że perspektywa członkostwa stałaby się dla Ukrainy zachętą do reform, zaś wejście do obu organizacji zwiększyłoby jej bezpieczeństwo, a przez to także bezpieczeństwo Polski. Ponadto Warszawa wychodzi z założenia, że powodzenie transformacji na Ukrainie mogłoby uruchomić podobne procesy transformacyjne także w Rosji i innych państwach poradzieckich, przyczyniając się w ten sposób do stabilizacji obszaru byłego ZSRR. Obecnie, wobec małych szans na akcesję Ukrainy do UE i NATO, Warszawa skupia się na wzmocnieniu współpracy Unii z Ukrainą (oraz pozostałymi państwami wschodniego sąsiedztwa), m.in. poprzez powołanie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

Polityka Warszawy konsekwentnie dąży do stworzenia sprzyjających warunków dla kontaktów międzyludzkich pomiędzy Ukraińcami i Polakami. Przed wejściem do UE Polska wstrzymywała wprowadzenie obowiązku wizowego dla Ukraińców najdłużej spośród wszystkich państw kandydujących, zaś po wejściu do Unii zniesienie wiz dla Ukrainy stało się ważnym celem polityki RP wewnątrz UE. Ponadto Polska wspólnie z Ukrainą zawarły porozumienie o małym ruchu granicznym (MRG), dzięki czemu Ukraińcy i Polacy mieszkający w pasie przygranicznym (do 30 km z obu stron granicy) mogą po tym obszarze podróżować bez wiz (umowę o MRG zawarły z Ukrainą także Słowacja i Węgry).

Oprócz zabiegania o interesy Ukrainy na forum UE Polska dąży do zacieśniania współpracy z Ukrainą w wymiarze bilateralnym. Ukraina jest głównym beneficjentem polskiej pomocy rozwojowej. Oba państwa będą wspólnie organizować piłkarskie mistrzostwa Europy w 2012 roku. Warszawa zniosła także obowiązek posiadania zezwolenia na pracę dla ukraińskich pracowników sezonowych szukających zatrudnienia w Polsce.

Niemniej, z wyjątkiem krótkiego okresu po pomarańczowej rewolucji, trudno się doszukać zaangażowania Ukrainy w proces transformacji na wzór zachodni. Ukraina unika też jednoznacznego opowiedzenia się za rosyjską lub unijną orientacją geopolityczną, jak uczyniła to Polska, orientując się na Zachód. Należy też zauważyć, że stosunki Warszawy i Kijowa nie są wolne od problemów: nie udało się wybudować ropociągu Odessa–Brody–Płock; otwarcie Cmentarza Orłat Lwowskich zajęło wiele lat starań i negocjacji, a współpraca gospodarcza jest wciąż niedostatecznie rozwinięta.

### **Polityka Polski wobec Białorusi**

Od momentu uzyskania niepodległości przez Białoruś w grudniu 1991 roku, Warszawa starała się wspierać państwowość młodego państwa i rozwijać z nim współpracę polityczną i go-

spodarczą. Jednak relacje Warszawy i Mińska uległy pogorszeniu wraz z dojściem do władzy Aleksandra Łukaszenki w 1994 roku, a zwłaszcza po wzmocnieniu tendencji autorytarnych w białoruskim systemie władzy po 1996 roku. Przyczyną było łamanie praw człowieka i zasad demokracji przez białoruskie władze, a także fakt, że Mińsk zacieśniał integrację z Rosją i nie był zainteresowany integracją z Zachodem.

Polska w relacjach z Białorusią skupia się na udzielaniu wsparcia opozycji demokratycznej i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Przykładem może być udzielane przez Polskę finansowanie białoruskiego, niezależnego kanału telewizyjnego Belsat nadającego na Białoruś. Jednak działania Warszawy konsekwentnie spotykają się z krytyką ze strony reżimu Łukaszenki i utrudniają kontakty na szczeblu oficjalnym. Do 2008 roku Polska starała się za pośrednictwem Unii wywrzeć presję na Białoruś, by ta podjęła reformy demokratyczne. Od 2008 roku Polska podejmuje próby wznowienia relacji z Mińskiem, m.in. poprzez zaoferowanie Białorusi pogłębienia współpracy gospodarczej z UE w zamian za podjęcie reform demokratycznych, nie doszło jednak do przełomu. Stosunki między Polską i Białorusią są słabo zinstytucjonalizowane i obu państwom trudno dojść do porozumienia w drażliwych kwestiach spornych, z których bodaj najważniejszą jest polityka represji prowadzona przez Mińsk wobec mniejszości polskiej i jej organizacji – Związku Polaków na Białorusi. Niemniej Polska kontynuuje działania na rzecz włączenia UE w kwestię demokratyzacji Białorusi, czego przykładem jest włączenie jej do unijnej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

### **Polityka Polski wobec Mołdawii**

W ciągu minionych dwóch dekad Mołdawia odgrywała mniejsze znaczenie dla polskiej dyplomacji, choć wydaje się, że jej rola wzrosła, gdy w 2009 roku, po ośmiu latach rządów Władimira Woronina i jego Partii Komunistów Republiki Mołdawia, władzę w tym kraju przejął nastawiony reformatorsko Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej. W Polsce pojawiły się wówczas nadzieje, że Mołdawia może stać się przykładem państwa wschodniego sąsiedztwa UE, które skutecznie przeprowadza reformy w kierunku demokratycznego państwa prawa i gospodarki rynkowej. Warszawa aktywnie uczestniczy w Grupie Przyjaciół Mołdawii – nieformalnej formule spotkań państw wspierających europejskie aspiracje Mołdawii.

### **Polityka Polski wobec Rosji**

Oprócz relacji z Ukrainą stosunki z Rosją odgrywają priorytetową rolę w polskiej polityce wschodniej. Rozmiar, potencjał wojskowy, gospodarczy (surowce energetyczne), wspólna historia, ambicje mocarstwowe – wszystko to sprawia, że Rosja jest bardzo ważnym państwem warunkującym międzynarodową sytuację Polski.

Przez większą część ostatnich dwudziestu lat stosunki między Warszawą a Moskwą były chłodne. Decydowały o tym sprzeczności interesów bądź wizji w czterech kluczowych sprawach. Po pierwsze, od upadku komunizmu głównym celem Warszawy w relacjach z Moskwą było usunięcie przejawów podległości powstałych w czasach bloku komunistycznego i niedopuszczenie do powstania nowych form zależności. Ze względu na ograniczony potencjał w porównaniu z rosyjskim Polska starała się osiągnąć ten cel poprzez uzyskanie członkostwa w NATO i UE. Następnie dążyła do zacieśnienia więzi ze Stanami Zjednoczonymi m.in. poprzez udostępnienie terytorium RP dla rozmieszczenia elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Wszystkie te działania spotykały się ze zdecydowanym sprzeciwem Rosji, która uznawała je za zagrożenie dla jej interesów bezpieczeństwa.

Drugą sporną kwestią jest rozbieżność interesów Warszawy i Moskwy w polityce wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. O ile Polska skupia się na wzmacnianiu

suwerenności tych państw (rozumianej również jako ograniczanie zależności od Rosji) i wspieraniu transformacji ustrojowej na Ukrainie czy w Gruzji, Rosja uznaje państwa poradzieckie za strefę swoich uprzywilejowanych wpływów. Warszawa stara się na forum UE, by stosunki z państwami wschodniego sąsiedztwa znajdowały się na liście priorytetów polityki zagranicznej UE co najmniej tak wysoko jak stosunki z Rosją. Zaangażowanie Polski w przemiany we wspólnym sąsiedztwie – wsparcie dla integracji z UE i NATO, zaangażowanie w przemiany demokratyczne (np. w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie), a także w realizację projektów gospodarczych (np. projektów energetycznych – ropociąg Odessa–Brody–Płock) Moskwa traktowała więc jako działania niekorzystne dla jej interesów. By osłabić pozycję Polski w kontaktach z państwami Unii, Rosja prowadziła politykę izolowania Polski wewnątrz UE, m.in. poprzez ukazywanie Polski jako kraju rusofobicznego, i przez to – niezdolnego do podjęcia konstruktywnej współpracy z Rosją.

Kolejnym celem polskiej polityki wobec Rosji jest zapewnienie stabilnych dostaw rosyjskich surowców energetycznych. Około 90% ropy i 65% gazu zużywanych w Polsce pochodzi z Rosji. Jednocześnie Polska podejmuje próby dywersyfikacji dostaw gazu i ropy w obawie przed wykorzystaniem przez Moskwę mocnej pozycji dostawcy dla celów politycznych. Jednak dotąd próby te nie przyniosły istotnego rezultatu.

Ważnym punktem spornym są też nierozwiązane kwestie historyczne. Celem Warszawy jest doprowadzenie do uznania przez Rosję krzywd wyrządzonych Polsce przez Związek Radziecki. Chodzi głównie o uznanie zbrodni katyńskiej i okupacji Polski w następstwie paktu Ribbentrop–Mołotow, a także o przekazanie akt śledztwa katyńskiego. Po krótkim okresie na początku lat dziewięćdziesiątych współpraca w tym obszarze stała w miejscu. Polepszenie atmosfery nastąpiło dopiero w ciągu ostatniego roku, szczególnie w trakcie obchodów rocznicy katyńskiej i po tragedii smoleńskiej w kwietniu 2010 roku.

### **Polityka Polski wobec państw Kaukazu Południowego**

Przez większą część ostatniego dwudziestolecia Warszawa nie postrzegała Kaukazu Południowego jako regionu istotnego dla bezpośrednich interesów państwa. Znaczenie tego obszaru wzrosło dopiero w następstwie rewolucji róż (gdy ekipę Eduarda Szewardnadzego zastąpiła reformatorska grupa skupiona wokół Michaila Saakaszwilego) w Gruzji w 2003 roku, kiedy okazało się, że państwa kaukaskie dysponują potencjałem transformacyjnym i że możliwe jest ich zbliżenie z Zachodem. Ważnym momentem było też włączenie państw kaukaskich do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a następnie do promowanej przez Polskę unijnej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Warszawa zainteresowana jest sukcesem unijnej polityki w każdym z państw wschodniego sąsiedztwa, ponieważ sukces w jednym państwie mógłby mieć pozytywny efekt także w innych krajach poradzieckich, a także mógłby służyć jako impuls dla Unii, by bardziej zaangażowała się w krajach b. ZSRR. Państwa kaukaskie, a zwłaszcza Gruzja, zyskały na znaczeniu za czasów prezydentury Lecha Kaczyńskiego, który aktywnie zabiegał o przyłączenie Gruzji do NATO, a w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej w 2008 roku starał się wewnątrz UE o udzielenie wsparcia Tbilisi.

Polska wspiera też działania Unii na rzecz budowy infrastruktury tranzytu ropy i gazu z basenu Morza Kaspijskiego (np. projekt ropociągu Odessa–Brody–Płock, gazociąg Nabucco, a także ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan i gazociąg Baku–Tbilisi–Erzurum). W tym kontekście Polska jest zwolennikiem nawiązywania współpracy z Kaukazem Południowym.

## **Polityka Polski wobec Azji Centralnej**

Azja Centralna nie odgrywa istotnej roli dla polityki zagranicznej Polski. Jej rola związana jest głównie z bogactwem surowców energetycznych, które mogłyby potencjalnie zostać wykorzystane do projektów dywersyfikacyjnych omijających Rosję. Należy także wspomnieć o znaczeniu regionu Azji Centralnej dla operacji wojskowej NATO w Afganistanie i przez to dla interesów RP.

## **Polityka wschodnia Unii Europejskiej**

Ogólne cele polityki wschodniej UE i Polski są zasadniczo zbieżne, zaś różnice sprowadzają się głównie do preferowanego poziomu zaangażowania w regionie, a nie do różnych wizji celów politycznych. Zarówno Polsce, jak i Unii zależy na stworzeniu stabilnego otoczenia międzynarodowego poprzez wspieranie reform w państwach sąsiedztwa UE, na nawiązywaniu współpracy z Rosją czy na ochronie interesów państw członkowskich w ich relacjach z obszarem poradzieckim. Polska zabiega jednak o większe niż dotychczas zaangażowanie polityczne i finansowe Unii w regionie wschodniego sąsiedztwa.

Polityka wschodnia UE opiera się na trzech filarach:

- 1) polityka wobec wschodniego sąsiedztwa,
- 2) polityka wobec Rosji,
- 3) polityka wobec Azji Centralnej.

## **Polityka UE wobec krajów Partnerstwa Wschodniego**

Głównym celem UE w relacjach z państwami wschodniego sąsiedztwa (Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą) jest zacieśnienie współpracy politycznej i integracji gospodarczej. Podstawowym instrumentem polityki UE wobec wschodnich sąsiadów jest uruchomiona w 2004 roku Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS), która została rozwinięta i dopełniona w 2009 roku poprzez inicjatywę Partnerstwa Wschodniego (PW), które formalnie stanowi element EPS. PW skierowane jest do sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Składa się z dwóch wymiarów – dwustronnego i wielostronnego. Celem współpracy dwustronnej jest zawarcie nowych umów stowarzyszeniowych z krajami objętymi programem, które zawierają porozumienia o pogłębionych strefach wolnego handlu, a także rozwój współpracy sektorowej, w tym pełna liberalizacja reżimu wizowego, traktowana jak długoterminowy cel. Dotychczas negocjacje nad umową stowarzyszeniową UE rozpoczęła z Ukrainą (marzec 2007), Mołdawią (styczeń 2010) oraz Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją (lipiec 2010). Trudno ocenić kiedy zostaną zakończone. Najbliżej wydaje się być Ukraina, która w najbardziej optymistycznym wariantcie mogłaby zawrzeć umowę nawet w 2011 roku i Mołdawia, jeśli proeuropejskiej koalicji uda się utrzymać władzę. W przypadku państw Kaukazu Południowego potrwać najprawdopodobniej kilka lat. Ponadto dotychczas Ukrainy, Mołdawia i Gruzja podpisały umowy o ułatwieniach wizowych, a Armenia przygotowuje się do rozpoczęcia negocjacji w tej sprawie. Białoruś jest osobnym przypadkiem, gdyż z uwagi na nieprzestrzeganie zasad demokracji UE wstrzymała zawarcie z Mińskiem porozumienia o partnerstwie i współpracy, a uczestnictwo Białorusi w większości programów unijnych jest zawieszona bądź mocno ograniczone. UE opracowuje obecnie tzw. „przejściowy plan działań” wobec Białorusi, który ma być przedstawiony na początku 2011 roku. W zamierzeniu UE dokument ten wyznaczy tymczasowe ramy i cele współpracy z Mińskiem.



Partnerstwo Wschodnie przewiduje też wymiar wielostronny, mający na celu zacieśnienie współpracy i związków między państwami objętymi Partnerstwem oraz państwami członkowskimi. W ramach wymiaru wielostronnego powołano cztery platformy tematyczne, zajmujące się głównymi obszarami współpracy oraz sześć inicjatyw flagowych, powołanych do realizacji projektów w konkretnych dziedzinach (np. zintegrowane zarządzanie granicami). Jednak dla efektywnego rozwoju współpracy wielostronnej krajów PW istnieje szereg wyzwań m.in. oddalenie geograficzne, konflikty regionalne dzielące te kraje oraz stosunkowo skromne finansowanie.

Ważną rolę w polityce Unii wobec wschodniego sąsiedztwa gra wsparcie finansowe udzielane przez Brukselę państwom Partnerstwa. Ogółem w latach 2007–2013 przeznaczono na pomoc około 4 mld euro w ramach Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponadto dostępna jest pomoc makrofinansowa w formie pożyczek i grantów oraz pożyczki na inwestycje oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Wydaje się, że Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie wyznaczy ramy stosunków ze wschodnimi sąsiadami w perspektywie średniookresowej. Kryzys gospodarczy w UE oraz problemy z wypracowaniem spójnej polityki przez Brukselę powodują, że możliwość zaproponowania przez UE bardziej ambitnej oferty krajom PW jest mało prawdopodobna.

### **Polityka UE wobec Rosji**

Oficjalnie UE i Rosja określają wzajemne stosunki jako „strategiczne partnerstwo”, ale ich relacje polityczne, gospodarcze i bezpieczeństwa cechuje zarówno współpraca (głównie w kwestiach gospodarczych), współzależność (handel surowcami energetycznymi), jak i rywalizacja (kwestie bezpieczeństwa europejskiego, wspólne sąsiedztwo). W ciągu ostatniego roku, po okresie ochłodzenia stosunków w następstwie wojny w Gruzji w sierpniu 2008 roku, atmosfera relacji między UE i Rosją poprawia się.

Wewnątrz UE brakuje jednomyślności w sprawie polityki wobec Rosji. Część państw członkowskich traktuje Rosję przede wszystkim jako państwo ważne dla ich interesów gospodarczych oraz politycznych, a nie jako wyzwanie dla bezpieczeństwa (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania). Dla tych państw znacznie większe znaczenie ma rozwój relacji z Rosją niż zaangażowanie polityczne w Europie Wschodniej i promocja zachodniego, alternatywnego wobec rosyjskiego modelu rozwoju, czemu Moskwa się sprzeciwia. Tradycyjnie część innych krajów członkowskich postrzegala Rosję jako wyzwanie polityczne (np. Wielka Brytania, Polska, państwa bałtyckie, Rumunia). Państwom tym zależy na wyłączeniu państw wspólnego sąsiedztwa z orbity silnych wpływów Rosji. W ostatnich miesiącach obserwuje się jednak złagodzenie ich stanowiska wobec Rosji i dążenie do poprawy wzajemnych stosunków. Choć wśród państw członkowskich nie ma konsensusu co do relacji z Rosją, dominuje przekonanie, by współpracować z nią w tych obszarach, gdzie to korzystne i możliwe (przede wszystkim w sferze gospodarczej), bez podejmowania działań mogących ją zantagonizować (krytyka jej systemu wewnętrznego, aktywizacja w regionie wspólnego sąsiedztwa). W rezultacie brakuje jasno określonego politycznego wymiaru relacji Brukseli z Moskwą.

W relacjach gospodarczych najważniejszą kwestią dla UE jest jej znaczne uzależnienie od rosyjskich surowców energetycznych. Około jednej trzeciej unijnego importu ropy naftowej i gazu ziemnego pochodzi z Rosji, przy czym udział ten jest zdecydowanie największy w przypadku państw Europy Środkowej. UE dąży do zapewnienia stabilnych dostaw rosyjskich surowców, a także surowców z basenu Morza Kaspijskiego, które transportowane są przez Rosję. Stara się też zwiększać udziały w rosyjskim sektorze energetycznym i przeciwdziałać nadmiernemu przejmowaniu unijnego sektora energetycznego przez rosyjskie spółki, by nie pogłębiać uzależnienia od jednego dostawcy, którego wiarygodność zmalała po kryzysach gazowych w latach 2006 i 2009.

Rosja nie jest kluczowym partnerem handlowym UE, jej udział w unijnym eksporcie i imporcie wynosi prawie 10%. W 2009 roku obrót towarowy wyniósł mniej niż 200 mld euro (spadek o jedną trzecią w stosunku do roku 2008 spowodowany kryzysem gospodarczym). Niemniej Unii zależy na ochronie interesów europejskich inwestorów w Rosji, a także na zwiększeniu obecności europejskich firm na rosyjskim rynku. Bruksela zabiega więc, by Rosja spełniła warunki członkostwa w WTO, a następnie żeby wstąpiła do tej organizacji.

Stosunki między UE i Rosją są silnie zinstytucjonalizowane. Rosja jest jedynym państwem, z którym UE odbywa dwa szczyty rocznie. Ponadto kontakty odbywają się na poziomie dwustronnych komisji i komitetów, które poruszają kwestie współpracy sektorowej. Stosunki dwustronne reguluje Umowa o Partnerstwie i Współpracy (PCA), która weszła w życie w 1997 roku. Choć jej termin obowiązywania został ustalony na 10 lat, umowa jest przedłużana automatycznie co rok. Obecnie negocjowana jest kolejna umowa.

Dodatkowo UE i Rosja zacieśniają współpracę w ramach „czterech przestrzeni”: (1) gospodarczej, (2) wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, (3) bezpieczeństwa międzynarodowego, (4) badań naukowych, edukacji i kultury. W 2010 roku UE i Rosja powołały nową inicjatywę: Partnerstwo na rzecz modernizacji, której deklarowanym celem ma być zacieśnianie więzi gospodarczych. Priorytety tej współpracy nie zostały jednak uzgodnione, co można traktować jako symptom szerszego zjawiska: wiele unijno-rosyjskich inicjatyw pozostaje tylko w sferze deklaracji.

Do ważnych kwestii w agendzie stosunków UE–Rosja należą obecnie: (1) negocjacje nowej umowy bazowej, która zastąpi PCA; (2) kwestie współpracy gospodarczej, w tym członkostwo Rosji w WTO, kwestie energetyczne oraz wypełnienie treścią Partnerstwa na rzecz modernizacji; (3) zniesienia obowiązku wizowego (dodatkowo dla Polski i Litwy ważne jest podpisanie umowy o małym ruchu granicznym z Kaliningradem).

Sprzeczności w postrzeganiu własnych interesów i porządku międzynarodowego pomiędzy UE i Rosją są na tyle duże i trwałe, że nie należy się spodziewać przełomu w politycznym wymiarze wzajemnych relacji. Możliwe są więc okresowe tarcia, szczególnie w związku z działaniami obu stron wobec państw Partnerstwa Wschodniego, szczególnie tych dotkniętych problemem separatyzmu (Gruzja, Mołdawia, Azerbejdżan i Armenia). UE i Rosja będą natomiast kontynuować zacieśnianie współpracy w kwestiach gospodarczych, choć ze względu na bariery inwestycyjne dla firm europejskich w Rosji trudno spodziewać się przełomu w tej kwestii. Sprzyjałoby temu członkostwo Rosji w WTO, lecz trudno ocenić czy lub kiedy ono nastąpi. Wydaje się też, że utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie rozwiąże problemu braku konsensusu pomiędzy członkami UE, co do pożądanego modelu stosunków z Rosją, czego skutkiem będzie brak spójności unijnej polityki wobec Rosji.

## UE a Azja Centralna

Ze względu na oddalenie geograficzne i stosunkowo niewielkie znaczenie dla bezpośrednich interesów Unii Azja Centralna nie jest szczególnie istotnym regionem dla polityki zagranicznej UE. Unia dopiero w 2007 roku przyjęła dokument określający strategię UE wobec Azji Centralnej, która nawet jak na Unię nie jest dokumentem zbyt ambitnym. Azja Centralna odgrywa istotne znaczenie z uwagi na surowce naturalne. Jednak pomiędzy UE i Azją Centralną nie istnieją poważne połączenia infrastrukturalne (oprócz tych przebiegających przez Rosję). Kontakty pomiędzy UE i państwami regionu są utrudnione przez to, że państwa Azji Centralnej rządzone są przez autorytarne reżimy, zaś UE zwraca uwagę na przestrzeganie praw człowieka (po masakrze dokonanej przez uzbeckie władze w Andizanie w 2005 roku UE objęła część władz Uzbekistanu sankcjami).

## Wyzwania dla Polski i UE

### Charakterystyka regionu

Dwadzieścia lat po upadku Związku Radzieckiego sytuacja na obszarze poradzieckim nie spełnia oczekiwań ani Polski, ani UE pod względem panujących w nim systemów politycznych, poziomu stabilności czy modelu społeczno-gospodarczego. Obszar ten tworzą państwa o zróżnicowanych systemach politycznych: nieskonsolidowane demokracje (Ukraina, Mołdawia i Gruzja), państwa autorytarne (Rosja), państwa autorytarne z elementami dyktatury (Białoruś, Azerbejdżan, Kazachstan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan), a także państwa pogrążone w chaosie (Kirgistan, nie można wykluczyć, że do tego grona dołączy Tadżykistan). Żaden z tych systemów nie odpowiada modelowi zachodniej demokracji i nie daje gwarancji stabilności w perspektywie średnioterminowej.

Chociaż państwa poradzieckie są silnie zróżnicowane, łączą je niektóre cechy wspólne. Większość z nich odznacza się słabością instytucji państwowych. Ważną rolę w życiu politycznym i gospodarczym państw odgrywają nieformalne grupy biznesu i polityki, a w niektórych przypadkach także przestępczości zorganizowanej. W gronie omawianych państw jedynie Gruzji udało się ograniczyć korupcję do poziomu porównywalnego z niektórymi krajami UE.

Istotnym wyzwaniem dla państw regionu są zagrożenia dla ich bezpieczeństwa. Część krajów tego obszaru dotknięta jest problemem „zamrożonych konfliktów”: Armenia i Azerbejdżan (o Górski Karabach), Mołdawia (o Naddniestrze), Gruzja (o Abchazję i Osetię Południową). W każdym z tych konfliktów kluczową rolę odgrywa Rosja, która, utrzymując obecność wojskową w rejonach konfliktów, przyczynia się do utrzymania ich w stanie zamrożenia. Swoją pozycję gwaranta pokoju Moskwa wykorzystuje do wpływania na politykę państw dotkniętych separatyzmem. Wojna w Gruzji w 2008 roku pokazała, że w omawianych państwach nie można wykluczyć wznowienia działań zbrojnych. Ponadto w Rosji trwają konflikty w regionie Kaukazu Północnego, a także pojawiają się ataki terrorystyczne w centralnej Rosji. Do walk dochodzi również w Tadżykistanie i Kirgistanie.

Większość państw obszaru poradzieckiego znajduje się w trudnej sytuacji gospodarczej, głównie na skutek niepodjęcia wystarczających reform dodatkowo utrudnionych przez słabość instytucji państwowych oraz niski poziom lub wręcz skorumpowanie elit osobiście zainteresowanych utrzymaniem *status quo* i przedkładających swoje interesy nad państwowe. Żadnej z wymienionych gospodarek nie udało się dokonać zmiany modernizacyjnej, która pozwoliłaby odejść od typowego dla regionu modelu odznaczającego się dominacją branż surowcowych lub słabo przetworzonych produktów rolnych i przemysłowych (przetwórstwo metali, ropy naftowej, nawozy sztuczne, produkty rolne). Państwa te zostały też znacznie dotknięte przez kryzys gospodarczy.

Unii Europejskiej nie udało się dotychczas zdobyć pozycji ważnego w sprawach bezpieczeństwa aktora regionalnego. Rolę tę natomiast pełni Rosja, która poprzez użycie sił zbrojnych, monopol na dostawy surowców, powiązania gospodarcze i kulturowe odgrywa znacznie większą rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej i procesów wewnątrzpolitycznych pozostałych państw poradzieckich niż którekolwiek państwo zachodnie czy nawet Unia Europejska jako całość. Dla omawianego obszaru Rosja pełni też rolę ośrodka kulturowego. Rosyjskie media są głównym źródłem informacji o świecie dla znacznej części mieszkańców państw poradzieckich. Zachodnie media są tam prawie nieobecne.

## Wyzwania polityczne i społeczne

- Ważnym wyzwaniem dla polityki zagranicznej zarówno Polski, jak i UE pozostaje promocja zachodnich wzorców organizacji państwa i społeczeństwa w krajach należących do Partnerstwa Wschodniego. Unia dysponuje o wiele większymi możliwościami działania w tym zakresie niż Polska. Należy zauważyć, że będzie to wyzwanie długoterminowe, więc problemem może okazać się utrzymanie zainteresowania wewnątrz UE wobec braku natychmiastowych rezultatów. Dla podniesienia efektywności polityki UE istotne będzie przygotowanie oferty wystarczająco atrakcyjnej dla państw wschodniego sąsiedztwa (i dla elit tych państw) do podjęcia wysiłku reform i transformacji. Zasadne więc będzie usprawnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której rezultaty dotychczas okazały się skromne. Jeśli nieskuteczność tych inicjatyw będzie się przedłużać, istnieje ryzyko, że podważy to wiarygodność UE i ograniczy jej rolę w regionie na korzyść innych aktorów międzynarodowych: Rosji, Chin, Turcji czy nawet Iranu.
- Skutecznym, choć niewykorzystanym, sposobem na promocję norm i wartości europejskich w państwach poradzieckich mogłoby być ułatwienie i stworzenie lepszych warunków dla kontaktów międzyludzkich poprzez ograniczenie restrykcji w podróżowaniu do UE. Celem UE i Polski powinno więc być zniesienie wiz, w pierwszym rzędzie dla państw wschodniego sąsiedztwa UE, a także dla Rosjan. Istotne też będzie wspieranie kontaktów pomiędzy reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego państw UE i państw partnerskich oraz rozszerzanie możliwości podejmowania studiów w UE dla studentów z państw poradzieckich. Jednocześnie ważne będzie podjęcie działań ograniczających zagrożenie nielegalną imigracją, a także wzmocnienie współpracy z państwami poradzieckimi na rzecz przeciwdziałania transgranicznej przestępczości zorganizowanej.
- Wyzwaniem będzie też prowadzenie dialogu politycznego na różnych szczeblach władzy RP (na szczeblu najwyższym, parlamentarnym, władz samorządowych i innych instytucji) i UE w celu budowy przyjaznych relacji z państwami regionu, służących realizacji interesów Polski i UE i rozwiązywaniu kwestii spornych. Do tego potrzebne będą możliwie częste spotkania z władzami partnerów oraz podtrzymywanie kontaktów z przedstawicielami innych środowisk politycznych.

## Wyzwania dla bezpieczeństwa

- Wyzwaniem dla UE i Polski mogą być działania Rosji naruszające suwerenność i bezpieczeństwo państw Europy Wschodniej, jak to miało miejsce w trakcie wojny w Gruzji. Trudno ocenić prawdopodobieństwo tego scenariusza w przyszłości, nie można go jednak całkowicie wykluczyć. Wyzwaniem dla UE będzie więc stworzenie mechanizmów zmniejszających prawdopodobieństwo podobnych konfliktów w przyszłości oraz wypracowanie sposobu reakcji na sytuacje kryzysowe w sąsiedztwie.
- Ważnym zagrożeniem mogą być zamrożone konflikty w Gruzji, pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem oraz w Mołdawii. Choć ryzyko wznowienia działań wojennych jest w najbliższych latach raczej niewielkie, nie można go całkiem wykluczyć (zwłaszcza w dwóch pierwszych przypadkach). Dlatego wyzwaniem dla UE będzie głębsze zaangażowanie w proces pokojowy w zamrożonych konfliktach.
- Zasadnicze znaczenie będzie mieć, czy Unia Europejska stanie się istotnym aktorem w kwestiach bezpieczeństwa w regionie wschodniego sąsiedztwa. Dotychczas jej rola w tym zakresie była bardzo ograniczona. Utrudnieniem będą działania Rosji, która dąży do zachowania monopolu w kwestiach bezpieczeństwa w obszarze wspólnego sąsiedztwa z UE.

## Wyzwania gospodarcze

- Omawiany obszar ma istotne znaczenie dla gospodarki RP oraz dla gospodarek innych państw członkowskich UE głównie ze względu na występujące na nim bogate złoża surowców energetycznych. Dlatego wyzwaniem dla Polski i UE będzie zagwarantowanie stabilnych dostaw surowców na dogodnych warunkach z Rosji i regionu Morza Kaspijskiego. Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego UE korzystna będzie rozbudowa połączeń infrastrukturalnych z regionem Morza Kaspijskiego, która ograniczyłaby zależność od dostaw węglowodorów z Rosji.
- Omawiany obszar może być atrakcyjnym rynkiem zbytu dla towarów produkowanych w UE oraz miejscem inwestycji. Dlatego ważne będzie zagwarantowanie unijnym przedsiębiorstw dostępu do rynków państw Europy Wschodniej i Rosji oraz egzekwowanie dobrego traktowania unijnych przedsiębiorstwom w omawianych państwach. Z tego punktu widzenia zasadne będzie zawarcie umów o tzw. pogłębionym i kompleksowym wolnym handlu z Ukrainą, Mołdawią, Gruzją i Armenią oraz sfinalizowanie negocjacji z Rosją, Białorusią i Azerbejdżanem o członkostwie w WTO.

## Perspektywy dla Polskiej Prezydencji w Radzie UE

Wejście w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 roku znacznie ograniczyło rolę prezydencji w Radzie UE w kształtowaniu unijnej polityki zagranicznej. O ile przed wejściem w życie nowego traktatu prezydencja przewodniczyła ważnemu organowi Rady UE – Radzie do Spraw Zagranicznych i przez to w istotny sposób wpływała na agendę działań zewnętrznych Unii, to w nowym systemie prawnym funkcję tę przejęła *Wysoka Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa* (obecnie funkcję tę pełni Catherine Ashton). Z formalnego punktu widzenia rola prezydencji sprowadza się obecnie do przewodniczenia obradom Rady ds. Zagranicznych, jedynie w przypadku gdy zajmuje się ona polityką rozwojową lub wspólną polityką handlową, która i tak pozostaje w kompetencji Komisji Europejskiej, a nie państw członkowskich. Ponadto prezydencja rotacyjna przewodniczy w grupach roboczych przygotowujących posiedzenia Rady i odpowiada za koordynację jej organów pomocniczych. Jej wpływ na formułowanie agendy polityki zagranicznej będzie więc pośredni i ograniczony. Ponadto z zasady państwa sprawujące prezydencję ograniczają się w promowaniu własnych interesów, a zamiast tego starają się mediować i wyrażać ogólny interes UE i państw członkowskich.

Warszawa będzie miała więc małe możliwości w kształtowaniu agendy unijnych relacji ze wschodnimi sąsiadami czy z Rosją. Dlatego działania Polski powinny się skupić na wykorzystaniu tych możliwości, które daje Traktat z Lizbony:

- Przede wszystkim Polska może działać na rzecz rozwoju współpracy sektorowej. Priorytetem mogłoby być działanie w kierunku zniesienia obowiązku wizowego dla państw wschodniego sąsiedztwa i ewentualnie Rosji. Chociaż zniesienie wiz już w trakcie prezydencji jest mało prawdopodobne, Polska może starać się mobilizować Unię do wspierania państw Partnerstwa Wschodniego do wypełniania „wizowych planów działania” (dotychczas przedstawionych tylko Ukrainie, ale możliwe, że i inne kraje PW je otrzymają przed rozpoczęciem polskiej prezydencji), a także może się starać nagłaśniać postępy już uczynione w tych kwestiach przez państwa Partnerstwa Wschodniego.
- Na czas prezydencji przypadnie prawdopodobnie finalizowanie przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polska będzie mogła starać się wypromować swój punkt widzenia na temat przyszłego kształtu EPS poprzez organizowanie konferencji, rozmowy z przed-

stawicielami instytucji UE i państwami członkowskimi i przez intensyfikację spotkań państw członkowskich UE z reprezentantami państw partnerskich, dzięki czemu ich głos i potrzeby będą lepiej słyszane w Brukseli.

- Nie można wykluczyć, że na polską prezydencję przypadnie zakończenie negocjacji umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i – co mniej prawdopodobne – z Mołdawią. W takim przypadku Polska mogłaby zabiegać o szybkie przyjęcie nowej umowy.
- Prezydencja będzie okazją do utrzymania, a w miarę możliwości – zwiększenia promocji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Służyć temu będzie planowana przez Polskę seria spotkań ministerialnych w ramach Partnerstwa Wschodniego dotyczących współpracy sektorowej (kwestie współpracy wymiarów sprawiedliwości, kwestie ochrony środowiska, służby zdrowia itd.).
- Polska może pełnić funkcję pomocniczą względem Wysokiej Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Ze względu na intensywną agendę szefowej unijnej dyplomacji, może ona być zainteresowana scedowaniem części swoich kompetencji na rzecz prezydencji. W takim przypadku Polska mogłaby zaproponować występowanie w jej imieniu.
- Polska znajomość obszaru poradzieckiego może być przydatna w przypadku ewentualnego kryzysu w obszarze poradzieckim lub innego nieprzewidzianego, a ważnego wydarzenia. Prezydencja mogłaby wówczas włączyć się w opracowanie sposobu reagowania na takie wydarzenie. W drugiej połowie 2011 roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) nie osiągnie jeszcze pełni zdolności do prowadzenia polityki zagranicznej. Wsparcie ze strony prezydencji może więc okazać się pomocne.
- Polska nie powinna nadmiernie skupiać się w swoich działaniach tylko na jednym regionie, którym znaczna część państw członkowskich jest mniej zainteresowana od Warszawy. Należy również rozwijać współpracę z innymi regionami (np. Bałkanami, regionem Morza Śródziemnego), co pozwoli też na uzyskanie wsparcia państw członkowskich zainteresowanych większą aktywnością UE w tych regionach (państwa Europy Środkowej – Bałkanami i państwa Europy Południowej – państwami śródziemnomorskimi).