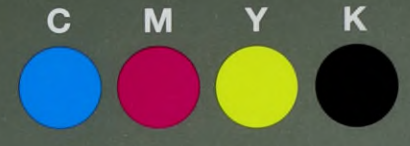


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



Agnieszka Legucka

Polityka
wschodnia
Unii
Europejskiej

65014

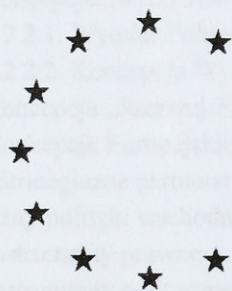
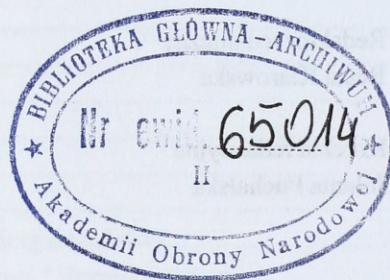




**Polityka
wschodnia
Unii
Europejskiej**

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

**Agnieszka
Legucka**



**Polityka
wschodnia
Unii
Europejskiej**

Warszawa 2008

Recenzenci:

dr hab. Jan Czaja

dr hab. Kazimierz Malak

Projekt okładki

Dariusz Łysio

Redaktor techniczny

Beata Klarowska

Korekta redakcyjna

Jolanta Puchalska

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008

ISBN 978-83-7523-050-5

Sygn. AON 5892/08

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
Zam. nr 117/2008

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej	9
1.1. Stosunki zewnętrzne	10
1.2. Geneza polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	11
1.2.1. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony	20
1.2.2. Europejska strategia bezpieczeństwa	24
1.3. Zasady funkcjonowania II filaru UE	28
1.4. Instrumenty działania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	29
1.5. Proces decyzyjny w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	30
1.6. Organy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	32
1.7. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w traktatach reformujących	34
1.8. Perspektywy rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE	37
2. Założenia polityki wschodniej Unii Europejskiej	38
2.1. Cele polityki wschodniej	39
2.1.1. Bezpieczeństwo na wschodniej granicy UE	41
2.2. Koncepcje polityki wschodniej UE	47
2.2.1. Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa (INN)	48
2.2.2. Koncepcje „wymiarów” polityki wschodniej	49
2.2.2.1. Wymiar Północny	50
2.2.2.2. Koncepcja Wymiaru Wschodniego UE	51
2.2.3. Koncepcja „Szerszej Europy”	54
2.2.4. Koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa	55
2.2.5. „Strategiczne partnerstwo” UE z Rosją	61
2.3. Instrumenty polityki wschodniej Unii Europejskiej	62
2.3.1. Instrumenty prawne	62
2.3.2. Instrumenty polityczne	63
2.3.3. TACIS	64
2.3.4. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	66
2.4. Ewolucja w kierunku Partnerstwa Wschodniego	70
2.5. Konkluzje	72
3. Podmioty polityki wschodniej Unii Europejskiej	74
3.1. Rosja	75
3.1.1. Rosyjska wizja integracji europejskiej	75
3.1.2. Instytucjonalizacja stosunków z Rosją	79
3.1.3. Unijne strategie wobec Rosji	82
3.1.3.1. Strategia działania	82

3.1.3.2. Wspólna strategia	83
3.1.4. Wspólne przestrzenie „strategicznego partnerstwa” UE i Rosji	88
3.1.5. Stosunek Rosji do rozszerzenia Unii Europejskiej	101
3.1.6. Kwestia Kaliningradu	104
3.2. Ukraina	108
3.2.1. Ukraińska wizja Unii Europejskiej	108
3.2.2. Instytucjonalizacja stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą	111
3.2.3. Unijna strategia wobec Ukrainy	114
3.2.4. Współpraca polityczna	117
3.2.4.1. „Pomarańczowa rewolucja” i intensyfikacja kontaktów UE z Ukrainą	119
3.2.4.2. Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa	123
3.2.5. Współpraca gospodarcza	127
3.2.6. Współpraca w sferze bezpieczeństwa	129
3.3. Białoruś	131
3.3.1. Rosyjsko-białoruska przestrzeń bezpieczeństwa	131
3.3.2. Próby instytucjonalizacji stosunków UE z Białorusią	135
3.3.3. Determinanty przyszłych relacji z UE	141
3.4. Mołdawia	144
3.4.1. Europejska polityka Mołdawii	145
3.4.2. Instytucjonalizacja stosunków Unii Europejskiej i Mołdawii	146
3.4.3. Zainteresowanie Unii Europejskiej konfliktem naddniestrzańskim	148
3.4.3.1. Misja Unii Europejskiej na granicy mołdawsko-ukraińskiej – EU BAM	151
3.5. Państwa Południowego Kaukazu	152
3.5.1. Problemy bezpieczeństwa południowokaukaskich państw	154
3.5.2. Armenia	156
3.5.3. Azerbejdżan	157
3.5.4. Gruzja	159
3.5.5. Konsekwencje wojny w Gruzji	163
3.6. Konkluzje	164
Zakończenie	166
Bibliografia	169

WSTĘP

Problematyka polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest jednym z ważniejszych zagadnień współczesnych stosunków międzynarodowych. Od momentu powołania tej struktury Europejczycy podjęli szereg działań w kierunku wzmocnienia instrumentów w kształtowaniu bezpieczeństwa zewnętrznego. Uświadomiono sobie, że bez angażowania się w sprawy państw ościennych trudniej będzie „zatrzymać” negatywne zjawiska poza granicami Unii Europejskiej. W *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* zapisano, że: „priorytetem dla interesów europejskich jest najbliższe zewnętrzne sąsiedztwo UE”¹.

Otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej uległo zmianie po „wielkim rozszerzeniu” w 2004 i 2007 r. Granice Unii Europejskiej przesunęły się w przeważającym stopniu właśnie w kierunku wschodnim i południowo-wschodnim. Unia Europejska zbliżyła się do obszaru geograficznego byłego ZSRR stanowiącego obecnie Wspólnotę Niepodległych Państw, który jest mniej przewidywalny, odmienny cywilizacyjnie i narażony na konflikty społeczne, polityczne i zbrojne.

Wschodni kierunek polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Wspólnoty Europejskiej nie został dotychczas oficjalnie wyodrębniony z jej polityki zewnętrznej. Mimo to można zaobserwować pewne specyficzne mechanizmy działania i stosowane instrumenty wobec wschodniego sąsiedztwa, co pozwala umownie wyodrębnić politykę wschodnią w ramach rosnącej aktywności Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej odnosi się do państw położonych za zewnętrzną, wschodnią i południowo-wschodnią granicą Unii Europejskiej. Dotyczy takich wielkich krajów, jak Rosja i Ukraina, ale również skierowana jest do państw „małych”: Mołdawii, Armenii, Gruzji i Azerbejdżanu. Mimo braku podstawowych uregulowań prawnych ważnym państwem na wschodzie jest dla UE także Białoruś. Wszystkie te kraje wchodziły kiedyś w skład byłego Związku Radzieckiego i łączy je jego spuścizna. Dzięki bliskości geograficznej z Unią Europejską państwa te odgrywają istotne znaczenie dla jej bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, stabilności i dalszego rozwoju. Dlatego UE zintensyfikowała swoją aktywność na Wschodzie w trakcie procesu rozszerzenia o kraje Europy Środkowej i Południowej.

¹ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r. (źródło URL: [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/\\$file/ME7012.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/$file/ME7012.pdf?Open), kwiecień 2007).

Jednym z motywów podjęcia tematu polityki wschodniej jest jego ogromne znaczenie dla Polski w wymiarze cywilizacyjnym, gospodarczym i politycznym, a głównie bezpieczeństwa.

Niniejsza książka składa się z trzech części. W pierwszej omówiono genezę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W drugiej części przeanalizowano założenia polityki wschodniej tego ugrupowania: cele, koncepcje i instrumenty, jakie UE stosuje wobec wschodniego sąsiedztwa. Trzecią część poświęcono praktyce stosunków Unii Europejskiej z poszczególnymi podmiotami tejże polityki, czyli: Rosją, Ukrainą, Białorusią, Mołdawią oraz krajami kaukaskimi.

1. POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska jest specyficznym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Od wielu lat pragnie ona zwiększać swoją rolę na arenie międzynarodowej, co zostało potwierdzone w *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* z grudnia 2003 r., w której zapisano, że: „Unia jest bezsprzecznie graczem światowym (...) Europa powinna być gotowa do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata”².

Aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej jest skomplikowanym procesem pod względem zarówno prawnym, instytucjonalnym, jak i decyzyjnym. Upraszczając tę materię, można powiedzieć, że aktywność międzynarodowa UE jest realizowana w trzech formułach:

– **wspólnotowej (ponadnarodowej)**, która odnosi się do I filaru, czyli współpracy gospodarczej, rozwojowej i humanitarnej UE z innymi państwami świata. W ostatnich latach włączono do zadań wspólnotowych sferę tzw. miękkiego bezpieczeństwa,

– **międzyrządowej**, funkcjonującej w ramach II filaru, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która nadal jest w dużym stopniu zależna od dobrej woli rządów państw członkowskich,

– **dwustronnej**, która obejmuje politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. W założeniach polityka ta powinna być solidarna i spójna z polityką unijną, ale nie zawsze tak się dzieje. Unia nie ma ani możliwości, ani odpowiednich instrumentów, aby „wymuszać” na państwach wspólne rozwiązania.

W Unii Europejskiej odróżnia się dwa pojęcia: „stosunki zewnętrzne” i „politykę zagraniczną”³. Pierwsze zwykle są realizowane w ramach I filaru, zaś politykę zagraniczną prowadzi się w ramach II filaru UE. Rozróżnienie to jest nieprecyzyjne i nie w pełni uzasadnione z punktu widzenia teorii polityki zagranicznej, ale pozwala na minimalny podział odpowiedzialności w ramach różnych sfer i kwestii podejmowanych przez UE w stosunkach międzynarodowych. Z tą dychotomią stara się zerwać traktat lizboński, który likwiduje podział na filary Unii Europejskiej, niemniej jednak nadal w pewnych obszarach aktywności zewnętrznej (poli-

² Ibidem.

³ W związku z tym w I filarze odpowiedzialnym za aktywność międzynarodową jest komisarz ds. stosunków zewnętrznych, zaś w II filarze odpowiedzialnym za nią jest Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

tyka handlowa, polityka rozwojowa) będziemy mieli do czynienia z rozwiązaniami ponadnarodowymi, w których do głosu będzie dochodziła Komisja Europejska wraz z komisarzem ds. stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Z kolei w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa funkcjonuje Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa⁴.

1.1. STOSUNKI ZEWNĘTRZNE

Wspólnotowy wymiar aktywności zewnętrznej UE realizowany jest w sferze stosunków gospodarczych i handlowych, pomocy rozwojowej i humanitarnej. Unia Europejska jest największym darczyńcą świata. Współpraca z państwami nieunijnymi realizowana jest w oparciu o umowy handlowe i gospodarcze, mieszane, a także pomoc humanitarną i rozwojową państwom trzecim⁵.

Stosunki zewnętrzne rozwijane są w ramach I filaru, czyli Wspólnoty Europejskiej, co oznacza, że za ich prowadzenie odpowiedzialne są organy, takie jak: Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski i inne⁶. Jest to zaawansowany poziom odpowiedzialności wspólnotowej za stosunki z państwami trzecimi. W tej sferze państwa członkowskie przekazały część swoich kompetencji zewnętrznych w ręce organów wspólnotowych, które mają wyłączne prawo do przyjmowania niektórych zobowiązań międzynarodowych. Dotyczy to m.in.: ustalenia wspólnej taryfy celnej, zawierania umów o współpracy gospodarczej i handlowej UE z państwami trzecimi oraz negocjowania i przyjmowania umów o stowarzyszeniu Unii z państwami trzecimi. W Komisji Europejskiej zasiada specjalny komisarz ds. stosunków zewnętrznych, który wypracowuje strategię stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej i jest odpowiedzialny za jej wykonanie.

Nowym obszarem, w którym Unia nawiązuje kontakty zewnętrzne, jest sfera wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która na mocy traktatu amsterdamskiego została przeniesiona do kompetencji I filaru. Uwspólnotowanie takich spraw, jak polityka migracyjna, azylowa i w zakresie kontroli granic, było możliwe po pięcioletnim okresie przejściowym (do 2004 r.). Dzięki temu w stosunkach zewnętrznych UE pojawiły się takie kwestie, jak: koordynacja polityki wizowej państw członkowskich UE, zawieranie przez UE porozumień o readmisji z państwami trzecimi, udzielanie im pomocy w zakresie zarządzania migracjami i ochrony granic, współpraca w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości⁷.

⁴ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej*, Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, Bruksela, 3 grudnia 2007 r., CIG 14/07.

⁵ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003, s. 100.

⁶ Formalnie Unia Europejska nie posiada własnych organów (oprócz Rady Europejskiej), ale zgodnie z zasadą jednolitych ram instytucjonalnych organy Wspólnoty Europejskiej wykonują także zadania, za które jest odpowiedzialna Unia Europejska. Mówi się, że organy te działają w UE na zasadzie zapożyczenia.

⁷ Ch. Boswell, *The 'external dimension' of EU implementation and asylum Policy*, „International Affairs” 2003, Vol. 79, Issue 3, 2, p. 573–593.

1.2. GENEZA POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

W historii integracji państw Europy Zachodniej w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wyróżnić można cztery fazy:

- lata 1950–1969 – koncepcje i próby integracji polityczno-wojskowej,
- lata 1970–1993 – Europejska Współpraca Polityczna,
- lata 1993–1999 – WPZiB jako II filar Unii Europejskiej⁸,
- lata 1999–do dzisiaj – uzupełnienie WPZiB poprzez rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej.

Pierwsze koncepcje wzmocnienia politycznego Europy Zachodniej po II wojnie światowej przedstawił premier brytyjski Winston Churchill 11 sierpnia 1950 r. w Zgromadzeniu Doradczym Rady Europy. Sformułował on wizję stworzenia armii europejskiej, nad którą dowództwo sprawowałyby europejski minister obrony. Pomysł ten spotkał się z szybką reakcją ze strony francuskiego premiera Rene Plevena, który już 24 października 1950 r. ogłosił projekt powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) zakładający utworzenie wspólnej armii zachodnioeuropejskiej z udziałem oddziałów niemieckich. Chodziło o zagospodarowanie niemieckiego potencjału militarnego, który doprowadził do dwóch wojen światowych. 27 maja 1952 r. państwa członkowskie EWWiS podpisały w Paryżu *Układ ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną*, której podstawowym celem miało być utrzymanie pokoju w Europie Zachodniej i zapewnienie bezpieczeństwa przeciwko agresji za pomocą europejskich sił zbrojnych (ESZ)⁹. Jednocześnie budowano koncepcję Europejskiej Wspólnoty Politycznej, która miała pełnić rolę koordynatora wysiłków europejskich w sprawach bezpieczeństwa i stosunków zewnętrznych. 9 maja 1953 r. Wspólne Zgromadzenie EWWiS, w oparciu o propozycję francuskiego polityka Roberta Schumana, przyjęło *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Polityczną* (EWP)¹⁰. Do celów EWP miały należeć: obrona przed agresją, ochrona praw człowieka i podstawowych wolności, koordynacja polityk zagranicznych, podniesienie stopy życiowej dzięki zmniejszeniu bezrobocia oraz promowanie ekspansji gospodarczej.

Oba ambitne projekty były konstruowane w okresie poważnego zagrożenia ekspansją komunizmu na świecie. Europą wstrząsnęły wydarzenia w Berlinie Zachodnim (1948) i wojna w Korei (1950). Ale nieoczekiwanie postrzeżenie tego zagrożenia osłabło wraz ze śmiercią Józefa Stalina (1953). Europejczycy odczytali to za początek odwilży i odprężenia. 30 sierpnia 1954 r. projekt EWO, zapewniający współpracę obronną państw europejskich, został odrzucony przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Francuzi niechętnie odnosili się do pomysłów włączenia

⁸ C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2005, s. 105.

⁹ Ibidem, s. 106.

¹⁰ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, S. Parzymies, R. Zięba (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 33.

armii niemieckiej do armii europejskiej pod wspólnym dowództwem. Po tym wydarzeniu także inne państwa zaprzestały prac ratyfikacyjnych, a projekty, także dotyczące EWP, upadły¹¹.

Niepowodzenie EWO i EWP spowodowało zaprzestanie poszukiwania przez Wspólnoty „własnej” – europejskiej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Realizacja tych sfer przeniosła się na poziom stosunków transatlantyckich, co związane było z większą aktywnością Stanów Zjednoczonych w dziedzinie polityki zagranicznej, a w ramach NATO – polityki bezpieczeństwa.

W 1954 r. niezależnie od Wspólnot Europejskich powstała Unia Zachodnioeuropejska (UZE), która była spadkobierczynią Unii Zachodniej (Wielka Brytania, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg). Na mocy zmodyfikowanego traktatu brukselskiego (ZTB) Unia Zachodnioeuropejska włączyła do swego grona Niemcy i Włochy. Była ona jedyną europejską organizacją wojskową, która gwarantowała swoim członkom przyjsię z pomocą militarną w przypadku agresji na któregośkolwiek z sygnatariuszy (art. V ZTB). W traktacie zapisano, że Rada Unii Zachodnioeuropejskiej będzie się konsultować w sprawach operacyjnych z Radą Północnoatlantycką NATO, co skazało UZE na paraliż decyzyjny i brak aktywności na kolejne 30 lat¹².

Nowe projekty w zakresie europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pojawiły się w latach 60. XX wieku. W latach 1961–1962 francuski ambasador Christian Fouchet przedstawił plany zacieśnienia współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i polityki obrony poprzez stworzenie unii politycznej o charakterze międzyrządowym. Nie znalazły one zwolenników, ale stanowiły jakościowy krok w kierunku współpracy w sferze politycznej. Państwa członkowskie uważały, że unia polityczna nie powinna mieć charakteru ponadnarodowego, lecz wyłącznie koordynacyjny. Domagały się nadania jej nazwy Unia Polityczna Narodów Europejskich, a nie Państw Europejskich. Generał Charles de Gaulle nie wyraził zgody na przyznanie unii większych uprawnień, uważając koncepcje ponadnarodowe za „mit i fikcję”¹³.

Przełomowym momentem dla integracji politycznej Europy było natomiast spotkanie w dniach 1–2 grudnia 1969 r. w Hadze państw i rządów „szóstki”. Zosta-

¹¹ Z. Czachór, *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, Adam Marszałek, Toruń 1994, s. 33.

¹² W 1984 r. podpisano *Deklarację o reaktywacji Unii Zachodnioeuropejskiej*, widząc w niej jedyne forum kształtowania europejskiej polityki obronnej. UZE zyskała na znaczeniu na początku lat 90. XX w., otrzymując od Unii Europejskiej nowe zadania operacyjne, natomiast w wyniku porażki na Bałkanach UE odebrała UZE jej legitymację w sferze bezpieczeństwa, w efekcie czego na mocy traktatu amsterdamskiego UE samodzielnie mogła prowadzić niektóre operacje wojskowe. Pod koniec lat 90. XX w. Unia Europejska była już gotowa do prowadzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

¹³ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001, s. 310.

ła wtedy podjęta decyzja o budowie unii gospodarczej i walutowej, a także wzmocnieniu integracji o sferę polityczną¹⁴.

Ustalono wówczas, że spotkania ministrów spraw zagranicznych mają odbywać się co sześć miesięcy, a integracja ma objąć także sferę militarną¹⁵. Na kolejnym już spotkaniu ministrów spraw zagranicznych, 27 października 1970 r., w Luksemburgu przyjęto raport, w którym określono cele i metody praktycznej współpracy w sferze polityki zagranicznej, nazwanej już Europejską Współpracą Polityczną (EWP). Współpraca ta miała odbywać równoległe do prac EWG i opierać się na współdziałaniu ministrów spraw zagranicznych i podległych im resortów w ramach Komitetu Politycznego¹⁶. Komitet tworzyli dyrektorzy polityczni ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich, a zbierać się on miał cztery razy w roku. Konsultacje z Parlamentem Europejskim miały się odbywać dwa razy w roku, natomiast z Komisją Europejską wtedy, gdy decyzje podejmowane miały wpływ na Wspólnoty¹⁷.

Następną próbą połączenia współpracy politycznej państw członkowskich ze Wspólnotami był raport kopenhaski z 23 lipca 1973 r. Wprowadził on zasadę obowiązkowych konsultacji państw członkowskich przed podjęciem ostatecznej decyzji w ważnych sprawach w zakresie polityki zagranicznej. Dokonał również zmiany w częstotliwości spotkań ministrów spraw zagranicznych z dwóch do czterech razy w roku. Ponadto utrzymaniem bieżących kontaktów między państwami członkowskimi zajmować się mieli korespondenci europejscy. Ambasadory państw członkowskich zobowiązano do wyznaczania po jednym przedstawicielu do utrzymywania stałego kontaktu z ambasadami pozostałych państw członkowskich¹⁸. Utworzono także specjalną sieć wymiany informacji (COREU)¹⁹.

W dniach 9–10 października 1974 r. odbył się w Paryżu szczyt europejski. Nadał on prawo decydowania o głównej strategii polityki zagranicznej głowom państw europejskich, co związane było z powstaniem nowego organu WE – Rady Europejskiej. Wpłynęło to korzystnie na dalszy rozwój EWP. Rada Europejska zadecydowała bowiem o potrzebie powstania w przyszłości Unii Europejskiej²⁰.

W latach 80. następowały ważne wydarzenia międzynarodowe, a WE odczuwały potrzebę aktywności w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Stąd 13 października 1981 r. przyjęto raport londyński, który kwestię obronności

¹⁴ Z. Czachór, op. cit., s. 39.

¹⁵ Ibidem, s. 54–59.

¹⁶ Z.M. Doliwa-Klepacki, op. cit., s. 311–312.

¹⁷ C. Mik, W. Czaplński, op. cit., s. 108.

¹⁸ Ibidem, s. 108.

¹⁹ System COREU (*European Correspondents Network*) jest siecią połączeń komputerowych między państwami członkowskimi, Sekretariatem Generalnym, Radą, Komisją Europejską i przedstawicielstwami dyplomatycznymi państw Unii. Dzięki niemu korespondenci europejscy mogą szybko kontaktować się w ważnych sprawach.

²⁰ C. Mik, W. Czaplński, op. cit., s. 109.

włączał w zakres prac EWP²¹. Poza tym zawierał ustalenia dotyczące ściślejszej współpracy pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a EWP. Pojawiła się tzw. Trójka – przewodnictwo w EWP należało do każdorazowego przewodniczącego Rady WE, którego doradcami stawali się przeszły i przyszły przewodniczący. Ustalono także, że spotkania ministrów spraw zagranicznych, jak również Komitetu Politycznego i grup roboczych mogą mieć charakter formalny i poufny. Ponadto zobowiązano Komitet do konsultowania się z Parlamentem Europejskim co trzy miesiące. Praca korespondentów i ambasad została utrzymana, a Parlament miał otrzymywać roczne raporty z pracy EWP²².

Podczas konferencji Rady Europejskiej 19 czerwca 1983 r. w Stuttgarcie uchwalona została *Uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej*. Zaznaczono w niej ponownie potrzebę zbudowania unii politycznej i gospodarczej oraz gotowość państw Wspólnoty do dalszej współpracy w celu osiągnięcia tego założenia. Podkreślono konieczność umacniania i rozbudowy EWP oraz Wspólnot, które miały stanowić podstawę przyszłej Unii Europejskiej²³.

W ramach Parlamentu Europejskiego również pracowano nad utworzeniem Unii Europejskiej. W konsekwencji prac z inicjatywy Altiero Spinello 14 lutego 1984 r. przyjęto projekt traktatu o podstawach Unii Europejskiej. Zakładał on stopniowe przejście od międzyrządowej współpracy państw Wspólnoty do wspólnej polityki zagranicznej właśnie w ramach Unii. Za jego sprawą w przyszłości miała zostać uchwalona konstytucja europejska²⁴.

W roku 1987 Europejska Współpraca Polityczna zyskała podstawy prawne w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE), który został podpisany 16 grudnia 1986 r., a wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

Państwa członkowskie Wspólnot Europejskich w odniesieniu do współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej zobowiązały się „wspólnie dążyć do formułowania i realizacji europejskiej polityki zagranicznej (...)”. W dokumencie zostało wyraźnie powiedziane, że „polityka zewnętrzna Wspólnoty Europejskiej oraz polityka uzgodniona w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej muszą być zgodne” (art. 30). Ale JAE nie spełnił oczekiwań państw chcących wyposażyć Wspólnoty Europejskie w kompetencje w sferze polityki zagranicznej. Traktat wyraźnie podkreślał odrębność Wspólnot Europejskich i Europejskiej Współpracy Politycznej. Stwierdzono, że postanowienia odnoszące się do polityki zagranicznej „nie dotyczą Traktatów o utworzeniu Wspólnot Europejskich”²⁵. W preambule JAE

²¹ J. Barcz, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo*, [w:] *Unia Europejska*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 371.

²² C. Mik, W. Czapliński, op. cit., s. 109.

²³ A. Ciupiński, *Rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie – Dodatek Specjalny” 2003, s. 71.

²⁴ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Adam Marszałek, Toruń-Warszawa 2000, s. 156.

²⁵ J. Barcz, A. Kiloński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991, s. 71–75.

mówi się, iż jego sygnatariusze są zdecydowani urzeczywistnić ideę Unii Europejskiej, z jednej strony – na podstawie Wspólnot działających według własnych reguł, z drugiej zaś – za pomocą europejskiej współpracy między państwami sygnatariuszami w dziedzinie polityki zagranicznej²⁶. Zapowiedziano w dokumencie, że tę dziedzinę obejmie się mechanizmami międzyrządowymi, jednocześnie wyłączając EWP spod kompetencji Trybunału Europejskiego (art. 31 JAE)²⁷.

Celem EWP było formułowanie i prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej, opartej na współdziałaniu, ażeby zapewnić jak największe wpływy i wypracować jak najlepszą pozycję państw Wspólnoty na arenie międzynarodowej. Realizacji tego celu służyć miały: wzajemne konsultacje i informowanie się przed końcowym sformułowaniem własnego stanowiska i sposobu postępowania, branie pod uwagę stanowiska partnerów przy formułowaniu własnej pozycji, powstrzymywanie się od podejmowania działań i stanowisk podważających siłę politycznego oddziaływania Wspólnoty, dążenie do zajmowania wspólnego stanowiska i przedstawienie go na forum międzynarodowym oraz utrzymywanie dialogu politycznego z państwami trzecimi i ugrupowaniami regionalnymi²⁸.

Jednolity Akt Europejski, jako pierwszy dokument poświęcony współpracy politycznej państw Wspólnot, zawarł formalny zapis na temat problemów bezpieczeństwa europejskiego. Stwierdzono w nim, że ściślejsza współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa w dużym stopniu przyczyniałaby się do rozwoju tożsamości europejskiej w sprawach polityki zagranicznej. W związku z tym państwa wyraziły swą gotowość do ściślejszej koordynacji swoich stanowisk względem politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa oraz zdecydowały się utrzymać warunki technologiczne i przemysłowe niezbędne do ich realizacji. Strony mocno zaakcentowały także dalszą bezproblemową współpracę w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej czy NATO²⁹.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku doszło do poważnych zmian w stosunkach międzynarodowych. Rozpad Związku Radzieckiego i zjednoczenie Niemiec zmieniły otoczenie zewnętrzne Wspólnot Europejskich, a także ich charakter, przyczyniając się do zacieśnienia współpracy państw członkowskich WE w dziedzinie polityki zagranicznej³⁰.

28 kwietnia 1990 r. na szczycie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w Dublinie prezydent Francji Francis Mitterrand i kanclerz RFN Helmut Kohl wystąpili z inicjatywą przekształcenia stosunków między państwami „dwunastki” w Unię Europejską. Zaproponowali, aby rozpocząć przygotowanie raportu na temat unii

²⁶ Ibidem, s. 97.

²⁷ Ibidem, s. 71–75.

²⁸ Zgodnie z JAE Europejską Współpracą Polityczną zajmowali się nadal ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, których wspierał Komitet Polityczny, który miał utrzymywać ciągłość EWP oraz przygotowywać debaty na szczeblu ministerialnym. J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 51–52.

²⁹ K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., s. 164.

³⁰ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 11.

politycznej, która dałaby początek wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa³¹. W dniach 14–15 grudnia 1990 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Rzymie podjęto decyzję o zastąpieniu EWP przez wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

17 kwietnia 1991 r. przewodniczący WE – Luksemburg – przedłożył projekt traktatu o UE. Ukazywał on trójfilarową strukturę Unii Europejskiej: pierwszy filar tworzyć miała Wspólnota Europejska, filar drugi – WPZiB, a trzeci objąłby współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³². W sprawie bezpieczeństwa i UZE przedstawiono dwie koncepcje: pierwszą, lansowaną przez Niemcy i Francję (opowiadały się za nią także Hiszpania, Belgia i Luksemburg), która w założeniu miała skonstruowanie silnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej i zapoczątkowanie prac nad wspólną polityką obronną, a UZE stałaby się częścią integralną UE kierowaną przez Radę Europejską. Koncepcja druga – Wielkiej Brytanii (popierana przez Holandię, Portugalię i Danię) – zakładała pozostawienie UZE jako autonomicznego podmiotu obronnego, który będzie utrzymywał pewne związki z UE. Ostatecznie w październiku 1991 r. zaakceptowano propozycję Wielkiej Brytanii³³.

Traktat o Unii Europejskiej podpisano 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Wszedł on w życie 1 listopada 1993 r. po ratyfikacji przez parlamenty narodowe wszystkich państw sygnatariuszy³⁴. Kwestie dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz jej celów i form realizacji uregulowane zostały w Tytule V *Traktatu o Unii Europejskiej* pt. „Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”³⁵. Zostały one zmodyfikowane przez traktat podpisany 2 października 1997 r. w Amsterdamie – nowelizacja weszła w życie 1 maja 1999 r. (art. 11–28)³⁶ oraz przez traktat z Nicei podpisany 26 lutego 2001 r., którego postanowienia weszły w życie 1 lutego 2003 r. (art. 11–28)³⁷.

Przyjęte w traktacie z Maastricht rozwiązania dotyczące WPZiB, w zasadzie niewiele odbiegające od tych zawartych w Jednolitym Akcie Europejskim, nie mogły zadowolić zwolenników pogłębionej współpracy, głównie z tego względu,

³¹ K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., s. 167.

³² R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, op. cit., s. 12.

³³ R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 53, 55.

³⁴ *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. 1, Lublin 1996, s. 295 i nast.

³⁵ *Traktat o Unii Europejskiej – Maastricht, 7 lutego 1992 r.* (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/17fba2ec1b7e8c35c1256e7b004a169e?OpenDocument>, styczeń 2007).

³⁶ *Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty – Amsterdam, 2 października 1997 r.* (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/7967929040a7f44ec1256e7b004a1762?OpenDocument>), styczeń 2007).

³⁷ *Traktat z Nicei, 26 lutego 2001 r.* (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/8e884372e2cbc71ac1256e7b004a1836?OpenDocument>), styczeń 2007).

że współpraca w tym obszarze miała zdecydowanie międzyrządowy charakter. Postanowienia te tylko w niewielkim zakresie zostały zmienione przez traktaty amsterdamski³⁸ i nicejski.

W traktacie w wersji z Maastricht sformułowano założenia europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach tzw. II filaru. Obejmuje ona zagadnienia bezpieczeństwa europejskiego, z możliwością wykształcenia w przyszłości wspólnej polityki obronnej, a nawet wspólnej obrony. W traktacie stwierdzono, że „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmuje wszystkie te kwestie, które są związane z bezpieczeństwem Unii Europejskiej, łącznie z docelowym określeniem wspólnej polityki obronnej, która mogłaby ewentualnie doprowadzić do wspólnej obrony”³⁹. Unia Europejska nie była jeszcze gotowa wziąć na siebie odpowiedzialności za kształtowanie bezpieczeństwa europejskiego. Organizacją, do której zwróciła się UE o wypracowanie instrumentów i mechanizmów w tej sferze, była Unia Zachodnioeuropejska.

Unia Europejska potraktowała kwestie polityki bezpieczeństwa dwupłaszczyznowo. W płaszczyźnie bezpieczeństwa niewymagającego użycia siły (rozbrownienie, kontrola zbrojeń, konsultacje w sprawie wydarzeń międzynarodowych) państwa UE przyjmowały ogólne wytyczne, wyrażały wspólne stanowiska i podejmowały wspólne działania. Odpowiedzialną za drugą płaszczyznę polityki bezpieczeństwa, rozumianej jako polityka obronna i reagowanie na konflikty zbrojne, została w imieniu UE Unia Zachodnioeuropejska. W *Deklaracji państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim*, dołączonej do traktatu z Maastricht, zapisano, że: „Celem jest stopniowe tworzenie UZE jako komponentu obronnego Unii Europejskiej. W związku z tym UZE gotowa jest wypracować i wdrażać, na wniosek UE, decyzje i działania Unii, które mają znaczenie dla obronności”⁴⁰. We wnioskach Prezydium z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 29 października 1993 r. uściślono, że „Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszystkie aspekty bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo europejskie oznaczać będzie zwłaszcza zmniejszanie ryzyka i niepewności, mogących godzić w integralność terytorialną i niezależność polityczną Unii i jej państw członkowskich, w ich demokratyczny charakter, w ich stabilność gospodarczą oraz w stabilność sąsiednich regionów. W związku z tym Unia Zachodnioeuropejska szybko wprowadzi w życie całość postanowień przewidzianych w Traktacie i deklaracjach dotyczących UZE”⁴¹.

³⁸ *Traktat o Unii Europejskiej*, wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000, s. 34 i nast.

³⁹ W traktacie z Maastricht użyto słowa „ewentualnie”, natomiast w traktacie amsterdamskim zamieniono je na słowo „stopniowo”. Por. *Traktat z Maastricht* [w:] Przyborska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wybór dokumentów, Lublin 1995, s. 234.

⁴⁰ *Deklaracja państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim*, [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, zeszyt 1, „Studia i Materiały PISM”, marzec 1994, nr 76, s. 53.

⁴¹ *Wnioski Prezydium z posiedzenia Rady Europejskiej*, Specjalne spotkanie szefów państw i rządów Wspólnot Europejskich, Bruksela, 29 października 1993 r., [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, zeszyt 2, „Studia i Materiały PISM”, marzec 1994, nr 76, s. 141–142.

Niezwykle ważnym osiągnięciem UZE było wypracowanie koncepcji prowadzenia działań operacyjnych. 19 czerwca 1992 r. Rada Ministrów UZE przyjęła *Deklarację Petersberską*, która stała się podstawą do działań w sferze reagowania kryzysowego⁴². W przyjętym dokumencie stwierdzono, że jednostki wojskowe państw członkowskich UZE, znajdujące się pod jej dowództwem, mogą być użyte do:

- zadań humanitarnych i ratunkowych,
- przeprowadzania operacji pokojowych,
- zadań jednostek bojowych przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju⁴³.

W dokumentach stosuje się wobec nich termin „zadania petersberskie” (*Petersberg task*), ale spotyka się również określenia: misje petersberskie, misje typu petersberskiego, operacje opanowywania kryzysów typu wojskowego⁴⁴.

UZE miała jeszcze zebrać odpowiednie siły zbrojne, aby móc reagować na sytuacje kryzysowe w Europie. Niestety, wydarzenia na Bałkanach, a przede wszystkim krwawy konflikt w b. Jugosławii, pogrzebały wiarę w UZE jako skuteczny ośrodek zapobiegania i reagowania na kryzysy. Poza niedużymi operacjami i przedsięwzięciami Unia Zachodnioeuropejska okazała się niezdolna do działania w sytuacji, gdy należało użyć siły. Po zakończeniu działań wojskowych na terenie b. Jugosławii w 1995 r., do czego przyczyniły się Stany Zjednoczone i NATO, Europejczycy nadal dyskutowali nad stopniem zaangażowania w kwestiach bezpieczeństwa Starego Kontynentu. W 1996 r. zorganizowano konferencję międzyrządową, która miała być przełomem w budowaniu unijnego wymiaru bezpieczeństwa. Próbowano rozstrzygnąć dylemat, komu powierzyć odpowiedzialność w tym wymiarze. Efektem pracy konferencji był traktat amsterdamski, który dokonał pewnych modyfikacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ale nie zlikwidował obowiązków UZE.

W świetle art. 10 traktatu WPZiB stała się natomiast domeną Unii Europejskiej, a nie UE i państw członkowskich, jak to ujęto w traktacie z Maastricht. Oznaczało to zwiększenie roli Unii Europejskiej w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto zapowiedziano „stopniowe” (a nie „ewentualne” – jak wcześniej) kształtowanie wspólnej polityki obronnej, która może doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje.

Fundamentalną zmianą było także włączenie zadań reagowania kryzysowego (misji petersberskich) do *Traktatu o Unii Europejskiej*, wymieniając je w art. 17 ust. 2. (dawny J.4) jako: „zadania humanitarne i ratunkowe, utrzymania pokoju oraz zadania zbrojne, służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju”⁴⁵. Po raz pierwszy katalog zadań petersberskich zyskał podstawę prawną

⁴² Petersberg to kompleks pałacowy – rezydencja rządu niemieckiego – niedaleko Bonn (Niemcy).

⁴³ *Deklaracja Petersberska przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE*, Bonn, 19 czerwca 1992 r., [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, zeszyt 1, op. cit., s. 70–71.

⁴⁴ W następnych latach pojawiły się także misje typu niewojskowego lub cywilnego zarządzania kryzysowego (*civil crisis management*).

⁴⁵ *Deklaracja Petersberska...*, op. cit.

w *Traktacie o Unii Europejskiej*, co oznaczało zrównanie UZE i UE w systemie reagowania kryzysowego. Oznaczało to, że od momentu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego (1 maja 1999 r.) Unia Europejska mogła prowadzić misje wojskowe zarządzania kryzysowego⁴⁶. Chociaż w dokumencie utrzymano nadal związki między UZE i UE, stwierdzając, że „Unia Zachodnioeuropejska stanowi integralną część rozwoju Unii, zapewniając jej dostęp do zdolności operacyjnych, szczególnie w kontekście ustępu 2. [zadań petersberskich – przyp. A.L.] UZE wspiera Unię w kształtowaniu aspektów obronnych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”⁴⁷, to jednocześnie zapowiedziano możliwość włączenia UZE do UE, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje.

Ponadto na mocy traktatu amsterdamskiego zostały usprawnione mechanizmy instytucjonalny i decyzyjny w sprawach WPZiB, m.in. wprowadzono urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, który jest jednocześnie sekretarzem generalnym Rady UE, oraz Komórkę Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania w Sekretariacie Generalnym Rady Unii⁴⁸.

Na rozwój europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa miały wpływ różne wizje tejże polityki państw członkowskich UE. Zasadniczą sprawą było podejście do współpracy z NATO (i Stanami Zjednoczonymi) oraz zależności między UZE a UE. Największe znaczenie miały stanowiska Niemiec, Francji, a przede wszystkim zmiana nastawienia Wielkiej Brytanii. RFN silnie opowiadała się za zacieśnieniem integracji, tzn. za częściowym przejmowaniem przez UE działalności UZE. Francja popierała pogłębienie integracji, a z drugiej strony obawiała się utraty swojej suwerenności. Najbardziej niechętna zacieśnianiu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony była Wielka Brytania, która była za utrzymaniem decydującej pozycji NATO na kontynencie europejskim. Stanowisko Londynu zmieniło się po dojściu do władzy Partii Pracy i objęciu przez Tony’ego Blaira funkcji premiera⁴⁹.

Przyspieszenie prac nastąpiło po interwencji NATO w marcu 1999 r. w Serbii w związku z wydarzeniami w prowincji Kosowo (podejrzanie o ludobójstwo na Albańczykach). Po pierwsze, podważyła ona zdolność Unii Europejskiej do reagowania na kryzysy, nawet w najbliższym sąsiedztwie. UE nie dysponowała wystarczającymi strukturami ani instrumentami militarnymi, które mogłyby wymusić pokój w regionie. Po drugie, uświadomiono sobie ogromne różnice dzielące USA

⁴⁶ Taka interpretacja została zawarta w *Raporcie prezydencji o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, przyjętej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r., stwierdzając, że: „Rozwój zdolności wojskowych UE w zarządzaniu kryzysowym powinien być postrzegany jako aktywność w ramach WPZiB (zgodnie z rozdziałem V *Traktatu o Unii Europejskiej*) oraz jako część rozwoju strukturalnego wspólnej polityki obronnej w myśl art. 17 TUE”. Por. tekst deklaracji [w:] *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, M. Rutten (oprac.), „Challiot Paper”, no 47, Paris, May 2001, s. 56.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ R. Zięba, *Europejska Tożsamość...*, op. cit., s. 87–88.

⁴⁹ Ibidem, s. 88–89.

i kraje UE w obrębie technologii dotyczącej logistyki, wywiadu oraz łączności⁵⁰. Dlatego też zdecydowano się podjąć działania mające na celu zabezpieczenie strategicznych interesów Europy poprzez wyposażenie Unii Europejskiej w odrębne zdolności wojskowe, umożliwiające samodzielne działania wtedy, gdy Stany Zjednoczone nie wyrażą zgody na przyłączenie się do tych operacji⁵¹.

1.2.1. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Do przełomu w dziedzinie europejskiej polityki bezpieczeństwa doszło na brytyjsko-francuskim szczycie w Saint-Malo, który odbył się w dniach 3–4 grudnia 1998 r. Wydano wówczas wspólną deklarację o obronie europejskiej. Francja i Wielka Brytania zdecydowały, iż do osiągnięcia celu, jakim był wzrost znaczenia UE na arenie międzynarodowej, należy dość szybko i w pełny sposób wprowadzić w życie postanowienia traktatu amsterdamskiego o WPZiB. Ustalono, że istnieje konieczność budowania zdolności do prowadzenia w razie kryzysów autonomicznych europejskich działań z wykorzystaniem wiarygodnych sił zbrojnych, ale opowiedziano się za utrzymaniem zobowiązań do kolektywnej obrony. Przy realizacji swojego programu państwa europejskie miały działać w ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej. Zapowiedziano tworzenie odpowiednich organów do spraw analizy sytuacji, wywiadu i planowania strategicznego, oczywiście przy uwzględnieniu istniejących zasobów UZE. Dokonując tego, należało unikać dublowania rozwiązań istniejących w NATO oraz uwzględnić odmienne statusy państw europejskich w Unii i względem NATO (państwa neutralne w UE oraz Norwegia, Turcja i Islandia). Stwierdzono, że Unia Europejska powinna posiadać prawo do wykorzystywania zasobów europejskich, które są przypisane do europejskiego filaru NATO, oraz środków narodowych i wielonarodowych funkcjonujących poza NATO⁵².

Zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii została przyjęta z zadowoleniem, choć z pewnym zaskoczeniem, przez Francję i Niemcy, kraje będące głównymi promotorami idei europejskiej tożsamości w kształtowaniu bezpieczeństwa i obrony. Postanowiono wzmocnić Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa o komponent wojskowy. Nie było to zadanie łatwe ze względu na różnice w tej sprawie wśród państw członkowskich UE. Wielka Brytania preferowała wyodrębnienie się europejskiego filaru w ramach NATO, z którego mogłaby korzystać UE. Francja i Niemcy opowiadały się za wyposażeniem Unii Europejskiej we własną zdolność operacyjną, poprzez włączenie do UE Unii Zachodnioeuropejskiej⁵³.

⁵⁰ A. Ciupiński, *Rozwój Europejskiej...*, op. cit., s. 93–94.

⁵¹ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 39–40.

⁵² *Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defence*, Saint-Malo, 4 December 1998, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Dokumenty z lat 1998–2000, „Studia i Materiały”, zeszyt 26, cz. I, PISM, Warszawa, wrzesień 2000, s. 29–30.

⁵³ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, op. cit., s. 109.

Zasadnicze decyzje w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa zapadły na spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 r. Dotyczyły one możliwości Unii Europejskiej do podejmowania oraz realizacji decyzji w sprawach utrzymywania pokoju międzynarodowego w ramach zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom⁵⁴. Po raz pierwszy użyto nowego terminu – kategorii politycznej. Określenie „wspólna europejska polityka w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony” zapisywano małymi literami i zamiennie stosowano z terminem „wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony”⁵⁵. Szefowie państw należących do Unii Europejskiej uzgodnili, że wzmocnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez stworzenie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony wymaga uzyskania zdolności do prowadzenia autonomicznych działań, a tym samym pozyskania niezbędnych zdolności wojskowych. Na spotkaniu potwierdzono również, że operacje militarne UE będą prowadzone w ramach zadań petersberskich, zgodnie z postanowieniami traktatu amsterdamskiego. Unia Europejska będzie zwiększać swoją zdolność do umacniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zastanawiano się również nad uzyskaniem zdolności do analizy sytuacji międzynarodowej, pewnych możliwości w zakresie planowania strategicznego oraz źródeł wywiadowczych⁵⁶.

Na spotkaniu w Kolonii podkreślano także, że NATO pozostanie podstawowym forum wspólnej obrony dla swoich członków oraz zaznaczono, że polityka UE powinna współgrać ze specyfiką polityki bezpieczeństwa i obrony prowadzoną przez poszczególne kraje członkowskie Unii (na przykład kraje neutralne). Ważnym elementem tego spotkania była dyskusja na temat wykorzystania zasobów i zdolności operacyjnych NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej. Zastanawiano się, w jakich przypadkach Unia będzie podejmować operacje bez pomocy ze strony Sojuszu Północnoatlantyckiego, a w jakich będzie konieczność skorzystania z tych zasobów i zdolności⁵⁷. W przypadku UZE ustalono, że Unia Europejska przejmie od niej wszystkie zasoby potrzebne do prowadzenia misji petersberskich⁵⁸.

⁵⁴ *Cologne European Council, Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, Cologne, 3–4 June 1999, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, op. cit., s. 38–39.

⁵⁵ R. Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 47.

⁵⁶ *Presidency Report on Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence*, Cologne, 3–4 June 1999, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, op. cit., s. 40–43.

⁵⁷ A. Szydłowski, *Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony 1998–2004*, DPO MON, Warszawa 2004, s. 10.

⁵⁸ Przeniesienie zdolności operacyjnych z UZE do UE do prowadzenia misji petersberskich nie naruszyło zobowiązań wynikających z art. V *Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego* do wspólnej obrony, a jednocześnie nie podważyło statusu państw neutralnych Unii Europejskiej. Chodziło bowiem o misje humanitarne, ratownicze i operacje pokojowe, których wykonywanie nie jest równoznaczne z wypowiedzeniem wojny. Transfer zdolności operacyjnych UZE do UE nie oznaczał również zlikwidowania Unii Zachodnioeuropejskiej. Pozostała ona europejską organizacją wojskową, ze swoim sekretariatem, która zobowiązuje swoich członków do przyścia z pomocą wojskową w przypadku agresji na któregośkolwiek sygnatariusza ZTB. Oznacza to, że państwa członkowskie UZE utrzymały w mocy zobowiązanie prawno-wojskowe na przyszłość.

Na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach zapadły ostateczne decyzje koncepcyjne. Przywódcy UE w dniach 10–11 grudnia 1999 r., proklamowali ustanowienie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako narzędzia wykonawczego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, którą umieszczono w II filarze Unii Europejskiej. Jej elementem jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, którego polskim skrótem jest EPBiO⁵⁹.

W postanowieniach końcowych oświadczone, „że celem UE jest posiadanie autonomicznej zdolności do podejmowania decyzji oraz – przy braku zaangażowania NATO – do podejmowania i prowadzenia kierowanych przez Unię operacji wojskowych w razie kryzysów międzynarodowych”⁶⁰. Podkreślono również, iż Sojusz Północnoatlantycki jest podstawą zbiorowej obrony swoich członków oraz będzie, jak dotychczas, odgrywać ważną rolę w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych⁶¹.

Zdaniem Ryszarda Zięby: „Potwierdzono, iż rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie będzie wywierał negatywnych skutków na zobowiązania wynikające z art. 5 traktatu waszyngtońskiego i art. V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego oraz nie wywrze on ujemnego wpływu na politykę bezpieczeństwa i obrony poszczególnych krajów Unii Europejskiej”⁶². Chodziło także o zobowiązania wynikające z członkostwa w NATO. EPBiO nie miała za zadanie dublowania NATO, ale miała z nim współdziałać w rozwiązywaniu kryzysów i przeciwdziałaniu nim.

Aby sprostać wyzwaniom postawionym na szczycie w Helsinkach, przyjęto założenia tzw. Europejskiego Celu Operacyjnego/Zasadniczego (*European Headline Goal* – EHG). Założono, iż najpóźniej do końca 2003 r. zostaną utworzone siły zbrojne w rozmiarze korpusu, tj. 50–60 tys. żołnierzy. Ta jednostka miała być gotowa do rozmieszczenia się w ciągu 60 dni oraz prowadzenia misji humanitarnych i pomocniczych przez okres co najmniej jednego roku. Co ważniejsze w EHG, chodziło o stworzenie dobrowolnych kontrybucji państw członkowskich, swego rodzaju zasobów sił zbrojnych do dyspozycji UE, a nie armii europejskiej⁶³.

Jednym z ważniejszych postanowień na szczycie w Helsinkach była zapowiedź utworzenia organów wojskowych i cywilnych zarządzania kryzysami odpowiedzialnych za prowadzenie EPBiO. Miały one funkcjonować w ramach Rady Unii Europejskiej. Zapowiadano ustanowienie stałego Komitetu do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa, w którego skład wchodziłoby przedstawiciele państw członkowskich na szczeblu wyższych urzędników bądź ambasadorów; Komitetu Wojskowego, złożonego z szefów obrony reprezentowanych przez przedstawicieli wojsko-

⁵⁹ R. Zięba, *Unia Europejska jako...*, op. cit., s. 109.

⁶⁰ R. Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 47.

⁶¹ *Helsinki European Council, Presidency Conclusions*, Helsinki, 10–11 December 1999, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Dokumenty z lat 1998–2000, „Studia i Materiały”, zeszyt 26, cz. II, PISM, Warszawa, wrzesień 2000, s. 12–14.

⁶² R. Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 48.

⁶³ A. Szydłowski, *Rozwój Europejskiej...*, op. cit., s. 11.

wych. Zapowiedziano również utworzenie Sztabu Wojskowego, którego zadaniem miało być przygotowywanie ekspertyz i wsparcia dla EPBiO⁶⁴.

Rada Europejska zdecydowała również o możliwości udziału państw trzecich w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską. W dokumencie z Helsinek czytamy, że „Rosja, Ukraina i inne państwa europejskie zaangażowane w dialogu politycznym z UE i inne zainteresowane państwa mogą zostać zaproszone do udziału w pracach UE (...). Wszystkie państwa, które potwierdzą swój udział w tego typu operacjach i zaangażują znaczące siły zbrojne, będą posiadały takie same prawa i obowiązki jak państwa członkowskie UE”⁶⁵. W celu koordynacji takiej współpracy miał powstać Komitet Kontrybutorów.

28 lutego 2000 r. odbyło się spotkanie ministrów obrony UE w Sintrze. Na tym posiedzeniu ustalono, że misje petersberskie na dużą skalę mogą być prowadzone zarówno na terenie Europy, jak i na jej obrzeżach. Uzgodniono również możliwość prowadzenia operacji opanowywania kryzysów na całym świecie, z tym że przy użyciu mniejszych jednostek. Ustalono także, iż UE należy przygotować do prowadzenia operacji za pomocą sił jednego korpusu oraz do zachowania przy tym zdolności wojskowych, za pomocą których można by prowadzić operacje na mniejszą skalę. Jednocześnie potwierdzono zobowiązania prawnomiędzynarodowe, że Unia Europejska może podjąć operacje typu petersberskiego tylko w momencie uzyskania upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ⁶⁶.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23–24 czerwca 2000 r., w Santa Maria da Feira, zaaprobowano całościowy raport prezydencji portugalskiej na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz dokumenty dodatkowe. Ustalono zasady konsultacji Unii Europejskiej z NATO w zakresie aspektów wojskowych prowadzenia operacji opanowywania kryzysów oraz zadeklarowano poprawienie europejskich zdolności obronnych⁶⁷. Przywódcy państw członkowskich UE zaapelowali do pozostałych krajów, aby ponieśli wkład w celu powiększenia europejskiej zdolności obronnej. Jako pierwsze państwa zgłosiły się: Turcja, Norwegia, Polska i Czechy.

Kolejne spotkanie Rady Europejskiej miało miejsce w Nicei w dniach 7–11 grudnia 2000 r. Zatwierdzono wtedy raport Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Komisji na temat poprawy spójności i efektywności działań Unii Europejskiej

⁶⁴ Powołanie tymczasowych organów tego typu nastąpiło w marcu 2000 roku, na mocy decyzji Rady Europejskiej podjętej w Helsinkach. Do formułowania, wprowadzania w życie i przygotowywania decyzji politycznych w zakresie WPZiB oraz EPBiO upoważniono sekretarza generalnego/wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Miał on również możliwość, jako sekretarz generalny Unii Zachodnioeuropejskiej, decydowania odnośnie do wykorzystywania jej zasobów dla celów określonych w art. 17 traktatu o Unii Europejskiej. R. Zięba, *Europejska Tożsamość...*, op. cit., s. 140.

⁶⁵ *Presidency reports to the Helsinki European Council on “strengthening the common European policy on security and defence and “non-military” crisis management of the European Union”*, op. cit., s. 98.

⁶⁶ R. Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 50.

⁶⁷ J. Starzyk, op. cit., s. 301.

w zakresie zapobiegania kryzysom. Uzgodniono również tekst nowego traktatu o UE, do którego została dołączona deklaracja w sprawie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Deklaracja przedstawiała cel, jaki objęła sobie Unia Europejska na temat szybkiego osiągnięcia zdolności operacyjnych potrzebnych do zapobiegania kryzysom. Był to oficjalny zapis, umieszczony w traktacie, który wyposażył WPZiB w komponent obronny⁶⁸. Jednocześnie od momentu wejścia w życie traktatu nicejskiego (1 lutego 2003 r.) „przystały istnieć związki funkcjonalne między UE i UZE, zaś realizacją misji humanitarnych, ratowniczych, utrzymania pokoju i zadań bojowych w zarządzaniu kryzysami, w tym operacji przywracania pokoju, zajmuje się Unia Europejska, działająca pod ogólnym kierownictwem Rady Europejskiej”⁶⁹.

1.2.2. Europejska strategia bezpieczeństwa

Rosnące aspiracje Unii Europejskiej do odgrywania większej roli w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego zostały potwierdzone w dokumencie *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*⁷⁰ zaprezentowanym w dniach 19–20 czerwca 2003 r. w Salonikach przez Javiera Solanę. Dokument ten został ostatecznie zatwierdzony przez Radę Europejską na posiedzeniu w Brukseli 12 grudnia 2003 r. (data obowiązywania). Ze względu na swój przełomowy charakter zyskał on miano „wielkiej strategii” Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w historii Europy Zachodniej Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa sformułował, w imieniu całej Unii Europejskiej, „wspólną koncepcję strategiczną”⁷¹. Miała ona na celu doktrynalne przedstawienie konkretnych sytuacji, określenie użycia odpowiednich środków oraz wskazanie stref geograficznych, w jakich Unia Europejska ma zamiar prowadzić misje w ramach EPBiO. Była ona ważnym merytorycznym krokiem w kierunku skonsolidowania polityki zewnętrznej UE⁷².

Dokument ten był odpowiedzią na nowe zagrożenia związane z międzynarodowym terroryzmem, konfliktami w Afganistanie i Iraku, a także reakcją na *Narodową strategię bezpieczeństwa* Stanów Zjednoczonych opublikowaną we wrześniu 2002 r. W amerykańskim dokumencie przewidziano, kontrowersyjną dla Europejczyków, możliwość prewencyjnej akcji zbrojnej (prewencyjne uderzenie) przeciwko nowym zagrożeniom i niektórym państwom, stwarzającym te zagrożenia. W *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* nie ma przyzwolenia na tego typu działanie. Jest jedynie mowa o „prewencyjnym zaangażowaniu”, co można rozumieć

⁶⁸ R. Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 51.

⁶⁹ R. Zięba, *Wspólna Polityka...*, op. cit., s. 19.

⁷⁰ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, op. cit.

⁷¹ P. Vennesson, *Defining Europe's Liberal Grand Strategy: An International of a Secure Europe in a Better World, Asia, Europe and the Unipolar International System*, The 20th Taiwan – European Conference, 7–8 November 2003, Institute International Relations, Warsaw 2003, s. 14–32.

⁷² R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46), s. 9–28.

jako dyplomację, negocjacje i działania zapobiegające wybuchom konfliktów zbrojnych. Oznacza ono większą aktywność UE w sprawach regulowania sytuacji destabilizacyjnych, zanim przekształcą się one w kryzys lub konflikt zbrojny. Stwierdza się tam, że „Unia Europejska musi być gotowa, zanim kryzys się pojawi” oraz, że UE powinna być zdolna do wczesnej i szybkiej, a kiedy to konieczne – zdecydowanej interwencji (niekoniecznie militarnej). Podkreśla się wagę prawa międzynarodowego i rolę Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz OBWE w kształtowaniu pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

We wstępie Javier Solana przekonuje, że Unia Europejska odegrała centralną rolę w budowaniu bezpieczeństwa, pokoju i stabilności na kontynencie. Używa on pojęcia „wspólnota bezpieczeństwa”, które oznacza, że członkowie owej wspólnoty rozwiązują, środkami pokojowymi, spory powstałe między nimi i współpracują w ramach wspólnych instytucji. Wspólnota Europejska, oddziałując na środowisko zewnętrzne, doprowadziła do przemiany autorytarnych reżimów w „bezpieczne, stabilne i dynamiczne demokracje”⁷³.

W dokumencie podkreśla się, że „Europa nigdy nie cieszyła się w takim stopniu, jak obecnie, dobrobytem, bezpieczeństwem i wolnością, [ale – A.L.] nadal stawia ona czoła zagrożeniom i wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa, które są obecnie głębsze niż kiedykolwiek. Najlepszą i zarazem najgorszą ilustracją tego zjawiska była wojna na Bałkanach. Jednak dla Europy istotne jest także to, że w ostatniej dekadzie każdy region świata był dotknięty konfliktem zbrojnym. Większość z tych konfliktów toczyła się w obrębie państw, a nie między nimi, a większość ofiar to ludność cywilna. Niektóre państwa wpadły w spiralę konfliktów, z których ciężko jest je wydostać”⁷⁴.

Europejska strategia bezpieczeństwa podkreśla wyraźnie, że Unia Europejska jest graczem światowym i powinna być gotowa do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata. Jeżeli UE chce być potęgą światową, musi ponosić odpowiedzialność za światowy ład i porządek. Z tego wynika, że UE powinna brać udział w dzieleniu się ze Stanami Zjednoczonymi obowiązkami w dziedzinie umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Dokument dzieli się na trzy części. W pierwszej zostały scharakteryzowane nowe zagrożenia i nowe otoczenie zewnętrzne Unii Europejskiej, które wpływa bezpośrednio na stan jej bezpieczeństwa. W części drugiej określono cele strategiczne, które mają pomóc Europie zmierzyć się z nowymi zagrożeniami. Część trzecią poświęcono implikacjom nowej sytuacji dla polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

W części pierwszej, w której omówiono wyzwania i zagrożenia, zwrócono uwagę na zjawisko globalizacji, która ma negatywne i pozytywne implikacje dla Europy. Z jednej strony rodzi niebezpieczeństwa, tj. międzynarodowy terroryzm, z drugiej

⁷³ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, op. cit.

⁷⁴ *Ibidem*.

zaś propaguje demokrację, rządy prawa i ochronę praw człowieka. W perspektywie stabilności europejskiej odległość nie odgrywa już tak znaczącej roli, gdyż: „problemy, takie jak w Kaszmirze, w regionie Wielkich Jezior oraz na Półwyspie Koreańskim, mają taki sam wpływ pośredni i bezpośredni na interesy europejskie, jak konflikty rozgrywające się bliżej, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie”. Konflikty te powodują ofiary w ludziach i niszczą infrastrukturę społeczną i materialną; zagrażają mniejszościom i podstawowym wolnościom. Podkreśla się zatem wyrażnie, że: „wobec nowych zagrożeń pierwsza linia obrony Europy znajduje się poza jej granicami”. W świecie globalnym żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zmierzyć się z obecnymi złożonymi problemami. I mimo że granice się zacierają, to „geografia wciąż odgrywa znaczącą rolę”. Dlatego „**priorytetem dla interesów europejskich jest najbliższe zewnętrzne sąsiedztwo UE**”⁷⁵.

Głównymi zagrożeniami wymienionymi w *Strategii* są: terroryzm, a w szczególności możliwość uzyskania przez grupy terrorystyczne broni masowego rażenia. Wymieniono także: konflikty regionalne, rozpad państwa oraz przestępczość zorganizowaną, zależność w sektorze energetycznym, rozprzestrzenianie się chorób (AIDS), głodu i biedy. W dużej mierze także problemy gospodarcze i polityczne powodują pojawianie się konfliktów i destabilizacji. Podkreślono wyrażnie, że współczesne zagrożenia są „bardziej zróżnicowane, mniej widoczne i mniej przewidywalne” niż w przeszłości. Bieda, głód, uchodźstwo oraz brak reform ekonomicznych w większym stopniu zagrażają destabilizacji i mogą prowadzić do wybuchu niepokoju, a z czasem i wojny. Sytuację tę pogarsza tzw. złe zarządzanie: korupcja, nadużycia władzy i słabe instytucje państwowe. Wszystkie te czynniki korodują państwa od wewnątrz, co pociąga za sobą ich rozpad. W takich sytuacjach wojna staje się także bardziej prawdopodobna. W przypadku Europy niepokojąca wydaje się także zależność energetyczna, bowiem jest ona największym importerem ropy naftowej i gazu ziemnego na świecie.

W części drugiej dokument definiuje europejskie cele strategiczne, które przewidują możliwe reakcje UE na międzynarodowe zagrożenia i wyzwania. Odnosi się to do przeciwdziałania finansowaniu terrorystów, rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia, zaostrzenia kontroli eksportu oraz przestrzegania traktatów i zobowiązań międzynarodowych. Unia Europejska ma na celu podjęcie kroków zmierzających do zapewnienia pomocy w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych oraz przywrócenia równowagi w państwach, które uległy rozpadowi. W tym zakresie UE pragnie wspierać „dobre rządy”, zarówno w państwach na Wschodzie, jak i w regionie Morza Śródziemnego. Dlatego tak istotne jest budowanie bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie, a dalsza integracja europejska nie może powodować nowych linii podziału w Europie. Integrująca się Europa zapowiedziała także większe zaangażowanie na południowym Kaukazie, który będzie również regionem sąsiednim. Ustalono, iż strategicznym priorytetem dla Europy będzie rozwiązanie konfliktu arabsko-izraelskiego. Uzgodniono także po-

⁷⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo i obronność Unii Europejskiej*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 1, s. 15–32.

głębień współpracy w ramach procesu barcelońskiego. Rozważa się również szersze zaangażowanie w świecie arabskim⁷⁶.

Europejska strategia bezpieczeństwa zastrzega, że nowe zagrożenia straciły w większości charakter militarny, w związku z czym nie zawsze muszą być one regulowane tylko za pomocą środków wojskowych⁷⁷. Użycie siły Unia Europejska ogranicza do wyjątkowych sytuacji, podtrzymując jednocześnie deklaracje o wspieraniu działań ONZ na rzecz umacniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Nie oznacza to, że UE unika zaangażowania militarnego. Zapowiada, że powinna być zdolna do działań prewencyjnych wobec państw, które stwarzają zagrożenia. Rozwiązaniem preferowanym w *Strategii* jest połączenie wysiłków wojskowych i pozamilitarnych w zarządzaniu kryzysami. W dokumencie czytamy, że „instrumenty wojskowe mogą być niezbędne do przywrócenia porządku, a środki humanitarne do rozwiązywania nagłych kryzysów. Konflikty regionalne wymagają rozwiązywania politycznego, ale środki wojskowe i skuteczna ochrona porządku publicznego mogą być niezbędne na etapie następującym po konflikcie”⁷⁸.

W części trzeciej dużo miejsca poświęcono instrumentom reagowania kryzysowego. Podkreśla się, że w zarządzaniu kryzysami Unia Europejska powinna być: bardziej aktywna, bardziej spójna, bardziej sprawna w działaniu oraz zdolna współpracować z innymi. Bardziej aktywna – oznacza większe zdecydowanie w stosowaniu szerokiego spektrum instrumentów w celu rozwiązania kryzysów i zapobiegania konfliktom: politycznym, dyplomatycznym, militarnym, oraz wykorzystywania instrumentów z zakresu handlu i pomocy rozwojowej. Bardziej sprawna – odnosi się do warunków, które muszą być zapewnione, aby móc skutecznie reagować na pojawiające się zagrożenia, w tym właściwe zasoby militarno-cywilne (łącznie z jednostkami szybkiego reagowania), wspólna ocena zagrożeń, ścisła współpraca wywiadów, strategiczne partnerstwo z NATO. Natomiast termin „bardziej spójna” jest dyrektywą nakazującą lepszą koordynację bogactwa potencjału, którym dysponuje Unia oraz jej państwa członkowskie, a który nie zawsze – z uwagi na jego rozproszenie – może być wykorzystywany w kontekście, o którym mówi *Strategia*⁷⁹.

Dokument wspomina także o „europejskich siłach zbrojnych”, które powinny być: bardziej elastyczne, mobilne, umożliwiające reagowanie na nowe zagrożenia. Ponadto należy stworzyć większe zasoby obronne, efektywniej je wykorzystywać, a także tworzyć wspólne środki stałe⁸⁰.

Ostatnim wnioskiem przedstawionym przez Javiera Solanę jest konieczność współpracy z innymi partnerami. Zagrożenia przedstawione we wstępie *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* nie dotyczą tylko krajów członkowskich UE, dlatego

⁷⁶ S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 153.

⁷⁷ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, op. cit.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ R. Kuźniar, op. cit., s. 9–28.

⁸⁰ Ibidem.

należy podjąć działania w celu prowadzenia efektywnej współpracy z innymi państwami – „jest niewiele problemów, które udaje się rozwiązać w pojedynkę”⁸¹. Ustalono potrzebę współpracy z kluczowymi aktorami politycznymi i organizacjami międzynarodowymi. Podkreślono konieczność partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi oraz wyrażono zgodę na bliższą współpracę z Federacją Rosyjską. Zapowiedziano dalszy rozwój stosunków na Bliskim Wschodzie, z państwami afrykańskimi, azjatyckimi oraz Ameryki Łacińskiej⁸².

W końcowym fragmencie dokumentu podkreślono fakt, iż UE „ma potencjał, który zapewnia jej (...) wnoszenie wielkiego wkładu w zwalczanie zagrożeń”⁸³, sprawia, że może ona działać nawet na skalę światową, a przez to może współtworzyć globalny system prowadzący do stworzenia sprawiedliwego, bezpiecznego oraz zjednoczonego świata.

1.3. ZASADY FUNKCJONOWANIA II FILARU UE

W realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unia Europejska widzi możliwość „potwierdzenia swojej tożsamości na arenie międzynarodowej”⁸⁴. Istotnym udoskonaleniem wprowadzonym przez traktat amsterdamski jest stwierdzenie, że „Unia określa i realizuje” WPZiB. Dotychczas (w ramach EWP i na podstawie TUE) było to zadanie wyłącznie państw członkowskich⁸⁵. TUE w brzmieniu nadanym przez traktat amsterdamski sprecyzował spójność i solidarność państw członkowskich w ramach:

- aktywnego poparcia i bez żadnych zastrzeżeń wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „w duchu lojalności i wzajemnej solidarności”,
- współpracuj w celu „umacniania i rozwijania, politycznej solidarności”,
- powstrzymywania się od każdego działania, które „byłoby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych”⁸⁶.

⁸¹ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie...*, op. cit.

⁸² Ryszard Zięba, *Europejska Polityka...*, op. cit., s. 57.

⁸³ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie...*, op. cit.

⁸⁴ *Traktat Amsterdamski*, op. cit.

⁸⁵ *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowicz (red.), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 501–532.

⁸⁶ *Traktat Amsterdamski*, op. cit.

1.4. INSTRUMENTY DZIAŁANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Do najważniejszych instrumentów, jakimi dysponuje UE w ramach WPZiB należą:

- zasady i ogólne wytyczne (*principles and general guidelines*),
- wspólne strategie (*common strategies*),
- wspólne działania (*joint actions*),
- wspólne stanowiska (*common positions*),
- umacnianie współpracy państw członkowskich.

Zasady i ogólne wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ustala Rada Europejska w składzie szefów rządów i państw oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej, która ma za zadanie wytyczać polityczne kierunki dalszej integracji, a w ramach II filaru podejmować najważniejsze polityczne decyzje. Zasady i ogólne wytyczne nie mają mocy prawnie wiążącej. Traktat amsterdamski rozszerzył w tym zakresie kompetencje Rady Europejskiej o „sprawy mające odniesienia w dziedzinie polityki obronnej (art. 13, ust. 1).

Wspólne strategie także ustala Rada Europejska na wniosek Rady Unii Europejskiej. Obejmują one dziedziny, w których państwa członkowskie UE „mają ważne wspólne interesy”. W każdym przypadku wytycza się ich cel, czas trwania i niezbędne środki, jakie muszą być zapewnione przez Unię i przez jej państwa członkowskie (art. 13, ust. 2).

Na podstawie dwóch pierwszych instrumentów działa Rada Unii Europejskiej (dalej – Rada), która wydaje wspólne działania i wspólne stanowiska, posiadające moc wiążącą dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Rada jest odpowiedzialna za ich realizację i zapewnia „jednolitość, spójność i skuteczność działaniom Unii”.

Wspólne działania Rada podejmuje w specyficznych sytuacjach „w których za niezbędne uważa się podjęcie operatywnych działań”. Określa ona wówczas cele wspólnego działania, jego zakres, środki, jakimi Unia musi dysponować, a w razie potrzeby czas trwania i warunki realizacji. W szczególnie pilnych przypadkach (wobec braku decyzji Rady) państwa członkowskie mogą podjąć „konieczne działania o charakterze natychmiastowym”, uwzględniając „ogólne cele wspólnego działania”. Rada musi niezwłocznie poinformować o podjęciu takich działań.

Wspólne stanowiska ustalają koncepcję Unii „w odniesieniu do określonych problemów o charakterze geograficznym lub substancjonalnym”. Państwa członkowskie zobowiązane są do „zapewnienia zgodności ich narodowych polityk” ze wspólnymi stanowiskami.

Umacniające współpracę państwa członkowskie UE działają w ramach WPZiB wspólnie i solidarnie. Zobowiązanie to jest sprecyzowane w pozostałych postanowieniach dotyczących II filaru, co w szczególności dotyczy:

– wzajemnej wymiany informacji na posiedzeniach Rady i dokonywania uzgodnień w celu zapewnienia możliwie najskuteczniejszego wpływu Unii poprzez zgodne i zbieżne działania;

– koordynacji działań w organizacjach międzynarodowych i podczas międzynarodowych konferencji, mając na uwadze wspieranie wspólnych stanowisk, zobowiązanie są do informowania o przebiegu obrad państw członkowskich, które nie są obecne na danej konferencji; podobne zobowiązania ciążyą na państwach członkowskich UE, stałych członkach względnie członkach Rady Bezpieczeństwa NZ;

– możliwości zwracania się do Rady z wszelkimi zapytaniami, dotyczącymi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przedkładania propozycji; mogą również występować o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady (za pośrednictwem prezydencji) w przypadkach wymagających pilnej decyzji.

Według ekspertów w ramach WPZiB Unia Europejska wykorzystuje dodatkowo następujące instrumentarium:

– propaguje zachodnioeuropejskie normy i wartości, w tym przede wszystkim demokrację, pluralizm polityczny, poszanowanie praw człowieka oraz praworządności,

– umacnianie pokoju i bezpieczeństwa w Europie i innych regionach świata,

– udzielanie pomocy w rozwiązywaniu konfliktów,

– wspieranie działań prewencyjnych mających na celu zapobieganie groźbom napięć i kryzysów,

– podejmowanie działań mających na celu rozszerzanie terytorialnego zasięgu obowiązywania porozumień w sprawie kontroli zbrojeń i nierozprzestrzeniania broni jądowej⁸⁷.

1.5. PROCES DECYZYJNY W RAMACH WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

O ile Wspólnota Europejska (I filar) posiadała wyraźne ponadnarodowe rozwiązania, o tyle drugi filar UE nadal pozostaje zdominowany współpracą międzyrządową państw – członków UE. Chęć „uwspólnotowienia” II filaru, czyli przekazania kompetencji w sprawach WPZiB na poziom ponadnarodowy, jest wyzwaniem, na które na razie nie stać państw członkowskich UE. Jest to bowiem obszar newralgiczny i wrażliwy na narodowe tradycje, interesy i postrzeganie własnej roli na arenie międzynarodowej. Wymagałoby to postawienia na wspólnotę interesów, zgodnie z zasadą, że każdorazowo interesy wspólne są ważniejsze niż interesy odrębne i oddzielne ambicje członków Wspólnoty⁸⁸.

Podstawową zasadą przy podejmowaniu decyzji w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zawartą w TUE w wersji z Maastricht jest jedno-

⁸⁷ J. Starzyk, op. cit., s. 172.

⁸⁸ T. Łoś-Nowak, *Wspólnotowość polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1, s. 12–13.

myślność. Traktat amsterdamski wprowadził do TUE istotne zmiany w tej dziedzinie poprzez: ustanowienie tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu (*constructive abstention*) oraz rozszerzenie możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

Konstruktywne wstrzymanie się od głosu

Istotą jego jest to, że wstrzymanie się od głosu nie stoi na przeszkodzie jednomyślnemu podjęciu decyzji. Zasadnicze elementy konstruktywnego wstrzymania się od głosu są następujące:

- państwo powstrzymujące się od głosu może złożyć w tej sprawie formalne oświadczenie; nie jest ono wówczas zobowiązane do realizacji danej decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię Europejską,
- „w duchu solidarności” powstrzymuje się ono od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z taką decyzją lub utrudniałyby jej realizację (konkretyzacja zasady spójnego i solidarnego działania),
- pozostałe państwa członkowskie zgadzają się na odmienne stanowisko państwa wstrzymującego od głosu,
- konstruktywne wstrzymanie się od głosu przestaje działać (decyzja jednomyślna nie dochodzi do skutku), jeżeli państwa powstrzymujące się od głosu dysponują więcej niż jedną trzecią głosów ważnych.

Podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów

Podejmowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów było możliwe jedynie w ramach wspólnych działań i tylko wówczas, gdy tak zdecydowała Rada. Traktat amsterdamski rozszerzył znacząco tę możliwość, dzięki czemu Rada decyduje kwalifikowaną większością głosów, jeżeli:

- podejmuje wspólne działania, przyjmuje wspólne stanowiska, względnie podejmuje inne decyzje na podstawie wspólnych strategii,
- podejmuje decyzje w celu realizacji wspólnego działania lub wspólnego stanowiska.

Możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów jest obwarowana pewnymi ograniczeniami:

- nie dotyczy ona „decyzji mających odniesienie wojskowe lub do polityki obronnej”; ograniczenie to nie obejmuje jednak kwestii mających odniesienia do polityki bezpieczeństwa, np. w ramach misji petersberskich,
- decyzje dochodzą do skutku (od wejścia w życie traktatu nicejskiego), jeżeli mają poparcie co najmniej 2/3 państw członkowskich, które dysponują co najmniej 232 głosami ważonymi (każde państwo może sprawdzić, czy państwa, które są „za” reprezentują 62% całkowitej liczby ludności),
- do głosowania nie dochodzi, jeżeli jedno z państw członkowskich oświadczy, że decyzja UE narusza, w ważnych sprawach, jego politykę narodową. W takiej sytuacji Rada może przekazać daną decyzję Radzie Europejskiej do jednomyślnego głosowania.

1.6. ORGANY WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Unia Europejska na podstawie zasady jednolitych ram instytucjonalnych „zapozycza” od Wspólnot Europejskich większość organów do prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że posiadają one inny zakres kompetencji, niż to ma miejsce w ramach I filaru. Jedynym organem Unii Europejskiej, odpowiedzialnym w dużym stopniu za realizację WPZiB, jest Rada Europejska⁸⁹.

Rada Europejska

Składająca się z szefów państw i rządów oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej – spotyka się pod przewodnictwem państwa, które w danym półroczu sprawuje prezydencję. Rada Europejska jest najważniejszym organem politycznym Unii Europejskiej. Nadaje impulsy jej rozwojowi i kierunki dalszej integracji. Traktat amsterdamski umocował Radę Europejską jako organ II filaru. Rada Europejska określa główne kierunki działania WPZiB poprzez:

- ustalanie zasad i ogólnych wytycznych oraz wspólnych strategii Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, łącznie ze sprawami mającymi implikacje polityczno-obronne,
- podejmowanie decyzji w sprawie uzupełnienia WPZiB wspólną polityką obronną, wspólną obroną.

Rada Unii Europejskiej

Rada UE działa w składzie ministrów spraw zagranicznych (lub ich zastępców) i jest głównym organem decyzyjnym i wykonawczym WPZiB (wówczas nazywa się Radą ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych)⁹⁰. W jej posiedzeniach uczestniczy także komisarz ds. stosunków zewnętrznych. Rada zapewnia „jednolitość”, „spójność” i „skuteczność” działaniom UE w ramach II filaru; rekomenduje Radzie Europejskiej wspólne strategie i jest odpowiedzialna za ich realizację; podejmuje wspólne działania i przyjmuje wspólne stanowiska; pełni istotne funkcje koordynacyjne i stanowi forum wymiany informacji. Rada Unii Europejskiej ma prawo podpisywać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi, zarówno handlowe, mieszane, jak również o stowarzyszeniu, które negocjuje Komisja Europejska.

Parlament Europejski

Rola Parlamentu Europejskiego pozostaje w ramach II filaru w dalszym ciągu niewielka. Traktat amsterdamski nie wprowadzał w tej dziedzinie zmian. Może on:

⁸⁹ Nawet zlikwidowanie podziału na trzy filary nie zmieni faktu, że w ramach wspólnej polityki rolnej Komisja Europejska będzie miała większe kompetencje niż przy realizacji WPZiB.

⁹⁰ Do połowy 2002 r. spotkania ministrów spraw zagranicznych nosiły nazwę Rady ds. Ogólnych. Po decyzji Rady Europejskiej w Sewilli, od 22 lipca 2002 r. Rada UE w tej formule nosi nazwę Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych (GA).

- kierować do Rady zapytania i zalecenia,
- być wysłuchiwany przez prezydencję „w najważniejszych kwestiach i podstawowych kierunkach” WPZiB.

Ponadto prezydencja zobowiązana jest do zapewnienia, aby „opinie Parlamentu Europejskiego były brane pod uwagę w należytych zakresie”. Raz w roku przeprowadzana jest debata na temat „postępów w realizacji” Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dodatkowym elementem w tej sferze jest wpływ na uchwalanie budżetu UE.

Komisja Europejska

Traktat amsterdamski umocnił rolę Komisji Europejskiej w ramach WPZiB, która:

- uczestniczy w pełnym zakresie w pracach nad II filarem, reprezentowaniu Unii Europejskiej przez prezydencję w sprawach objętych tą polityką oraz w realizacji przez prezydencję decyzji podjętych w jej ramach,
- wchodzi w skład nowej struktury, tzw. trojki – obok prezydencji i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB,
- pełni istotne zadania, np. może zwracać się do Rady z zapytaniami, jak też z wnioskiem o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady.

Prezydencja

Jest sprawowana przez państwo członkowskie przez sześć miesięcy. Kolejność prezydencji ustala jednomyślnie Rada. Państwo, które sprawuje prezydencję, przewodniczy obradom wszystkich organów Unii Europejskiej. Ma tym samym istotny wpływ na tempo i kierunek prac UE. W ramach II filaru pełni trzy istotne funkcje:

- reprezentuje UE w sprawach objętych tą polityką,
- jest odpowiedzialne za realizację decyzji podejmowanych w ramach tej polityki,
- reprezentuje stanowisko UE w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych.

Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Powołanie specjalnego organu, który miałby być odpowiedzialny za realizację II filaru miało wzmocnić instytucjonalnie WPZiB oraz podkreślić tożsamość Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Formalnie Wysoki Przedstawiciel pełni jednocześnie urząd sekretarza generalnego Rady.

Do najważniejszych kompetencji Wysokiego Przedstawiciela należą:

- wspieranie prezydencji w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,
- wspieranie Rady w sprawach tej polityki, w szczególności poprzez „przychylanie się do formułowania, przygotowywania i realizacji decyzji politycznych”,
- prowadzenie dialogu politycznego ze stronami trzecimi – „w imieniu Rady na zlecenie prezydencji”.

Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER)

Jest to organ pomocniczy Rady i w jego skład wchodzi stali przedstawiciele (ambasadorowie) państw członkowskich. Pod nieobecność Rady pełni on funkcje zastępcze i prowadzi działania między kolejnymi sesjami Rady, której jest zobowiązany przygotowywać posiedzenia.

1.7. POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W TRAKTATACH REFORMUJĄCYCH

Traktat nicejski nie stanowił większego przełomu w dotychczasowym podejściu państw członkowskich do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, ponieważ – jak mówili dziennikarze – „uczestnicy odjechali z Nicei w *narodowych kapeluszach*”⁹¹. Podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.) traktat nicejski dokonał niewielkich korekt w ramach WPZiB. Szczegółowe unormowania dotyczące II filaru znalazły się odpowiednio w artykułach 11–28, w Rozdziale V TUE⁹². Kluczowy artykuł 17 TUE otrzymał brzmienie: „1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim podjęcie decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (...). 2. Sprawy określone w niniejszym artykule obejmują misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju”. Oznaczało to powtórzenie, z traktatu amsterdamskiego, katalogu zadań petersberskich w TUE, jednocześnie potwierdzając kompetencje Unii Europejskiej do ich prowadzenia. Traktat z Nicei wykreślił zapisy o szczególnych związkach UE z Unią Zachodnioeuropejską w sferze reagowania kryzysowego. Oznaczało to, że od tej pory operacjami wojskowymi opanowywania kryzysów miała zajmować się wyłącznie Unia Europejska. Dokument pozostawił natomiast możliwość „ściślejszej współpracy między dwoma lub wieloma Państwami Członkowskimi na poziomie dwustronnym oraz w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) i NATO, o ile współpraca ta nie jest sprzeczna i nie utrudnia współpracy przewidzianej w niniejszym tytule” (art. 17, ust. 4). Oznaczało to utrzymanie w mocy zobowiązań wynikających z art. V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego i art. 5 traktatu waszyngtońskiego, mówiących o pomocy wojskowej w sytuacji agresji na któregokolwiek sygnatariusza.

⁹¹ T. Łoś-Nowak, op. cit., s. 24.

⁹² *Traktat z Nicei, zmieniający traktat o unii europejskiej, traktaty ustanawiające wspólnoty europejskie i niektóre związane z nimi akty*, 26 lutego 2001 (źródło URL: <<http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/8e884372e2cbc71ac1256e7b004a1836?OpenDocument>>, styczeń 2007).

W związku z tym, że traktat nicejski nie spełnił oczekiwań większości państw członkowskich, niedługo po jego podpisaniu rozpoczął pracę konwent, który otrzymał zadanie opracowania konstytucji dla Europy. Prace trwały długo, bowiem zaangażowanych w nie było wiele grup społecznych, politycznych i ekonomicznych. Ostatecznie 29 października 2004 r. w Rzymie dwadzieścia pięć państw podpisało *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*⁹³. Akt ten podpisały także trzy państwa wówczas kandydujące: Bułgaria, Rumunia i Turcja. Jednakże w związku z odrzuceniem traktatu w referendum przez Francuzów (29 maja 2005 r.) i Holendrów (1 czerwca 2005 r.) przywódcy państw UE rozpoczęli debatę nad jego modyfikacją i wprowadzeniem w życie w innej formie.

W traktacie konstytucyjnym doszło do nadania Unii Europejskiej osobowości prawnej, co miało zwiększyć jej zdolności oddziaływania na środowisko zewnętrzne i stosunki międzynarodowe. Postanowiono zlikwidować podział na filary, pozostawiając jednak Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa w formule współpracy międzyrządowej, w ramach której najwięcej do powiedzenia mają nadal Rada Europejska i Rada Ministrów (przemianowana z Rady Unii Europejskiej). Choć wprowadzono możliwość decydowania większością kwalifikowaną, to nadal w najważniejszych kwestiach decyzje mają zapadać jednomyślnie. Nową instytucją zarządzającą miał się stać Minister Spraw Zagranicznych, który miał być odpowiedzialny za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, łącznie z polityką bezpieczeństwa i obrony. W wykonywaniu swojej funkcji miał być wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.

Ważnym osiągnięciem było włączenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, którą przemianowano na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) do traktatu konstytucyjnego. WPBiO zintegrowano ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony została zobowiązana do wypełniania funkcji operacyjnych WPZiB⁹⁴. W traktacie konstytucyjnym czytamy, że „wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną, opierając się na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych” (art. I-41, ust. 1). W artykule III-309 uściślono, że chodzi o misje obejmujące: „wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracania pokoju i stabilizacji po konfliktach. Misje te mogą przyczynić

⁹³ *Konstytucja Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa–Poznań 2005.

⁹⁴ T. Forsberg, *Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment*, „Connections, The Quarterly Journal”, vol. III, nr 3, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, September 2004, s. 13–27.

się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach”⁹⁵.

W efekcie prac nad odrzuconym przez Francję i Holandię *Traktatem o Unii Europejskiej* uzgodniono jego nowy projekt. 13 grudnia 2007 r. dwadzieścia siedem państw UE podpisało traktat z Lizbony, zwany niekiedy *Traktatem reformującym*⁹⁶. W sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie zmienił on wiele z postanowień Traktatu konstytucyjnego. Dokonał jedynie pewnych korekt, które wydawały się najbardziej kontrowersyjne. Odstąpiono od propozycji ustanowienia Ministra Spraw Zagranicznych UE. W zamian podobną funkcję będzie sprawował Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

W traktacie lizbońskim potwierdzono osobowość prawną Unii Europejskiej, która ma być gotowa działać w dziedzinie reagowania kryzysowego na całym świecie. Jeżeli traktat lizboński wejdzie w życie, to główny artykuł *Traktatu o Unii Europejskiej*, dotyczący WPZiB, będzie artykułem nr 42⁹⁷. Dodano do niego nowy ustęp 1 w brzmieniu: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”. Ustęp 2 (dawny ustęp 1) otrzymał brzmienie: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej. Doprowadzi ona do wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosowej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony powierzono po raz kolejny zadanie doprowadzenia do wspólnej obrony Unii Europejskiej oraz wzmocnienia operacyjnego UE w prowadzeniu misji reagowania kryzysowego. Oznacza to, że WPBiO stała się ważnym instrumentem WPZiB, gdyż ponosi główną odpowiedzialność w dziedzinie obronnej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, łącznie z kwestiami reagowania kryzysowego UE.

⁹⁵ *Konstytucja Unii Europejskiej*, op. cit., s. 179.

⁹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, Bruksela, 3 grudnia 2007 r., CIG 14/07.

⁹⁷ Traktat o Unii Europejskiej z Lizbony uzyska nową numerację zgodnie z *Załącznikiem do Traktatu* (tabele ekwiwalencyjne), jeżeli zostanie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306/202, 17.12.2007.

1.8. PERSPEKTYWY ROZWOJU POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UE

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa takiego uczestnika stosunków międzynarodowych, jakim jest Unia Europejska, nie jest prostą sumą polityk państw członkowskich ją tworzących. Należy wyraźnie podkreślić, że aktywność międzynarodowa Unii Europejskiej różni się od „tradycyjnej” polityki zagranicznej państwa. Cele, koncepcje i instrumenty Wspólnot Europejskich, które w przeciwieństwie do UE posiadają osobowość prawnomiędzynarodową, odbiegają od teorii polityki zagranicznej państwa prezentowanej przez specjalistów stosunków międzynarodowych i politologów⁹⁸. Wspólnota Europejska nie jest państwem, a więc nie jest także pierwotnym podmiotem prawa międzynarodowego. Jej aktywność zewnętrzna jest wypadkową wielu czynników: interesów państw członkowskich, zdolności instytucjonalnej, etapu integracji i zmieniającego się środowiska międzynarodowego. Kompetencje w sferze zewnętrznej Wspólnot Europejskich są wtórne, bo nadawane jej przez państwa członkowskie. Od nich też w największej mierze zależy efektywność, spójność i ewolucja tejże polityki. Dlatego często prowadzenie spójnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej, nie tylko w kierunku wschodnim, pozostaje wyzwaniem dla tego ugrupowania. W Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE nadal preferuje się stosunki dwustronne poszczególnych państw członkowskich Unii z innymi krajami.

Podstawową słabością instytucjonalizacji II filaru jest brak jednego ośrodka decyzyjnego, który kierowałby realizacją unijnej polityki zagranicznej. Obecnie władza w tej dziedzinie rozkłada się między Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB UE a komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE oraz przedstawiciela prezydencji zmieniającej się co pół roku.

Postulat zwiększenia roli UE w ramach II filaru wpisuje się w szerszą europejską debatę na temat modelu integracji: federacyjnego i konfederacyjnego. Jak podkreślają obserwatorzy, „jeśli Unia Europejska nie będzie zdolna przekroczyć progu regulacji retoryki w sprawach polityki zagranicznej właściwej państwom narodowym oraz jeśli zostanie pozbawiona tożsamości obronnej, Europa zostanie skazana na odgrywanie drugoplanowej roli w stosunkach międzynarodowych”⁹⁹.

Próby reform Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w kolejnych traktatach nie stanowiły przełomu, chociaż widać postęp w przekazywaniu Unii Europejskiej większej odpowiedzialności w budowaniu wizerunku międzynarodowego Europy Zachodniej oraz w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego (poprzez możliwości prowadzenia zadań petersberskich). Niezwykle ważne było uzupełnienie WPZiB o komponent wojskowy w postaci Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, chociaż i ona nie spełniła oczekiwań optymistów, którzy liczyli na równoprawny z NATO udział Unii Europejskiej w stabilizowaniu sytuacji kryzysowych na świecie.

⁹⁸ Zob. szerzej R. Zięba, *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

⁹⁹ Ibidem, s. 14.

2. ZAŁOŻENIA POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Po zakończeniu zimnej wojny region Europy Wschodniej stanowił poważne wyzwanie dla Wspólnot Europejskich. Zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej z Rzymu w grudniu 1991 r. WE zobowiązały się wspierać proces pokojowego rozpadu ZSRR. W ogłoszonej na tym spotkaniu deklaracji zawarto podstawowe wytyczne w sprawie uznawania nowych państw, powstających w Europie Wschodniej. W przygotowywanym w czerwcu 1992 r. raporcie Rady UE na temat priorytetowych kierunków realizacji WPZiB na jednym z czołowych miejsc umieszczony został region Europy Wschodniej. W raporcie podkreślano, że rozwój stosunków politycznych między Wspólnotami a krajami Europy Wschodniej ma kluczowe znaczenie dla stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Wspólnoty zadeklarowały gotowość do wspierania procesów transformacji politycznej i ekonomicznej krajów tego regionu. Szczególny nacisk kładły na konieczność rozbudowy instytucji demokratycznych, przestrzeganie zasad prawa i praw człowieka oraz promowanie współpracy i integracji regionalnej. Rada Unii opowiedziała się za koniecznością przestrzegania traktatów i porozumień rozbrojeniowych¹⁰⁰.

Oblicza się, że od początku 1993 do 2001 r. Unia Europejska podjęła ponad 600 decyzji w sprawie wspólnych deklaracji, blisko 80 w sprawie wspólnych stanowisk oraz 90 w sprawie wspólnych działań. Na mocy traktatu amsterdamskiego UE może formułować wspólne strategie¹⁰¹. Fakt, że Unia skorzystała z tego przywileju w odniesieniu do dwóch państw Europy Wschodniej: Rosji i Ukrainy (w 1999 r.), wzmacnia twierdzenie o ważności tego obszaru dla UE.

Perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw pobudziła dyskusję na temat kształtu polityki wschodniej UE. Było jasne, że Unia Europejska po raz pierwszy rozszerzy się o tak liczną grupę państw, a jej granice przesuną się w przeważającym stopniu właśnie w kierunku wschodnim. W niniejszym rozdziale zostaną omówione cele, koncepcje oraz instrumenty polityki wschodniej Unii Europejskiej.

¹⁰⁰ *Lisbon European Council*, 26 and 27 June 1992, [w:] *CFSP Handbook: Compilation of Text Applicable in the CFSP Field*, General Secretariat of the Council: Common Foreign and Security Policy General Affairs Directorate, Brussels, 30 January 1998, s. 67–70.

¹⁰¹ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 171.

2.1. CELE POLITYKI WSCHODNIEJ

W aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej można wyróżnić cele ogólne i szczegółowe¹⁰². Pierwsze dotyczą polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w ogóle i można je odnaleźć w Tytule V *Traktatu o UE*. Są to:

- ochrona wspólnych wartości i niezależności Unii,
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej członków,
- zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego,
- rozwój współpracy międzynarodowej,
- rozwój demokracji i poszanowanie praw człowieka¹⁰³.

Jednym z ważniejszym motywów, które nie są wypowiedziane wprost w dokumentach unijnych, a które skłoniły Europejczyków do odgrywania większej roli na arenie międzynarodowej, było pragnienie zachowania „dobrodrojeństw” dotychczasowej integracji w postaci: stabilności politycznej i gospodarczej, dobrobytu swoich obywateli i bezpieczeństwa wewnętrznego. Uświadomiono sobie bowiem, że zachowanie tego wszystkiego wymaga zorganizowania przyjaznego otoczenia zewnętrznego UE, przede wszystkim w najbliższym sąsiedztwie. Celem pierwotnym polityki zagranicznej Unii Europejskiej było zatem **stworzenie dogodnych warunków dla dalszej integracji** w kontekście zachodzących zmian w środowisku międzynarodowym. Jednocześnie dobrze „prosperujące sąsiedztwo” miało zapewnić bezpieczeństwo, stabilność i długoterminowy rozwój kontynentu europejskiego. Potwierdza to wypowiedź unijnego komisarza ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Benity Ferrero-Waldner, która powiedziała w październiku 2005 r., że „Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na założeniu, że pomagając swoim sąsiadom, pomagamy sobie. Zapewnia nam ona nowe ramy i nowe narzędzia wspierania dobrego zarządzania i rozwoju gospodarczego w państwach sąsiadujących z UE. (...) Stanowi pragmatyczną odpowiedź na wyzwania, przed jakimi stoi dziś Europa”¹⁰⁴.

Cele ogólne unijnej aktywności zewnętrznej dotyczą **promocji unijnych wartości i zasad**, wypracowanych w ciągu stuleci przez europejskich filozofów, myślicieli i przywódców. Większość z nich została zapisana w konstytucjach państw członkowskich UE, następnie potwierdzona w odpowiednich umowach i konwen-

¹⁰² Do celów głównych państwa J. Kukułka i R. Zięba zaliczają: 1) bezpieczeństwo, 2) wzrost siły państwa, 3) pozycję międzynarodową państwa i jego prestiż, 3) kształtowanie i optymalizację reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Por. *ibidem*. Ale zastosowanie tej typologii dla Unii Europejskiej wydaje się trudne do uzasadnienia. W związku z czym wyróżniono cele deklarowane ugrupowania, pojawiające się w najważniejszych dokumentach regulujących jej funkcjonowanie. Jednocześnie należy pamiętać, że cele deklarowane mogą się w tym przypadku różnić od celów realizowanych, bowiem państwa członkowskie realizują równocześnie swoje narodowe polityki zagraniczne, które powinny, ale nie zawsze tak się dzieje, być koordynowane z innymi państwami w ramach Unii Europejskiej.

¹⁰³ *Traktat z Maastricht*, op. cit.

¹⁰⁴ Conference of Foreign Affairs Committee Chairmen of EU member and candidate states, London, 31 October 2005 (źródło URL: <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_31-10-05.htm>, czerwiec 2006).

ejach międzynarodowych. Owe wartości stanowią dorobek cywilizacyjny Unii Europejskiej i istnieje głębokie przekonanie, że są one fundamentem dobrego państwa, dobrych rządów i sprawiedliwości społecznej. Unia Europejska zachęca do ochrony podstawowych praw człowieka i praw społecznych, w tym wolności mediów i słowa, prawa mniejszości i dzieci, równości płci, prawa związków zawodowych i innych norm pracy, jak również zwalczania tortur i zapobiegania złemu traktowaniu. UE piętnuje nienawiść rasową i ksenofobię oraz nieludzkie traktowanie.

Nie ulega wątpliwości, że wartości, takie jak: demokracja, prawa człowieka czy wolny rynek, są inaczej rozumiane przez większość sąsiadów UE. Chociaż w większości konstytucji państw wschodnich zawarty jest podobny do unijnego katalog wartości i zasad, to ich egzekwowanie wielokrotnie odbiega od wzorców „europejskich”. Często dochodzi do różnic w interpretacji tych samych pojęć. Dla Rosjanina pojęcia „demokracja”, „prawo” mają zupełnie inne znaczenie niż dla Włocha czy Francuza.

Kolejne cele to: **umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej członków, zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, rozwój współpracy międzynarodowej.** Zostały one następnie rozszerzone i dopracowane w *Europejskiej strategii bezpieczeństwa* z 13 grudnia 2003 r.¹⁰⁵ Stwierdza się w niej, że „Otoczenie zewnętrzne po zimnej wojnie charakteryzuje się coraz szerszym otwarciem granic, co sprawia, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są z sobą nierozdzielnie związane (...). Integracja państw przystępujących do UE zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również zbliża UE do obszarów niespokojnych. Naszym zadaniem jest wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którymi możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy”¹⁰⁶. Dlatego Unia Europejska postawiła sobie za zadanie:

- sprostanie wyzwaniom globalizacji oraz nowym zagrożeniom, takim jak: rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm międzynarodowy, konflikty regionalne, przestępczość zorganizowana, rozpad państwa, choroby i katastrofy,
- odgrywanie większej roli na arenie międzynarodowej poprzez pomoc w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych oraz przywracania równowagi w państwach, które uległy rozpadowi; wspieranie demokracji i umożliwianie organom państwa zwalczanie przestępczości zorganizowanej,
- reagowanie na kryzysy w różnych częściach świata i zapobieganie konfliktom,
- zmniejszenie zależności Europy od infrastruktury w zakresie transportu, energii, informacji i innych dziedzin życia.

Unia Europejska w 2004 r. zbliżyła się do niestabilnego regionu Wspólnoty Niepodległych Państw, w którym doszło w latach wcześniejszych do poważnych

¹⁰⁵ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003 (Źródło URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, lipiec 2007).

¹⁰⁶ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – europejska strategia bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., op. cit.

napięć i konfliktów zbrojnych. Za sprawą Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) Unia Europejska chciała wzmocnić swoją rolę w **kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego**. W tym celu nawiązała kontakty z państwami WNP, wspierając ich wysiłki w rozwiązaniu „zamrożonych” konfliktów i oferując swoją pomoc w rozmowach pokojowych, a także operacjach opanowywania kryzysów. Jednocześnie zapraszano państwa WNP do udzielania poparcia dla unijnych oświadczeń dotyczących różnych kwestii z zakresu polityki zagranicznej, określających stanowisko UE. Mołdawii i Ukrainie zaoferowano już w kilku przypadkach możliwość podpisania się pod tego rodzaju deklaracjami w ramach WPZiB. Podobny postulat zgłosił Parlament Europejski w rezolucji na temat wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa z 15 listopada 2007 r. Opowiedział się on za „pogłębieniem stałego dialogu politycznego między UE a krajami objętymi EPS; z zadowoleniem przyjął fakt, że Ukraina, Mołdawia, Gruzja i Armenia opowiadają się za większością deklaracji i stanowisk UE w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), oraz popierał decyzję o podobnym zaangażowaniu Azerbejdżanu; wyraził przekonanie, że wszystkim pozostałym krajom objętym EPS należy umożliwić przyjęcie polityki zagranicznej UE”¹⁰⁷.

Unia Europejska wyraża troskę o jedność kontynentu europejskiego, w związku z czym deklaruje pragnienie **łagodzenia skutków nowych podziałów w Europie**, tak aby państwa spoza Unii nie odczuwały negatywnych skutków rozszerzenia oraz nie odbierały tego procesu jako budowy nowych „żelaznych kurtyn” i dzielenia świata na dobrych i złych. Jednocześnie zadanie to stoi w sprzeczności z nadrzędnym celem polityki wschodniej, a mianowicie z bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE.

2.1.1. Bezpieczeństwo na wschodniej granicy UE

Stabilność i bezpieczeństwo UE zależą od skutecznej ochrony jej granic zewnętrznych. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do tego, by kraje graniczne, jak Polska, zapewniły właściwą kontrolę na swoim odcinku zewnętrznej granicy UE. Eksperci są zgodni, że wschodnia granica Unii Europejskiej niesie szereg wyzwań i zagrożeń. Obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego charakteryzuje się własną specyfiką migracyjną. Z racji ostatnich dwóch fal rozszerzenia Unii Europejskiej obszar ten coraz silniej uczestniczy w wymianie migracyjnej z krajami UE. Dotyczy to m.in. migrantów zarobkowych, którzy zazwyczaj regularnie przesyłają pieniądze rodzinom pozostałym w kraju. Z tych transferów utrzymuje się niemal co trzecia rodzina w Mołdawii i krajach kaukaskich oraz co dziesiąta na

¹⁰⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa, 2007/2088 (INI), P6_TA-PROV(2007)0538 (źródło URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6TA-2007-0538+0+DOC+XML+V0//PL#def_1_1>, listopad 2007).

Ukrainie czy w Rosji¹⁰⁸. Nominalne rekordy w tym zakresie bije Mołdawia, która według wyliczeń Banku Światowego ma największe na omawianym obszarze transfery *per capita*¹⁰⁹.

Dodatkowo eksperci wyliczają inne zagrożenia, które mogą wystąpić na granicy wschodniej, jak na przykład:

- napływ nielegalnych imigrantów z Afryki i Azji, pragnących przedostać się do Europy Zachodniej,
- napływ członków grup przestępczych z krajów WNP,
- przemyt do krajów b. ZSRR samochodów pochodzących z kradzieży na terenie państw Europy Zachodniej dokonywany przez międzynarodowe grupy przestępcze, a także przemyt samochodów zgłaszanych jako ukradzione,
- korumpowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej przez międzynarodowe grupy przestępcze¹¹⁰,
- kontrabanda surowców naturalnych, metali, narkotyków oraz wódki, papierosów i benzyny.

Od tego, na ile skuteczne będą polskie czy słowackie służby graniczne, zależeć będzie stabilność gospodarcza i polityczna państw członkowskich Unii, nie mówiąc już o zabezpieczeniu przed terroryzmem międzynarodowym. „Kwestia szczelności granicy wschodniej i związana z nią polityka wizowa wobec krajów WNP – według ekspertów – muszą być, przynajmniej do pewnego stopnia, podporządkowane strategicznym celom unijnej polityki wobec takich państw, jak Rosja, Ukraina czy Białoruś (...) Problem ewentualnego łatwiejszego dostępu na teren UE obywateli europejskich państw b. ZSRR, bądź też mieszkańców niektórych regionów tych krajów należy postrzegać jako wyzwanie dla obecnej i przyszłej polityki wschodniej rozszerzonej Unii Europejskiej”¹¹¹.

Wszystkie państwa ubiegające się o członkostwo w UE zostały zobowiązane do przyjęcia tzw. dorobku Schengen. Układ z Schengen (1985 r.) oraz konwencja wykonawcza do układu z Schengen (1990 r.) regulują kwestie zniesienia obowiązku wizowego między sygnatariuszami tego porozumienia na rzecz większej kontroli na granicach zewnętrznych tych państw. Integracja 12 nowych państw z UE nie oznaczała automatycznie przystąpienia tych państw do tzw. strefy Schengen. Proces ten był niezwykle skomplikowany i wiązał się zarówno z kwestiami technicznymi w postaci wprowadzenia tzw. Systemu Informacji Schengen (SIS II), jak i z unormowaniami legislacyjnymi i wyszkoleniem funkcjonariuszy granicznych wraz z unowocześnieniem punktów straży granicznej¹¹². Dla porównania Finlandia, która posiada najdłuższą granicę lądową z krajów UE z Rosją, stała się członkiem

¹⁰⁸ M. Jaroszewicz, L. Szerepka, *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, styczeń 2007, s. 53.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ T. Paszewski, *Polska granica wschodnia a integracja z Unią Europejską*, [w:] *W pół drogi. Polska – Unia Europejska*, M.A. Cichocki (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 119–120.

¹¹¹ Ibidem, s. 108.

¹¹² Ibidem, s. 26.

strefy Schengen w marcu 2001 r., czyli po siedmiu latach od momentu integracji z UE¹¹³.

Szczególnie istotna była sytuacja na wschodniej granicy Polski, która ma najdłuższy lądowy odcinek zewnętrznej granicy rozszerzonej Unii Europejskiej. Długość granicy Polski z Rosją wynosi 210 km, z Białorusią 418 km, z Ukrainą 535 km, co łącznie daje 1163 km¹¹⁴. W styczniu 2000 r. rząd polski przyjął *Zintegrowaną strategię zarządzania granicą*, w której określił całokształt działań związanych z dostosowaniem ochrony granic do wymogów wspólnotowych. Dokument dotyczył m.in. budowy nowych przejść granicznych i otwierania placówek konsularnych, zadań poszczególnych służb i instytucji oraz harmonogramu powyższych prac. W celu polepszenia standardów ochrony granic wschodnich stworzono od 1 maja 2004 r. specjalny Fundusz Schengen¹¹⁵. UE przeznaczyła na rzecz Polski łącznie ok. 311,07 miliona euro. Środki Funduszu Schengen mogły być przeznaczone na inwestycje z zakresu rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, zwłaszcza dostosowania systemów informatycznych do sprawnej współpracy z SIS, zakupu wyposażenia służb granicznych niezbędnego do prawidłowego zabezpieczenia zewnętrznej granicy UE, budowy lub rozbudowy wybranych drogowych i kolejowych przejść granicznych z Rosją, Białorusią, Ukrainą oraz lotniczych przejść granicznych w zakresie dostosowania do wymogów *acquis* Schengen¹¹⁶ i rozbudowy infrastruktury recepcyjnej służb migracyjnych¹¹⁷.

¹¹³ K. Reczkin, *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją. Wnioski dla Polski*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 5, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 1.

¹¹⁴ *Mały rocznik statystyczny*, 2007.

¹¹⁵ *Na Wschodzie wiele zmian. Polska a unijna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 4, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 25–26.

¹¹⁶ Dorobek Schengen zawiera zestaw zasad przyjętych przez międzyrządową grupę Schengen, które obejmują: samą konwencję i Układ z 1985 r., protokoły akcesyjne zawarte z Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Grecją, Austrią, Danią, Finlandią i Szwecją oraz decyzje i deklaracje przyjęte przez organy Schengen. Niektóre postanowienia zostały zastąpione i zmienione w razie konieczności instrumentami legislacyjnymi Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej. W załączniku do Protokołu Schengen określono, że do dorobku Schengen zalicza się: 1) Umowę, podpisaną w Schengen 14 czerwca 1985 r. pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, o stopniowym znoszeniu kontroli na ich wspólnych granicach; 2) Porozumienie Wykonawcze, podpisane w Schengen 19 czerwca 1990 r. pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec oraz Królestwem Holandii, o realizacji Umowy o stopniowym znoszeniu kontroli na ich wspólnych granicach, podpisanej w Schengen 14 czerwca 1985 r. z odnoszącym się do niej Aktem Końcowym oraz wspólnymi deklaracjami; 3) Protokoły akcesyjne i umowy do Umowy z 1985 r. oraz Porozumienia Wykonawczego z 1990 r. z Włochami (podpisane w Paryżu 27 listopada 1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (podpisane w Bonn 25 czerwca 1991 r.), Grecją (podpisane w Madrycie 6 listopada 1992 r.), Austrią (podpisane w Brukseli 28 kwietnia 1996 r.) oraz Danią, Finlandią i Szwecją (podpisane w Luksemburgu 19 grudnia 1996 r.) wraz z odnoszącymi się do nich Aktem Końcowym oraz wspólnymi deklaracjami.

¹¹⁷ Wybór projektów przeznaczonych do finansowania w ramach środków Funduszu Schengen jest dokonywany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Wykorzystania Środków w Ramach Funduszu Schengen (powołany Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 75 z dnia 12 sierpnia 2004 r. z późniejszymi zmianami).

Fundusz Schengen to nie jedyne środki, mające pomóc Polsce i innym krajom w dostosowaniu się do dorobku prawnego Schengen. Na podstawie umowy z WE Norwegia utworzyła na lata 2004–2009 Norweski Mechanizm Finansowy. Zobowiązała się przekazać nowym krajom członkowskim Unii kwotę 567 milionów euro wypłacaną w rocznych transzach (113,4 miliona euro rocznie, w tym 55,56 miliona dla Polski). Polska w ramach tego funduszu otrzymała 49% środków (ok. 277,83 miliona euro). Zadania możliwe do realizacji na podstawie udzielonego wsparcia miały dotyczyć wdrażania *acquis* Schengen, wspierania realizacji *Planu działań Schengen* i wzmocnienia sądownictwa.

W związku z procesem wchodzenia do strefy Schengen najbardziej dotkliwie dla krajów wschodnich było wprowadzenie odpłatnych wiz przez kraje kandydujące. Najwcześniej wizy dla wschodnich sąsiadów wprowadziła Słowacja, a także Czechy – w latach 2000–2001¹¹⁸. Najpóźniej uczyniła to Polska¹¹⁹ (1 października 2003 r.) oraz Litwa ze względu na sąsiedztwo obwodu kaliningradzkiego. Węgry przyjęły kompromisowe rozwiązanie, bowiem wiz od obywateli Rosji i Białorusi zaczęły wymagać już w 2001 r., a od obywateli graniczącej z nimi Ukrainy w 2003 r.

Zgodnie z decyzją ministrów spraw wewnętrznych Unii Europejskiej z 8 listopada 2007 r. Polska i osiem innych państw (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Słowacja, Słowenia, Węgry) zostało włączonych do strefy Schengen. Termin określono na dzień z 20 na 21 grudnia 2007 r., umożliwiając w ten sposób osobom posiadającym pozwolenie na stały pobyt w tych krajach na swobodne poruszanie się bez kontroli granicznych po innych państwach unijnych¹²⁰. Następnie przystąpienie nowych państw zatwierdził (15 listopada 2007 r.) większością głosów Parlament Europejski. W rezolucji Parlamentu stwierdza się, że pomimo istnienia pewnych nierozstrzygniętych kwestii, wymagających dalszego nadzoru, nie ma przeszkód w stosowaniu pełnego dorobku Schengen w nowych państwach członkowskich¹²¹. Parlament złożył gratulacje prezydencji portugalskiej za utworzenie narzędzi koniecznych do rozszerzenia obszaru Schengen o nowe państwa członkowskie i podkreśla potrzebę przyspieszenia przygotowań do rozpoczęcia pełnego funkcjonowania SIS II. Ze względu na problemy techniczne z uruchomieniem tego systemu Portugalia zgłosiła wówczas pomysł, by tymczasowo przyłączyć nowe

¹¹⁸ Estonia i Łotwa wprowadziły wizy dla obywateli Federacji Rosyjskiej już w latach 90. XX wieku.

¹¹⁹ Od 1 października 2003 r. wprowadzono obowiązek wizowy dla obywateli z państw wschodnich, starających się wjechać do Polski. Najbardziej łagodne dla ruchu osobowego rozwiązanie zastosowano na granicy polsko-ukraińskiej – bezpłatne wizy dla Ukraińców i system bezwizowy dla Polaków. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z przystąpieniem Polski do strefy Schengen.

¹²⁰ Otwarcie granic dotyczyło tylko przejść granicznych, natomiast na lotniskach zostały utrzymane ograniczenia do marca 2008 r. Strażnicy graniczni z przejść przenieśli się na trasy międzynarodowe i dojazdowe do granicy. Pojawiły się też tzw. grupy mobilne – zespoły patrolowo-interwencyjne, których zadaniem jest sprawdzanie dokumentów, legalności pobytu cudzoziemców oraz zapobieganie przemytowi.

¹²¹ Ibidem.

kraje do starego, funkcjonującego obecnie w strefie Schengen SIS1, nazywając nowy projekt SISOne4All, co się powiodło¹²².

Wejście do strefy Schengen oznaczało, że Polska zaczęła wydawać obywatelom państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym ujednoczone wizy Schengen. Koszt wydania tych wiz wynosi od 1 stycznia 2007 r. 60 euro. Wobec obywatele Rosji i Ukrainy możliwe było stosowanie stawek obniżonych – w wysokości 35 euro. Obywateli Białorusi wiza schengenśka kosztuje 60 euro. Po wejściu do strefy Schengen Polska zachowała prawo do kontynuowania wydawania krajowych wiz, których ważność została ograniczona wyłącznie do terytorium Polski. Ponadto dopuszczono możliwość podpisywania przez nowe kraje strefy Schengen dwustronnych umów o tzw. małym ruchu granicznym. Dzięki nim obywatele wschodnich krajów będą mogli poruszać się na obszarze do 30 km w głąb Polski bez konieczności posiadania wizy schengenśkiej. Takie zezwolenie nie uprawnia do przekraczania granic Polski z innymi krajami Schengen.

W związku z powstałymi ograniczeniami na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej kraje sąsiedzkie rozpoczęły rozmowy na temat ułatwień wizowych dla swoich obywateli. Pierwsze takie porozumienie, upraszczające wzajemny ruch wizowy, zawarła z Unią Europejską Federacja Rosyjska (25 maja 2006 r.). Analogiczną umowę podpisano z Ukrainą (18 czerwca 2007 r.) oraz Mołdawią (10 października 2007 r.). Państwa deklarujące integrację euroatlantycką w jednostronnym trybie zniosły obowiązek wizowy dla obywateli m.in. UE i USA. Takie decyzje podjęły Gruzja i Mołdawia. Ukraina nie wymagała wiz od obywateli państw zachodnich w okresie pomiędzy majem a wrześniem 2005 r., a następnie zniosła ten obowiązek na stałe.

Ułatwienia dla Rosjan i Ukraińców związane były z uregulowaniem dotychczas bardzo trudnej kwestii, a mianowicie podpisania przez te państwa z UE umów o readmisji¹²³. Umowy te regulują obowiązek przyjmowania przez państwo ostatniego pobytu osoby zatrzymanej za nielegalne przekroczenie granicy tego państwa.

¹²² *Polska w strefie Schengen*, Broszura Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.

¹²³ Umowa o readmisji między Wspólnotą Europejską i Federacją Rosyjską była piątą umową tego rodzaju, wynegocjowaną i zawartą przez Wspólnotę z państwem spoza UE. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Moskwie 23 stycznia 2003 r. Od października 2004 r. negocjacje odbywały się równoległe z negocjacjami w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Rosją. Oficjalne parafowanie kompletnych tekstów obu umów miało miejsce w Moskwie 4 kwietnia 2006 r. Obydwie umowy opierają się na zasadzie wzajemności. 15 lutego 2007 r. Parlament Europejski przyjął oba teksty umów między UE i FR. Zawarcie umowy o readmisji z Ukrainą było jednym z działań zaproponowanych w przyjętej 11 grudnia 1999 r. wspólnej strategii UE wobec Ukrainy. 13 czerwca 2002 r. Rada ds. Ogólnych upoważniła Komisję do podjęcia negocjacji w sprawie umowy o readmisji między Wspólnotą Europejską a Ukrainą. W sierpniu 2002 r. Komisja przekazała projekt umowy władzom ukraińskim, a pierwsza runda oficjalnych negocjacji miała miejsce 18 listopada 2002 r. w Kijowie. Kolejnych 12 rund odbyło się na przemian w Kijowie i Brukseli, a od listopada 2005 r. wspomniane negocjacje odbywały się równoległe z negocjacjami w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Ukrainą. Ponadto w ramach przygotowań do oficjalnych negocjacji organizowano także nieformalne spotkania ekspertów. Podczas ostatniej oficjalnej rundy negocjacji 10 października 2006 r. Ostateczne wersje umów o readmisji i ułatwieniach wizowych parafowano na szczycie UE – Ukraina w Helsinkach 27 października 2006 r. Umowę podpisano 18 czerwca 2007 r.

Przewidują one, że po określonym okresie przejściowym (w przypadku Rosji 3 lata, Ukrainy 2 lata) kraje te zaczną przyjmować od państw UE wszystkie osoby (zarówno własnych obywateli, jak i cudzoziemców), które z ich terytorium nielegalnie dostały się na obszar UE lub też przybyły legalnie, ale złamały zasady pobytu.

Zdaniem Marty Jaroszewicz, analityka Ośrodka Studiów Wschodnich: „Przystąpienie nowych państw UE do strefy Schengen będzie się wiązało z osłabieniem ich oferty pozytywnej skierowanej do społeczeństw i rządów państw wschodnioeuropejskich, w tym zmniejszeniem atrakcyjności tych krajów jako promotorów idei europejskiej. Sposobem minimalizacji strat może być wykorzystanie ulg i uproszczeń, jakie w kompetencji krajowej pozostawia dorobek Schengen. Jednak jedynie efektywne wpływanie na zmianę tego dorobku oraz na politykę wspólnotową wobec poszczególnych państw sąsiedzkich może stanowić długofalową odpowiedź na wyzwania związane z rozszerzeniem obszaru Schengen”¹²⁴.

W wyniku wejścia Polski do strefy Schengen ruch na polskich granicach w pierwszym kwartale 2008 r. w porównaniu z pierwszym kwartałem 2007 r. zmalał w przypadku Rosji i Białorusi o ponad 40%, a Ukrainy o ponad 25%.¹²⁵ W pierwszych czterech miesiącach 2008 r. w konsulatach na Białorusi wydano około 26,5 tys. wiz, co w porównaniu z prawie 93 tys. wiz wydanych w tym samym okresie w roku wcześniejszym, oznacza spadek o ponad 70%. W konsulatach na Ukrainie liczba wydanych wiz spadła o ponad połowę (z ok. 209 tys. do 92 tys.), w Rosji o prawie połowę (z ponad 60 tys. do ok. 32 tys.). Poza wzrostem cen wiz Schengen dla osób przyjeżdżających do Polski oznacza także inne utrudnienia. Wymaga się większej liczby dokumentów, częściej przeprowadzane są z nimi indywidualne rozmowy, funkcjonują inne kryteria przyznawania wiz, cała procedura jest bardziej skomplikowana, czego konsekwencją jest dłuższy czas oczekiwania na nią większa liczba odmów jej wydania¹²⁶.

Należy również pamiętać, że Polska jako członek UE stała się państwem wzmoczonej imigracji. Nie oznacza to jeszcze, że jesteśmy krajem docelowym, ale możemy się takim stać. Wzrastają bowiem dysproporcje rozwojowe w odniesieniu do państw wschodnich. Rząd polski musi zdefiniować swoją politykę migracyjną, która dotychczas nastawiona była na tworzenie prawa migracyjnego nakierowanego głównie na tworzenie regulacji wjazdowych i pobytowych oraz kształtowanie organów egzekwujących podstawowe reglamentacje prawne¹²⁷. Kluczową sprawą staje się odpowiedzenie na pytanie: jaką politykę migracyjną sformułują polskie władze? Będzie to miało bowiem znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego całej UE. Są to takie sprawy, jak: kontrola wjazdów, umożliwienia cudzoziemcom

¹²⁴ M. Jaroszewicz, *Skutki rozszerzenia strefy Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*, „Raport OSW”, Warszawa 2007, s. 4.

¹²⁵ O. Wasilewska, *Schengen zatkało wschodnich sąsiadów*, „Gazeta Wyborcza” z 09.07.2008 r.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokierunkowości*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 3.

praw pobytu oraz uzyskania obywatelstwa, umiejętność walki z nastrojami i postawami ksenofobicznymi oraz ograniczenie społeczno-ekonomicznej marginalizacji imigrantów.

Jednocześnie eksperci podkreślają, że granica między Unią Europejską i innymi sąsiadami nie może być zamknięta dla obywateli tych krajów. W szczególności dotyczy to ludności przygranicznej, która swoją egzystencję wiąże z podróżowaniem do Polski, Słowacji czy Litwy. Zdaniem Parlamentu Europejskiego: „W celu uniknięcia tworzenia nowych linii podziału szczególnie ważne jest usunięcie przeszkód stojących na drodze skutecznej współpracy transgranicznej wzdłuż zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Współpraca transgraniczna powinna przyczynić się do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego pomiędzy sąsiadującymi terenami przygranicznymi oraz harmonijnej integracji terytorialnej na terenie Wspólnoty i z krajami sąsiednimi. Zamiar ten najlepiej można osiągnąć poprzez połączenie celów polityki zewnętrznej ze zrównoważoną pod względem wpływu wywieranego na środowisko naturalne spójnością gospodarczą i społeczną”¹²⁸.

2.2. KONCEPCJE POLITYKI WSCHODNIEJ UE

Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w kierunku wschodnim powstały w różnych kręgach politycznych lub analitycznych w Europie Zachodniej oraz w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Wśród wielu pomysłów na kształt polityki wschodniej UE zasadniczy wpływ miały projekty Komisji Europejskiej UE¹²⁹, która starała się wypracowywać wspólny mianownik dla wielu sprzecznych postulatów państw członkowskich UE oraz państw kandydujących. Omawiane koncepcje różniły się przede wszystkim pod względem obszaru geograficznego, gdzie miały obowiązywać. Podstawowe pytanie dotyczyło tego, w jaki sposób uregulować stosunki z Federacją Rosyjską, ażeby nie czynić tego kosztem pozostałych państw wschodnich.

¹²⁸ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiający przepisy ogólne w sprawie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, op. cit.

¹²⁹ Od 2002 r. Unia Europejska przyjęła szereg dokumentów, w których zajęła się kwestią ułożenia stosunków ze wschodnimi sąsiadami. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: Konkluzje Rady Europejskiej dotyczące Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa (18.11.2002), Komunikat Komisji Europejskiej „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami” (11.03.2003), Konkluzje Rady nt. Szerszej Europy i Nowego Sąsiedztwa (18.06.2003), Komunikat Komisji Europejskiej „Torując drogę dla Instrumentu dla Nowego Sąsiedztwa” (1.06.2003), zaproponowany przez Komisję „Drugi Plan Działania dla Wymiaru Północnego na lata 2004–2006” (10.06.2003) oraz „Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej” (*European Neighbourhood Policy Strategy Paper – ESP*) (12.05.2004).

Tabela 1. Zasięg terytorialny polityki wschodniej Unii Europejskiej

Koncepcje	INN	„Wschodni wymiar UE”	Szersza Europa	Europejska polityka sąsiedztwa
Zasięg terytorialny	Białoruś, Mołdawia, Ukraina	Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Rosja	<input type="checkbox"/> Wschodni sąsiedzi UE: Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Rosja; <input type="checkbox"/> południowi sąsiedzi UE: kraje baseny Morza Śródziemnego	<input type="checkbox"/> Wschodni sąsiedzi UE: Białoruś, Mołdawia, Ukraina, Rosja (która ostatecznie odmówiła udziału w EPS); <input type="checkbox"/> państwa Południowego Kaukazu: Armenia, Azerbejdżan, Gruzja; <input type="checkbox"/> południowi sąsiedzi UE:
Instrument finansowy	TACIS	TACIS	TACIS i MEDA	Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (od 2007 r.)

Opracowanie własne.

2.2.1. Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa (INN)

Jedną z pierwszych koncepcji sformułowania ram instytucjonalnych służących poprawie stosunków między Unią Europejską a wschodnim sąsiedztwem był projekt ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i Szwecji z października 2002 r. znany jako Inicjatywa Nowego Sąsiedztwa (*New Neighbours Initiative* – NNI). Została ona skierowana do Ukrainy, Białorusi i Mołdawii¹³⁰, przy czym najwięcej korzyści miała uzyskać z niej ta pierwsza¹³¹.

W miarę upływu czasu inicjatywa ta budziła coraz większy niepokój wśród państw członkowskich UE. Część z nich obawiała się, że INN zostanie uznana za punkt wyjściowy na drodze do przyszłego członkostwa wyróżnionych państw. Takiej perspektywy żadne państwo unijne nie chciało brać po uwagę. Obawy te zostały wzmocnione przez negatywne zjawiska wewnętrzne na Białorusi, Ukrainie i w Mołdawii. Kontrowersje dotyczyły także kręgu przyszłego sąsiedztwa Unii Europejskiej. Kraje śródziemnomorskie naciskały, ażeby inicjatywa objęła także państwa na południowym brzegu Morza Śródziemnego. Do tego dochodziła „kwestia rosyjska”. Część krajów członkowskich uważała, że polityka UE wobec Europy Wschodniej, w której nie uwzględnia się Rosji, jest niekompletna.

Narastające zastrzeżenia wobec inicjatywy wpłynęły na decyzje Rady Europejskiej w Kopenhadze 12 i 13 grudnia 2002 r. Zdecydowała ona, że rozszerzy zasięg geograficzny polityki wobec sąsiadów i obejmie nią kraje wschodnie (w tym Ro-

¹³⁰ *New Neighbours Initiative*, Draft Council Conclusions, Brussels, 12 November 2002 (źródło URL: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st14/14078en2.pdf>>, marzec 2007).

¹³¹ *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE – Ukraina do wiosny 2006*, Fundacja im. Stefana Batorego, maj 2005, s. 10–11.

sję), a także te na południowym brzegu Morza Śródziemnego. Rada Europejska potwierdziła, że rozszerzenie Unii Europejskiej stanowi istotną szansę rozwinięcia stosunków z krajami ościennymi w oparciu o wspólne wartości polityczne, gospodarcze, przy czym Unia będzie zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału w Europie, promować stabilność i dobrobyt zarówno wewnątrz Unii, jak i poza jej nowymi granicami.

2.2.2. Koncepcje „wymiarów” polityki wschodniej

W latach 90. i na początku XX wieku polityka wobec sąsiadów Unii Europejskiej, obok „partnerstwa strategicznego” z Rosją, kształtowała się w obrębie tzw. wymiarów UE. Potwierdzał to raport pt. *Towards the Multidimensional Union*¹³², a także opinie analityków i polityków europejskich. „Wymiary” oznaczały założenia koncepcyjno-reformatorskie wobec zewnętrznych regionów Unii Europejskiej. Wobec nich Unia i jej państwa członkowskie prowadziły skoordynowane działania o charakterze politycznym, gospodarczym i pomocowym. Janusz Ruszkowski uważa, że „semantyczne pojęcie „wymiaru” powinno być postrzegane jako geopolityczny punkt ciężkości o wspólnych celach oraz parametrach inicjatywy międzynarodowej wynikającej albo z określonego wspólnego mianownika, czy też spoiwa (jak np. zwartość oraz oryginalność regionalna lub międzynarodowa, subregionalna współpraca akwenowa), albo ze wspólnych wartości kulturowych, powiązań historycznych czy preferowanej działalności zbliżającej kraje regionu, ułatwiającej kontakty i wzmacniającej region w kontaktach z innymi podmiotami”¹³³.

„Wymiary”, czyli obszary szczególnego zainteresowania Unii, miały za zadanie stworzyć dogodne warunki bezpieczeństwa na obrzeżach jednoczącej się Unii Europejskiej. Niekiedy wyróżnia się cztery „wymiary” Unii Europejskiej: południowy, bałkański, północny i wschodni.

„Wymiar południowy”, propagowany przez Francję, Hiszpanię i Włochy, odnosił się do regionu Morza Śródziemnego. Miał na celu przekształcenie go w obszar pokoju, bezpieczeństwa, stabilności i pomyślności gospodarczej. Założenia te realizowane są w trzech filarach tzw. procesu barcelońskiego: partnerstwa w zakresie spraw politycznych i bezpieczeństwa, partnerstwa gospodarczo-finansowego oraz partnerstwa w sprawach społecznych, kulturalnych i humanitarnych¹³⁴.

„Wymiar bałkański” był realizowany przez *Pakt stabilizacji dla południowo-wschodniej Europy* zakładający pobudzenie mechanizmów stabilizujących rozwój

¹³² H. Haukkala, *Succeeding Without Success? The Northern Dimension of the European Union*, „Northern Dimension. Yearbook 2001”, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki 2001, s. 37.

¹³³ J. Ruszkowski, *Wschodni Wymiar UE. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2(26), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 40.

¹³⁴ P. Borkowski, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw regionu Morza Śródziemnego*, [w:] *Unia Europejska – nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Haliżak, S. Parzymies (red.), Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 303–307.

demokracji i poszanowanie praw człowieka, a dodatkowo kontrolę nad bronią znajdującą się w regionie. Na początku pakt ten za swój cel przyjął rekonstrukcję gospodarczą Bałkanów, zniszczonych po konflikcie w b. Jugosławii, wspieranie praw człowieka, rozwój demokracji i zapewnienie stabilności w regionie, a stał się efektywnym systemem koordynowania pomocy Zachodu dla państw bałkańskich¹³⁵.

2.2.2.1. Wymiar Północny

Wymiar Północny (*Northern Dimension*) był propozycją przedstawioną w 1997 r. przez Finlandię, której udało się przekonać pozostałych członków UE do zwiększenia aktywności w regionie północnym Unii¹³⁶. Od 1999 r. Wymiar Północny stał się oficjalną polityką Unii Europejskiej dla regionu północnej Europy i przyległych terenów. Miał rozwinąć i zdefiniować interes Unii Europejskiej od Islandii do północno-zachodniej Rosji, od Morza Barentsa do południowego wybrzeża Morza Bałtyckiego¹³⁷. Głównymi jego adresatami były wówczas: Rosja (jej północno-zachodnia część), Litwa, Łotwa, Estonia oraz północno-wschodnia Polska. W realizację projektu zaangażowały się pozostałe kraje nordyckie: Szwecja, Norwegia, Dania oraz Islandia¹³⁸. Po przystąpieniu państw bałtyckich i Polski do UE „sąsiadem” w ramach Wymiaru Północnego pozostała Rosja, a Wymiar stanowi narzędzie ułatwiające z nią dialog¹³⁹.

Inicjatywa ta miała stanowić integralną część stosunków zewnętrznych UE, opierać się na istniejących, w tej części Europy, strukturach współpracy i wykorzystywać przeznaczone dla tego obszaru fundusze pomocowe, bez potrzeby tworzenia nowych instytucji. Swoją ostateczny kształt Wymiar Północny znalazł w *Konkluzjach Rady Ministrów Unii Europejskiej* z 31 maja 1999 r. Do sektorów zaproponowanych przez Finów: energetycznego, górnictwa, leśnictwa, infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, bezpieczeństwa nuklearnego, dodano kolejne dziedziny współpracy: edukację, badania naukowe, szkolenie i rozwój zasobów ludzkich,

¹³⁵ A. Legucka, *Miejsce i rola Wschodniego Wymiaru w polityce bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, AON – Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2004, s. 13.

¹³⁶ Termin „Północny Wymiar UE” po raz pierwszy pojawił się w mowie wygłoszonej przez prezydenta Finlandii Martti Ahtisaari’ego w czerwcu 1994 r., w rok przed akcesją jego kraju do Unii Europejskiej. Oficjalnie koncepcja Północnego Wymiaru została zaprezentowana Unii Europejskiej przez premiera Finlandii Paavo Lipponena w kwietniu 1997 r., w liście do ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Santera. We wrześniu 1997 r. na konferencji Rady Regionu Morza Barentsa w Rovaniemi premier Finlandii wysunął propozycję ustanowienia Wymiaru Północnego Unii Europejskiej.

¹³⁷ Dokładny przebieg granic Wymiaru Północnego nie jest określony: geograficzny obszar opisany w *Konkluzjach Rady Ministrów UE* z 31.05.1999 r. brzmi: „od Islandii na Zachodzie do północno-zachodniej Rosji, od Norwegii, Morza Barentsa i Karskiego do południowego wybrzeża Morza Bałtyckiego”.

¹³⁸ T. Palmowski, *Wymiar Północny Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2 (t. 29), ISM, Warszawa 2004, s. 27.

¹³⁹ J. Walczak, *Wymiar Północny europejskiej polityki bezpieczeństwa*, rozprawa doktorska, Warszawa 2007, s. 23–24.

rozwój służb socjalnych i ochronę zdrowia, współpracę regionalną, handel, inwestycje, a także zwalczanie przestępczości¹⁴⁰.

Sukces fińskiej dyplomacji polegał na zapewnieniu sobie uprzywilejowanej pozycji w stosunkach z Rosją, ale również umocnił jej znaczenie w UE. Było to niezwykle osiągnięcie, bowiem jako nowy członek UE (od 1995 r.) Finlandia bardzo szybko zaczęła odgrywać znaczącą rolę jako ekspert od spraw rosyjskich i promotor wszechstronnej współpracy z tym krajem. Zasadniczym powodem, dla którego starano się angażować struktury wielostronne we współpracę z Rosją, była i jest skala zadań i wynikająca z tego potrzeba ogromnych ilości środków finansowych, których Finlandia nie była w stanie wyłożyć sama. Działała ona jak katalizator, sprzyjając tworzeniu programów wielostronnych, w których zaangażowane są zwłaszcza środki UE, instytucji i organizacji międzynarodowych (głównie EBRD, EIB¹⁴¹, Banku Światowego, ONZ, OECD, UNDP, ILO, IOM i WHO) i biznesu.

Polityka ta realizowana jest w ramach *Planów działań Wymiaru Północnego* (*Northern Dimension Action Plans*). Dotychczas zostały zrealizowane dwa *Plany działania* na lata 2000–2003 i 2004–2006. Obecnie pracuje się nad przyszłością w sprawie Wymiaru Północnego, który od kilku lat objął swym szczególnym zainteresowaniem Obwód Kaliningradzki.

2.2.2.2. Koncepcja Wymiaru Wschodniego UE

Doceniając doświadczenia Finlandii w promowaniu regionu północnego, podobną inicjatywę zgłosiła Polska w stosunku do regionu wschodniego, zapożyczając nazwę „wymiaru”¹⁴². Koncepcja Wschodniego Wymiaru Unii Europejskiej pojawiła się w 1998 r., jeszcze w trakcie negocjacji akcesyjnych Polski, która w przyszłości miała mieć najdłuższą zewnętrzną granicę wschodnią Unii Europejskiej. Warszawa chciała wykorzystać swoje historyczne doświadczenia w kontaktach z państwami wschodnimi, zbudować swoją pozycję w stosunkach z UE, a w późniejszym okresie przejąć, być może, „pałeczkę pierwszeństwa” w kształtowaniu polityki wschodniej UE od Republiki Federalnej Niemiec.

W styczniu 2003 r. przedstawiono ostateczną propozycję stworzenia Wymiaru Wschodniego Unii Europejskiej. Był to program opracowany przez polskie MSZ pt. *Non-paper nt. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych sąsiadów wschodnich*¹⁴³. Jego autorzy pisali: „wydaje się racjonalne, że polityka wschodnia UE winna być rozwijana w spójnych, szerokich ramach, które umożliwiają indywidualny rozwój stosunków Unii z każdym z odnośnych krajów (...). Ramy te mogłyby tworzyć Wschodni Wymiar UE i ułatwiać koordynację poszerzonej UE i jej państw członkowskich wobec wschodnich sąsiadów UE, jak również

¹⁴⁰ *Conclusions adopted by the Council on 31 May 1999 for the Policies of the European Union, 9034/99*, www.europa.eu.int.

¹⁴¹ Dzięki staraniom Finlandii w czerwcu 2001 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozszerzeniu mandatu EIB na Rosję w kwestiach ochrony środowiska.

¹⁴² Zob. szerzej: A. Legucka, *Miejsce i rola wschodniego wymiaru...*, op. cit., s. 15–23.

¹⁴³ *Non-paper z polskimi propozycjami ws. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, „Biuletyn Integracja z Unią Europejską” (źródło URL: www.msz.gov.pl).

konkretnych projektów”¹⁴⁴. Program przewidywał m.in. utworzenie Europejskiego Funduszu Demokracji dla wspierania wewnętrznych przemian w tych państwach. Wymiar Wschodni UE miał być wydzielony z polityki zagranicznej Unii Europejskiej i sprzyjać bezpieczeństwu europejskiemu. W przyszłości miał prowadzić do integracji państw najbardziej zaawansowanych w reformach, z Unią Europejską¹⁴⁵.

Zdaniem polskich elit politycznych, Unia Europejska powinna nadal się rozszerzać i „otworzyć drzwi” dla państw spełniających kryteria kopenhaskie oraz podzielających wartości i normy europejskie. W ten sposób Polska pragnęła promować wschodnie kraje w Unii Europejskiej, aby przygotować je do przyszłego członkostwa w tej organizacji. W szczególności chodziło o Ukrainę, która nie tylko zgłaszała postulaty integracji europejskiej, ale posiadała bogatą infrastrukturę kontaktów z UE oraz, co nie mniej ważne, łączyło ją z Polską „strategiczne partnerstwo”.

Do podstawowych parametrów tej koncepcji należało: 1) ustalenie grupy państw, wobec których miała być wprowadzona; 2) określenie, czym miałyby być Wymiar Wschodni UE; 3) określenie jego celów i zadań; 4) przyjęcie instrumentów służących do osiągnięcia zamierzonych celów¹⁴⁶.

Po pierwsze, obszar geograficzny określano niejednoznacznie. Polski MSZ był za koncepcją czterech państw: **Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Rosji** (właśnie w takiej kolejności). Z kolei eksperci byli podzieleni. Główne kontrowersje dotyczyły Rosji. Analitycy Ośrodka Studiów Wschodnich w odniesieniu do Rosji sugerowali, że ze względu na potencjał ludnościowy i terytorialny, ogromne zasoby surowców energetycznych, jak i szczególną pozycję Rosji na arenie międzynarodowej polityka wobec tego państwa musi opierać się na rozwiązaniach indywidualnych, dostosowanych do ambicji i potencjału tego kraju¹⁴⁷. Podobnego zdania był zastępca dyrektora Moskiewskiego Centrum Karnegi, który twierdził, że polityczna współpraca Rosji i Unii Europejskiej posiada realne perspektywy współpracy indywidualnej¹⁴⁸. Inni twierdzili, że bez Rosji Wymiar Wschodni UE będzie niekompletny. Były także propozycje podzielenia państw Wschodniego Wymiaru UE pod kątem ich aspiracji integracyjnych. Ponadto, w części opracowań spotykało się poglądy, że Wymiar Wschodni UE powinien objąć także kraje Kaukazu Południowego i Azji Centralnej¹⁴⁹. Niewielu natomiast podawało inny „zestaw” członków¹⁵⁰.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Zob.: P. Wołowski, *Polityka UE i Polski wobec Białorusi*, [w:] *Tematy polsko-białoruskie*, R. Traba (red.), Olsztyn 2003, s. 183.

¹⁴⁶ A. Legucka, *Fiasko Wschodniego Wymiaru UE?*, [w:] *Polska i Ukraina w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego*, materiały z konferencji naukowej, Przemysł, 8 marca 2007 r., s. 69–70.

¹⁴⁷ *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim*, „Punkt Widzenia OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 2003, s. 3; *The EU's "Eastern Dimension" – An Opportunity for or Idee Fixe of Poland's Policy?*, P. Kowal (ed.), Centre for International Relations, Warsaw 2002.

¹⁴⁸ D. Trenin, *Rosjija w "Szirokoj Ewropie"*, „Brifing Moskowskiego Centra Kaniegi”, t. 4, выпуск 10, Oktiabr' 2002, s. 3–4.

¹⁴⁹ *Non-paper z polskimi propozycjami ws. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, op. cit.

¹⁵⁰ Według Janusza Ruskowskiego Wschodni Wymiar UE obejmował takie kraje, jak: Polska, Czechy, Węgry i Słowacja. Te państwa bowiem miały wzajemnie budować i zacieśniać więzi w ramach UE. J. Ruskowski, op. cit., s. 40.

Po drugie, nie było jasne, czym miałyby być Wschodni Wymiar. Według Ośrodka Studiów Wschodnich Unia Europejska powinna była wyodrębnić ze swojej polityki zagranicznej – politykę wschodnią, która opierałaby się na dwóch filarach: na strategii regionalnej nazwanej Wschodnim Wymiarem oraz na strategiach dla poszczególnych krajów, czyli zrewidowanych stosunkach bilateralnych: UE – Ukraina, UE – Rosja, UE – Białoruś¹⁵¹. Z kolei Jewhen Perełyhin, dyrektor Departamentu Integracji Europejskiej z MSZ Ukrainy, Wschodni Wymiar UE utożsamiał z polityką wschodnią rozszerzonej Unii Europejskiej¹⁵².

Wymiar Wschodni UE miał być regionalną strategią działania względem nowych państw sąsiednich Unii na wschodzie: Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii.

Po trzecie, katalog celów nie był atrakcyjny dla wszystkich państw, do których miał być skierowany. Celem podstawowym miało być koordynowanie aktywności UE w regionie i przewyciężanie podziału Europy powstającego w rezultacie poszerzenia Unii Europejskiej. Wymiar Wschodni UE miał być rekompensatą dla państw sąsiednich w związku z nowym reżimem wizowym na granicach wschodnich z Polską.

Należy wyraźnie podkreślić, że w polskiej propozycji Wymiar Wschodni UE był skierowany głównie do państw, które byłyby chętne do zmian i reform wewnętrznych. System unijnej pomocy był bowiem uzależniony od przestrzegania praw człowieka i zasad demokracji. Jak już podkreślano, polska propozycja przewidywała w długoterminowej perspektywie członkostwo państw najbardziej zaawansowanych w transformacji europejskiej. W pierwszym etapie Rosja i Białoruś miałyby zatem utrudniony dostęp do pomocy unijnej, a zarazem kontaktów dwustronnych. W związku z tym najbardziej na tym projekcie miały skorzystać państwa o aspiracjach europejskich – Ukraina, Mołdawia. Szczególnie dla Ukrainy był on szansą na przybliżenie podstawowego celu – integracji z UE.

Po czwarte, instrumentami służącymi osiągnięciu powyższych celów miała być pomoc techniczna i skoordynowanie ich z pozostałymi instrumentami UE w stosunkach z tymi państwami. Chodziło o dostosowanie i skoordynowanie PCA oraz Programu TACIS. Wśród polskich propozycji uzupełniających założenia Wymiaru Wschodniego była chęć powołania Europejskiego Funduszu Demokracji lub Europejskiego Funduszu Wolności, który ułatwiłby realizację przeznaczonych dla poszczególnych krajów programów pomocowych, świadczonych przez organizacje pozarządowe. Owe fundusze miałyby na celu promocję wartości demokratycznych poprzez przekazywanie wiedzy specjalistycznej niezbędnej w dokonywaniu procesu transformacji. Miało to na celu zdecentralizowanie programów pomocowych, które od tej pory miałyby lepsze zakorzenienie w lokalnych problemach i potrzebach. Miało to wesprzeć usamodzielnianie się samorządów lokalnych.

¹⁵¹ *Polityka Wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich*, op. cit., s. 2–5.

¹⁵² J. Perełyhin, *Ukraina i Unia Europejska*, [w:] *Dokąd Zmierzają Ukraina*. Wybór materiałów konferencyjnych, J. Onyszkiewicz (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 30–31.

Polska propozycja znalazła uznanie na Ukrainie i w Mołdawii, chociaż należy podkreślić, że dyskusja na jej temat była prowadzona w wąskim kręgu specjalistów¹⁵³. Na Białorusi i w Rosji niewiele ośrodków analitycznych zainteresowało się naszym projektem¹⁵⁴. W kraju natomiast spotkał się z dużym zainteresowaniem polityków, środowisk uniwersyteckich i analitycznych¹⁵⁵. Włodzimierz Cimoszewicz – ówczesny minister spraw zagranicznych – twierdził, że „będziemy działać na rzecz stworzenia wschodniego wymiaru Unii Europejskiej, na wzór istniejącego już Wymiaru Północnego”¹⁵⁶. Z kolei w *Strategii bezpieczeństwa RP* z września 2003 r. podkreślono, że „Polska włącza się we współpracę w ramach UE w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), mającej na celu m.in. skuteczne przeciwdziałanie istniejącym i potencjalnym zagrożeniom, utrwalanie wartości, na których opiera się Unia, oraz wpływanie – poprzez współpracę i instrumenty reagowania kryzysowego – na kształtowanie środowiska międzynarodowego, w tym szczególnie w najbliższym sąsiedztwie Unii”¹⁵⁷.

2.2.3. Koncepcja „Szerszej Europy” (*Wider Europe Initiative*)

Debatę na temat koncepcji polityki wschodniej UE częściowo zakończono 11 marca 2003 r., kiedy Komisja Europejska przedstawiła ostateczny komunikat dla Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Szeroka Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”¹⁵⁸. Miała to być całościowa wizja unijnej polityki wobec tych państw, dla których na razie nie przewidywało się członkostwa, co zasadniczo różniło tę koncepcję od polskiej propozycji Wymiaru Wschodniego.

Zmienił się także zasięg terytorialny tej polityki¹⁵⁹. Adresatami koncepcji zostali „wszyscy” sąsiedzi poszerzającej się Unii Europejskiej. Została ona skierowana do dwóch regionów: południowych krajów śródziemnomorskich (Algierii, Egiptu, Izra-

¹⁵³ I. Solonenko, „*Eastern Dimension*” of the European Union – *Invented Policy with no Clear Prospekt* (źródło URL: <http://www.boell.de/downloads_uk/SolonenkoJEAS05.pdf>, listopad 2006).

¹⁵⁴ L. Karabszenkin, *Wostočnoje izmierenie polityki ES i Rossija*, [w:] *Wostočnoje izmierenie polityki Ewropejskiego Sojuza i Rossija*, Międzynarodnaja Konferencja, 14 Nojabria 2003 g., s. 35–45.

¹⁵⁵ Do najważniejszych można zaliczyć Ośrodek Studiów Wschodnich (www.osw.waw.pl), Centrum Stosunków Międzynarodowych (www.csm.org.pl) oraz Fundację im. Stefana Batorego (www.batory.org.pl).

¹⁵⁶ W. Cimoszewicz, *Polska wizja Europy*, „Rzeczpospolita” z 19.02.2002 r.

¹⁵⁷ *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 8 września 2003 r.*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, Wyboru dokonali: Henryk Binkowski, Andrzej Ciupiński, Agnieszka Legucka, AON, Warszawa 2004, s. 138–139, 283.

¹⁵⁸ *Szersza Europa – koncepcja unijnej polityki wobec sąsiadów*, „Komentarze OSW”, 20 marca 2003, Zob. dokument: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.3.2003, COM(2003) 104 final (źródło URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf>, wrzesień 2007).

¹⁵⁹ Rada Europejska nie chciała zgodzić się na polską interpretację, wskazującą, iż polityka sąsiedztwa nie powinna przesądzać o długoterminowych stosunkach Unii z sąsiadami, szczególnie w aspekcie art. 49 *Traktatu o Unii Europejskiej*.

ela, Jordanii, Libanu, Libii, Maroka, Autonomii Palestyńskiej, Syrii i Tunezji). Drugą grupę państw stanowili przyszli wschodni sąsiedzi: Białoruś, Mołdawia, Rosja i Ukraina. Ważne było również to, że dokument nie wymieniał państw bałkańskich, co oznaczało, że w przyszłości Unia miała zamiar podjąć z nimi negocjacje akcesyjne.

Unia Europejska poprzez koncepcję „Szerszej Europy” pragnęła zbudować stały model współpracy, stwarzający równe szanse i możliwości wszystkim sąsiadom; Unia posiadała już z tymi państwami obowiązujące porozumienia o partnerstwie i współpracy (Ukraina, Mołdawia), lub umowy stowarzyszeniowe (Maroko, Tunezja, Izrael, Autonomia Palestyńska i Jordania), ale pragnęła stworzyć nowe ramy współpracy, uwzględniające interesy obu stron dialogu.

Aby pobudzić państwa sąsiedzkie do reform, UE zaproponowała szereg koncepcji dla najbardziej zaawansowanych w tym procesie krajów. W komunikacie wspomina się m.in. o możliwości uelastyczenia reżimów wizowych, gotowości wsparcia reform w krajach sąsiedzkich, rozbudowie programów pomocowych. Komisja zaproponowała działania na rzecz stopniowego włączania państw sąsiedzkich do unijnego „jednolitego rynku”, szczególnie w odniesieniu do Rosji, uznanej zarówno przez Komisję, jak i przez Radę za „kluczowego partnera w sąsiedztwie Unii Europejskiej”¹⁶⁰.

Dalsze prace nad tą koncepcją odbywały się w ramach różnych gremiów roboczych oraz negocjacji z krajami spoza UE, w efekcie czego na początku 2004 r. były przygotowane najważniejsze modyfikacje i zostały dopracowane instrumenty w postaci *Planów działań* i wsparcia finansowego dla przyszłych sąsiadów UE.

2.2.4. Koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbours Policy – ENP*)

W kilkanaście dni po rozszerzeniu Unii Europejskiej opublikowano ostateczną koncepcję polityki wobec sąsiadów UE. 12 maja 2004 r. Komisja Europejska zaprezentowała *Dokument strategiczny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*¹⁶¹. Został on następnie zatwierdzony przez Radę Europejską w dniach 17–18 czerwca 2004 r.¹⁶² W kolejnych dokumentach unijnych Europejską Politykę Sąsiedztwa (dalej EPS) uważa się za priorytet polityki zagranicznej Unii Europejskiej¹⁶³. Niezwykle ważne jest też to, że koordynacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zajmować się ma Komisja Europejska, a więc organ ponadnarodowy i funkcjonujący w pełni w ramach

¹⁶⁰ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, op. cit.

¹⁶¹ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final (źródło, URL <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf>, wrzesień 2007).

¹⁶² *Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17–18 czerwca 2004 r., 10679/04 (źródło URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/81052.pdf, listopad 2007).

¹⁶³ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r.*, op. cit.

I filaru. Z drugiej strony zapowiedziano, że w ramach EPS Unia będzie zapobiegać konfliktom, reagować na kryzysy i wspierać stabilność w państwach ościennych. Oznacza to zatem możliwość uruchomienia instrumentów II filaru i EPBiO. Innymi słowy w założeniach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa leży międzyfilarowa współpraca najważniejszych instytucji Unii Europejskiej, przy czynnym zaangażowaniu państw członkowskich.

Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa otworzyła nowe możliwości bardziej intensywnej współpracy między Unią a jej sąsiadami. EPS opiera się na założeniu, że w żywotnym interesie UE leży większy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie rządów w krajach z nią sąsiadujących. Benita Ferrero-Waldner, komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przekonywała, że „Celem EPS było stworzenie „kręgu przyjaciół” wokół granic naszej rozszerzonej Unii Europejskiej (...) Nasza propozycja – wzmożona współpraca, większa pomoc finansowa i możliwość utrzymywania bliskich stosunków z Europą – przyniesie realne korzyści obu stronom w wielu dziedzinach, poczynając od edukacji po ochronę środowiska, transport, a na walce z terroryzmem kończąc”¹⁶⁴.

Europejska Polityka Sąsiedztwa została skierowana do następujących sąsiadów, których podzielono na trzy grupy¹⁶⁵:

- kraje europejskie: Rosja, Ukraina, Białoruś i Mołdawia, wobec których obowiązywał przede wszystkim ówczesny program TACIS,
- kraje Morza Śródziemnego, objęte dotychczas programem MEDA: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja,
- Kaukaz Południowy (nowy element): Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, które dołączyły do EPS decyzją Rady Europejskiej z 17–18 czerwca 2004 r.¹⁶⁶

Nie wszystkie państwa sąsiednie skorzystały z „oferty” Unii Europejskiej. Rosja nie zgodziła się na jednostronne dostosowywanie się do unijnego rynku, prawa, wartości i zasad postępowania. Moskwa chciała utrzymać uprzywilejowane relacje z UE, a nie być jednym z wielu sąsiadów Unii. Z kolei, z braku stosownych umów, EPS nie objęła w pełni Białorusi, Libii i Syrii. Brak demokracji i utrzymujące się nieprzychylnie Unii rządy w tych państwach zahamowały stosunki wzajemne. Nowy program sąsiedzki także nie stanowił atrakcyjnej alternatywy dla rządów tych państw.

¹⁶⁴ *Europejska polityka sąsiedztwa: pierwsze Plany Działania*, IP/04/1453, Bruksela, 9 grudnia 2004 r.

¹⁶⁵ Pozostałe państwa sąsiednie utrzymują z Unią Europejską relacje w ramach EOG/EFTA (Islandia, Lichtenstein, Norwegia, Szwajcaria) lub jako państwa kandydujące: Chorwacja, Turcja i Macedonia, bądź jako przyszłe państwa kandydujące: Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra. Nie zostały one zatem włączone do mechanizmów i instrumentów EPS. Pomoc dla krajów sąsiedzkich posiadających perspektywę przystąpienia, takich jak Turcja lub kraje zachodnich Bałkanów, objęta jest odrębnym Instrumentem Przedakcesyjnym.

¹⁶⁶ *European Neighbourhood Policy*, op. cit.

Chociaż Rosja została wyłączona z EPS, może korzystać z instrumentu finansowego tej polityki, a mianowicie: Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa.

Tabela 2. Wybrane dane wschodnich krajów EPS

Kraje partnerskie	Powierzchnia 1000 km ² ¹⁶⁷	Liczba ludności ¹⁶⁸	Miejsce wśród partnerów handlowych UE (2004) ¹⁶⁹	Miejsce UE wśród partnerów handlowych (2004) ¹⁷⁰
Białoruś	208	10 300 483	45	2
Moldawia	34	4 455 421	83	1
Ukraina	604	47 425 336	26	1
Armenia	30	2 982 904	114	1
Azerbejdżan	87	7 911 974	63	1
Gruzja	70.	4 677 401	102	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Pracujmy wspólnie*, Komisja Europejska, Wspólnoty Europejskie, 2006, s. 7–8, (źródło URL: < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_pl.pdf, wrzesień 2007).

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa podstawowym instrumentem – z jednej strony skłaniającym państwa sąsiedzkie do reform wewnętrznych, a z drugiej strony weryfikującym ich możliwości – są tzw. *Plany działań (Action Plans – AP)* zawierane na 3 do 5 lat. Najpierw Komisja Europejska przygotowuje *Raport krajowy*, w którym identyfikuje problemy danego kraju i proponuje rozwiązania oraz zakres współpracy UE z danym sąsiadem. Następnie w porozumieniu z każdym państwem negocjowane są oddzielne AP. Po kilku latach, w zależności od danego *Planu działań*, są one monitorowane przez wspólne organy (Rady Współpracy i Partnerstwa oraz podległe im komitety)¹⁷¹. Co roku Komisja Europejska ma ponadto za zadanie publikować ocenę dotychczasowych osiągnięć w implementacji AP.

Plany działań obejmują zbiór priorytetów, których realizacja ma zbliżyć państwa sąsiednie do Unii Europejskiej. Pod względem struktury są one zbudowane w podobny sposób i dzieli się je na:

- dialog i reformę **polityczną**,
- współpracę i rozwój **gospodarczy** i społeczny,
- kwestie związane z **handlem**, reformą rynku i reformą regulacyjną,
- współpracę w zakresie **sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa**,

¹⁶⁷ Wg Eurostat 2004.

¹⁶⁸ Wg Eurostat 2004.

¹⁶⁹ DG ds. Handlu Komisji Europejskiej.

¹⁷⁰ DG ds. Handlu Komisji Europejskiej.

¹⁷¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final, Commission of the European Communities.

- **kwestie sektorowe**, takie jak transport, energia, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i rozwój,
- **wymiar ludzki**, szczególnie kontakty międzyludzkie, społeczeństwo obywatelskie, kształcenie, zdrowie publiczne.

Jednakże fakt, że *Plany działań* są każdorazowo negocjowane z państwem sąsiednim (inaczej niż wspólne strategie UE), to treść każdego z nich jest różna. Uwzględnia bowiem specyfikę danego kraju i odzwierciedla jego sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną oraz potrzeby państwa i jego stosunki z UE¹⁷².

Podstawową zasadą udzielanej z UE pomocy jest jej warunkowość, która polega na dostosowaniu instrumentów pomocy do etapu rozwoju współpracy oraz postępów w reformach w danym państwie. Unia zaproponowała głębszą współpracę i koordynację działań w nowych dziedzinach¹⁷³. W zamian za przyjmowanie rozwiązań politycznych, gospodarczych i społecznych zbliżających kraje sąsiednie do wzorców unijnych Unia proponuje państwom pogłębienie integracji politycznej i gospodarczej. Pogłębienie integracji politycznej oznacza możliwość intensyfikacji spotkań politycznych i przeniesienie ich na wyższy poziom, wsparcie dla reform wewnętrznych oraz współpracę regionalną, reagowanie na zagrożenia, takie jak terroryzm, ekstremizm, broń masowego rażenia.

Głębsza integracja gospodarcza powinna być atrakcyjna ze względu na fakt oferowania przez UE pomocy finansowej i technicznej w ramach realizowanych priorytetów oraz zapewnienia dostępu do unijnego jednolitego rynku. Oznacza także wsparcie dla wysiłków państw, które starają się o członkostwo w WTO (Światowej Organizacji Handlu). Zatem w momencie, kiedy państwa zidentyfikują sektory rynku unijnego, do których pragną uzyskać dostęp, a następnie wdrożą (z pomocą UE) reformy niezbędne, by mogły korzystać z tego dostępu, będą mogły stopniowo uczestniczyć w sieciach transportowych, energetycznych, telekomunikacyjnych, edukacyjnych itp. na całym obszarze UE¹⁷⁴. Jednym z najbardziej nowatorskich elementów EPS pod względem gospodarczym jest perspektywa udziału w rynku wewnętrznym UE. Dzięki EPS po raz pierwszy otwiera się przed krajami trzecimi, o niższym poziomie rozwoju, możliwość uczestniczenia w rynku wewnętrznym UE. Unia Europejska zaznacza, że będzie to proces stopniowy i progresywny, który przyniesie korzyści w perspektywie średnio- i długoterminowej, w miarę jak kraje te osiągać będą coraz większą zbieżność z odpowiednimi normami europejskimi.

Dotychczasowe efekty EPS w polityce wschodniej są najbardziej widoczne w przypadku Ukrainy, z którą najwcześniej wynegocjowano *Plan działań* i został on już w dużej mierze wdrożony. Dzięki temu Ukraina uzyskała ułatwienia w han-

¹⁷² Dla Mołdawii na przykład stał się on podstawą dla krajowego programu reform w kraju. Zob. *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Pracujmy wspólnie*, Komisja Europejska, Wspólnoty Europejskie, 2006, s. 7–8 (źródło URL: < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_pl.pdf>, wrzesień 2007).

¹⁷³ *Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem?*, „Komentarze OSW”, 20.05.2004.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 8.

dlu z UE, podjęto z nią dialog energetyczny (podobnie jak z Azerbejdżanem) oraz podpisano porozumienie o ułatwieniach wizowych dla obywateli tego państwa. Drugim państwem, które już korzysta z EPS, jest Mołdawia. Z nią także wynegocjowano *Plan działań* i znajduje się on w fazie wdrażania. W tym państwie zrealizowano z powodzeniem projekt ukierunkowany na wzmocnienie kontroli granicznej, pomagając Mołdawii i Ukrainie poprawić procedury celne na ich wspólnej granicy. W przypadku Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji *Plany działań* wynegocjowane zostały w listopadzie 2006 r. i dopiero następuje ich wdrażanie. *Plany działań* dla wschodnich sąsiadów UE obrazuje tabela.

Tabela 3. Plany Działań dla państw EPS na wschodzie UE

Kraje partnerskie	Wejście w życie stosunków umownych z UE	Sprawozdanie krajowe EPS	Plan działań EPS	Data przyjęcia przez UE	Data przyjęcia przez kraj partnerski
Białoruś	–	–	–	–	–
Mołdawia	PCA – lipiec 1998 r.	Maj 2004 r.	Uzgodniony w końcu 2004 r.	21.02.2005 r.	22.02.2005 r.
Ukraina	PCA – marzec 1998 r.	Maj 2004 r.	Uzgodniony w końcu 2004 r.	21.02.2005 r.	21.02.2005 r.
Armenia	PCA – lipiec 1999 r.	Marzec 2005 r.	Uzgodniony we wrześniu 2006 r.	13.11.2006 r.	14.11.2006 r.
Azerbejdżan	PCA – lipiec 1999 r.	Marzec 2005 r.	Uzgodniony we wrześniu 2006 r.	13.11.2006 r.	14.11.2006 r.
Gruzja	PCA – lipiec 1999 r.	Marzec 2005 r.	Uzgodniony we wrześniu 2006 r.	13.11.2006 r.	14.11.2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Pracujmy wspólnie...*, op. cit., s. 13.

4 grudnia 2006 r. przyjęto *Komunikat Komisji i Parlamentu Europejskiego* w sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁷⁵. Potwierdzono w nim zasadność powołania EPS w kształtowaniu sytuacji za zewnętrzną granicą UE. Polityka ta, opierając się na założeniu, że w żywotnym interesie UE leżą większy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie władzy w krajach z nią sąsiadujących, powoduje zbliżenie celów UE i jej partnerów.

Chociaż większość państw sąsiadujących z UE, w okresie od wprowadzenia EPS w życie, osiągnęło postęp we wprowadzaniu reform wewnętrznych, nadal trapiącymi problemami pozostają: ubóstwo i bezrobocie, niezadowolające wyniki gospodarcze, korupcja, nieudolność władz państwowych oraz niezwykle trudne do rozwiązania „zamrożone konflikty” w sąsiedztwie UE. Do słabych stron współpracy w ramach EPS zaliczono jeszcze niewielkie postępy w integracji w sferze handlowej i gospodarczej oraz nierozwiązane problemy migracji. W związku z tym

¹⁷⁵ *Komunikat Komisji i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 4 grudnia 2006 r., COM (2006) 726 wersja ostateczna.

Komisja Europejska postanowiła wzmocnić EPS. Zaproponowała stosowanie wobec wszystkich partnerów objętych EPS podejścia polegającego na zawieraniu „przekrojowych i kompleksowych umów o wolnym handlu”, przy jednoczesnym uwzględnianiu aspektów ponadnarodowych. Ponadto, po raz kolejny potwierdzono, że EPS musi umożliwiać obywatelom UE i państw sąsiednich swobodę nawiązywania wzajemnych kontaktów. Dlatego postuluje się wprowadzenie ułatwień wizowych, sprawne zarządzanie mobilnością i migracją. Nowym elementem jest zwrócenie uwagi na wymiar tematyczny EPS, który polegałby na opracowaniu kompleksowego podejścia do problemów trapiących wszystkich, w takich obszarach, jak: energetyka, transport, środowisko naturalne, rozwój obszarów wiejskich, usługi finansowe, społeczeństwo informacyjne, zdrowie publiczne. Kwestie te wymagałyby podjęcia wielostronnej dyskusji i konkretnych działań wspólnych i dwustronnych.

Kolejnym elementem EPS, który wymaga wzmocnienia, jest zdolność UE do rozwiązywania konfliktów w regionie. Określa się go jako jeden z najważniejszych celów tejsze polityki. Zwraca się uwagę, że takie konflikty bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne UE (uchodźstwo, terroryzm, przestępczość zorganizowana). UE jest świadoma, że w rozwiązanie tych konfliktów należy włączyć Rosję. Jest gotowa do działań cywilnych i wojskowych oraz w ramach operacji opanowywania kryzysów, do utrzymywania pokoju włącznie. Może to również osiągnąć poprzez działania wielostronne, wspierając OBWE i ONZ.

Chociaż w *Komunikacie* podkreślono, że EPS nie jest związana z procesem rozszerzenia UE i nie stwarza perspektyw przystąpienia do niej żadnemu z państw, to już w kolejnym dokumencie tego typu – rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2007 r., wskazuje się wyraźnie, że „EPS nie wyklucza w przypadku wschodnich sąsiadów, co do których nie ma wątpliwości, że są państwami europejskimi, długoterminowej perspektywy dotyczącej ewentualnego członkostwa w UE”¹⁷⁶. Wyrażono tam wątpliwości co do istoty zasięgu geograficznego EPS. Oznacza to jakościową zmianę nastawienia Unii Europejskiej wobec wschodniego sąsiedztwa, które wyróżnia się spośród innych sąsiadów UE, dając wyraz uznania wobec ich aspiracji europejskich. Należy jednak podkreślić, że Parlament Europejski zwykle prezentuje odważniejsze stanowisko w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, niż inne organy odpowiedzialne za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, w tym przede wszystkim Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska. Niemniej częstotliwość podejmowania zagadnienia perspektywy europejskiej dla krajów wschodnich sytuuje Parlament Europejski w gronie instytucji kształtujących politykę zewnętrzną UE, a przynajmniej do takich aspirujących.

¹⁷⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r., op. cit.

2.2.5. „Strategiczne partnerstwo” UE z Rosją

Rosja nie była zainteresowana udziałem Federacji Rosyjskiej w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa ze względu na pozycję, jaką zajmowała w dotychczasowych stosunkach z Unią Europejską¹⁷⁷. W bazie instytucjonalnej stworzono szereg ważnych kanałów współpracy, poczynając od przyjętego w czerwcu 1994 r. *Układu o współpracy i partnerstwie* (PCA), który ustanowił mechanizm szczytów UE – Rosja oraz Radę Współpracy, późniejszą Stałą Radę UE – Rosja (pierwsze posiedzenie w kwietniu 2004 r.). Wobec Rosji przyjęto także pierwszą w historii wspólną strategię w czerwcu 1999 r., w której ogłoszono Federację Rosyjską „strategicznym partnerem” Unii Europejskiej.

Rosja uznała, że jako mocarstwo nie powinna znajdować się w grupie państw o mniejszym potencjale i znaczeniu dla UE (w ramach EPS). Kreml nie zaakceptował formy zakładającej jednostronne dostosowanie własnego ustawodawstwa do unijnego, co rozumiane było jako przeprowadzanie reform pod dyktando Brukseli¹⁷⁸.

Stosunki Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską są więc rozwijane w oparciu o powołane na szczycie UE – Rosja w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. cztery „wspólne przestrzenie”. Są to: 1) wspólna przestrzeń gospodarcza, 2) wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, 3) wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego, 4) wspólna przestrzeń badań, edukacji i nauki. W związku z trudnościami w ich wprowadzaniu dwa lata później przyjęto odpowiednie dla każdej z nich „mapy drogowe” (maj 2005 r.).

Współpraca rosyjsko-unijna odgrywa ważną rolę w budowaniu wizerunku obydwu partnerów na arenie międzynarodowej. W rzeczywistości stosunki Unii Europejskiej z Rosją daleko odbiegają od pozytywnych deklaracji. Analitycy określają to mianem „przerostu formy nad treścią”¹⁷⁹, czy też partnerstwa „wirtualnego”, zauważając faktyczny kilkuletni kryzys we wzajemnych stosunkach.

Mimo że Rosja odmówiła uczestniczenia w EPS, to została objęta niektórymi instrumentami tej polityki. Przede wszystkim została uprawniona do korzystania z funduszy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Pomoc wspólnotowa ma być wykorzystywana do wspierania rozwoju tego partnerstwa i do promowania współpracy transgranicznej przy granicach Rosji z jej sąsiadami z Unii Europejskiej.

¹⁷⁷ Szerzej na ten temat: M. Bodio, *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, „Elipsa”, Warszawa 2005; E. Tejchman, M.A. Weresa, *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, SGH, Warszawa 2005; „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii, T. Kołodziej (red.), „Elipsa”, Warszawa 2005.

¹⁷⁸ K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia OSW”, Warszawa, czerwiec 2005, s. 19.

¹⁷⁹ M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej, kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW”, nr 22, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, styczeń 2006, s. 12.

2.3. INSTRUMENTY POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

W unijnej polityce wobec Europy Wschodniej można wyróżnić prawne i polityczne oraz pomocowe instrumenty, które są wykorzystywane wobec wschodniego sąsiedztwa¹⁸⁰.

2.3.1. Instrumenty prawne

W Europie Wschodniej (Rosja, Ukraina, Mołdawia) i na Południowym Kaukazie podstawę stosunków umownych stanowią **układy o partnerstwie i współpracy** (*Partnership and Cooperation Agreement – PCA*), zawarte w połowie lat 90. XX wieku. Podobna umowa została wynegocjowana z Białorusią, ale nie została ratyfikowana, w związku z czym z państwem tym nie ma podstawowych umów dwustronnych ani umów handlowych i o wolnym handlu. Układy o partnerstwie i współpracy stwarzają dogodne warunki do współpracy zarówno politycznej, jak i w dziedzinie gospodarczej, ale te możliwości nie zostały przez kraje Europy Wschodniej wykorzystane. Są to tzw. umowy trzeciej generacji, które zawierają elementy pomocy rozwojowej (I filar) oraz klauzule odnoszące się do respektowania praw człowieka (II filar). W każdym dokumencie ustanowiono instytucje (wspólne organy), które są odpowiedzialne za kontakty wzajemne i koordynację działań. Są to rady współpracy i partnerstwa. Układy o partnerstwie i współpracy zwykle były przyjmowane na dziesięć lat, przez co większość z nich podlegać będzie albo automatycznemu przedłużeniu (jeżeli strony nie wyrażą sprzeciwu), albo negocjacji nad nowym porozumieniem. W przypadku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa państwa wschodnie mogą liczyć na nowe wzmocnione partnerstwo pod warunkiem dobrej oceny z wprowadzania wytycznych *Planów działań*. Z Federacją Rosyjską, mimo początkowego weta Polski i Litwy (2006) wobec negocjacji dla nowego porozumienia, rozpoczęto rozmowy (2008), które jednak nie przynosiły dotychczas pożądanych rezultatów. Szerszym instrumentem prawnym wykorzystywanym w negocjacjach z państwami wschodnimi są porozumienia o przystąpieniu tych państw do Światowej Organizacji Handlu i protokoły uzgodnień z Unią Europejską.

¹⁸⁰ *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii* (materiały z seminarium), oprac. T. Paszewski, „Raporty i Analizy”, nr 9/03, CSM, Warszawa 2003, s. 3–5.

Tabela 4. Układy o partnerstwie i współpracy (PCA)

Państwo WNP	Data podpisania PCA	Wejście w życie PCA
Armenia	22 kwietnia 1996 r.	1 lipca 1999 r.
Azerbejdżan	22 kwietnia 1996 r.	1 lipca 1999 r.
Białoruś	6 marca 1995 r.	PCA podpisane w marcu 1995 r. (dokument nie wszedł w życie)
Federacja Rosyjska	24 czerwca 1994 r.	1 grudnia 1997 r.
Gruzja	22 kwietnia 1996 r.	1 lipca 1999 r.
Kazachstan	23 stycznia 1995 r.	1 lipca 1999 r.
Kirgistan	9 lutego 1995 r.	1 lipca 1999 r.
Mołdawia	28 listopada 1994 r.	1 lipca 1998 r.
Tadżykistan	11 października 2004 r.	Jest już ratyfikowane przez Tadżykistan; oczekuje na ratyfikację przez wszystkie państwa UE; 1 maja 2005 r. weszło w życie porozumienie przejściowe dotyczące handlu
Turkmenistan	25 maja 1998 r.	Dokument nie wszedł jeszcze w życie
Ukraina	14 czerwca 1994 r.	1 marca 1998 r.
Uzbekistan	21 czerwca 1996 r.	1 lipca 1999 r.

Opracowanie własne.

2.3.2. Instrumenty polityczne

Do instrumentów politycznych zalicza się wspólne strategie Unii Europejskiej wobec Rosji i Ukrainy. Określają one w sposób całościowy relacje UE z adresatami wspólnych strategii i nakładają obowiązek ich realizacji w okresie czterech lat. Zgodnie z art. 13 (2) traktatu amsterdamskiego wspólne strategie przyjmowane są „w obszarach, w których państwa członkowskie mają istotne, wspólne interesy”. Organem odpowiedzialnym za podjęcie decyzji w sprawie wspólnych strategii jest Rada Europejska na wniosek Rady Unii Europejskiej, przez co dokumenty mają zwykle bardzo ogólny charakter¹⁸¹. Strategie, które są dokumentami przyjętymi przez wszystkie państwa Unii Europejskiej na zasadzie jednomyślności, stwarzają pewne ramy, w obrębie których przyszła polityka będzie się poruszać.

Współpraca instytucjonalna UE z niektórymi krajami Europy Wschodniej wyszła poza ramy prawne, bowiem nie wszystkie PCA przewidują spotkania na

¹⁸¹ J. Starzyk, op. cit. s. 137–139.

szczycie, tymczasem od kilku lat odbywają się raz do roku spotkania na szczycie Unii z Ukrainą i Mołdawią. Rosja jest w tej sprawie uprzywilejowana, gdyż w porozumieniu zawartym z nią była już mowa o tego rodzaju forum współpracy. Ponadto spotkania te, w jej przypadku, odbywają się dwa razy do roku, w formule „trójki”, czyli szefa państwa sprawującego przewodnictwo, przewodniczącego Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Dodatkowo, poza spotkaniami na szczycie, odbywają się konsultacje w ramach tzw. rad współpracy, a także spotkania ministerialne w różnych sprawach tematycznych. Najwięcej kontaktów występuje na linii Bruksela – Moskwa¹⁸². Poza tym odbywają się różnego typu spotkania robocze.

Do instrumentów tego typu można zaliczyć także delegowanie przez Radę specjalnych przedstawicieli Unii Europejskiej „dla poszczególnych spraw politycznych” (art. 18, ust. 5 TUE). W dotychczasowej praktyce powołano: specjalnego przedstawiciela ds. Mołdawii (Adrian Jacobovits de Szeged w latach 2003–2007, od marca 2007 r. jest nim Kálmán Mizsei), specjalnego przedstawiciela ds. Kaukazu Południowego (Heiki Talvitie w latach 2003–2006, od marca 2006 r. jest nim Peter Semneby)¹⁸³.

W ramach polityki wschodniej nastąpiło wzmocnienie wymiaru parlamentarnego politycznego partnerstwa z krajami sąsiednimi. Zaproponowano ustanowienie między Parlamentem Europejskim i parlamentami wschodnich krajów Zgromadzenia Parlamentarnego UE – Sąsiedztwo – Wschód (EURO-NEST), idąc za przykładem innych wielostronnych zgromadzeń parlamentarnych. Forum parlamentarne EURO-NEST dla wschodnich krajów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i PE umożliwiłoby wszystkim stronom wzmocnienie dialogu i solidarności w kwestiach strategicznych dla regionu, takich jak: energia, walka z terroryzmem, prawa człowieka czy zarządzanie migracją. W jego skład mają wejść reprezentanci parlamentów z pięciu państw ościennych: Ukrainy, Mołdawii, Azerbejdżanu, Armenii i Gruzji oraz obserwatorzy prodemokratycznych sił z Białorusi¹⁸⁴.

2.3.3. TACIS

Unia Europejska ma możliwość oddziaływania na państwa Europy Wschodniej poprzez instrumenty pomocowe, choć nie zawsze mają one charakter pomocy pieniężnej. Służą one przekazywaniu wiedzy, *know how*, europejskich doświadczeń w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych, doświadczeń w dziedzinie transformacji i procesu przyjmowania standardów europejskich.

¹⁸² *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii*, op. cit., s. 6.

¹⁸³ Powołano także specjalnego przedstawiciela ds. Azji Środkowej (Ján Kubiš w latach 2005–2006, od października 2006 r. jest nim Pierre Morel).

¹⁸⁴ *Sprawozdanie w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa* (źródło URL: <A6-0414/2007, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-13069-316-11-46-903-20071114IPR13068-12-11-2007-2007-false/default_pl.htm>, listopad 2007).

Unijnym instrumentem finansowym skierowanym do państw Wspólnoty Niepodległych Państw był w latach 1991–2006 program TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*)¹⁸⁵. Celem programu miało być wsparcie dla transformacji gospodarczej oraz umocnienia demokracji i rządów prawa w krajach WNP. Mogły one korzystać z dwóch rodzajów programów – krajowych i ponadnarodowych. Dodatkowo Unia przewidywała możliwość udzielania pomocy na projekty związane z bezpieczeństwem nuklearnym (np. na zwalczanie skutków katastrofy w Czarnobylu).

TACIS miał wydzielone sekcje na wspieranie współpracy transgranicznej oraz małych projektów. Wpierw ustalano 3–4-letnie programy kierunkowe, a na ich podstawie programy działania (roczne w przypadku Rosji i Ukrainy, dwuletnie w przypadku pozostałych państw), w których umieszczane były poszczególne projekty do zrealizowania oraz przewidziane środki finansowe na ich realizację.

Pewne sumy były przeznaczone na wspieranie państw WNP w związku z konkretnymi trudnymi sytuacjami, w których się znalazły. W latach 1991–2006 Unia przeznaczyła ponad 7 mld euro na program TACIS, z czego najwięcej otrzymała Rosja (ok. 40% całości środków przewidzianych w programie)¹⁸⁶. W okresie 2004–2006 TACIS miał do spełnienia jeszcze jedną, dodatkową funkcję: wspierał realizację Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W ramach priorytetów: wsparcia reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych, najważniejszymi beneficjentami unijnej pomocy okazały się Rosja i Ukraina, na które przypadło 80% pomocy z komponentu krajowego TACIS.

W przypadku współpracy transgranicznej między państwami rozszerzonej UE a graniczącymi z nią państwami WNP, a także na obszarach przygranicznych Rumunii i Mołdawii wsparcie finansowe pochodziło z programu TACIS CBC. Udzielane było na tzw. programy sąsiedzkie i programy infrastruktury granicznej¹⁸⁷. Były to programy: INTERREG, PHARE CBC i TACIS CBC, które opracowywano wspólnie i wspólnie też wdrażano. Na wschodniej granicy UE utworzono 12 programów sąsiedzkich, w tym 10 dotyczących ściśle współpracy przygranicznej i 2 o charakterze subregionalnym. W programie kierunkowym dla TACIS CBC na lata 2004–2006, Komisja Europejska przewidziała dla współpracy transgranicznej: na programy sąsiedzkie 75 mln euro, a na rozwój infrastruktury granicznej 54 mln euro, co łącznie stanowiło blisko 130 mln euro¹⁸⁸.

¹⁸⁵ W latach 1991–2003 w Programie TACIS brała udział także Mongolia.

¹⁸⁶ Ogólna suma przeznaczonych dla Rosji funduszy za okres 1991–1996 wyniosła 928 mln ecu, co powodowało, że UE była największym darczyńcą względem Federacji Rosyjskiej. O. Iwanow, W. Pozdniakow, *Nowyje wozmożnosti Rosjii w Ewropejskom Sojuzje*, „Mieżdunarodnaja Żizn” 1998, nr 3, s. 26. Sprawozdanie specjalne nr 2/2006 dotyczące rezultatów projektów finansowych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej, wraz z odpowiedziami Komisji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (źródło URL: http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06pl.pdf), kwiecień 2007).

¹⁸⁷ M. Błaszczuk, *Wykorzystanie programu TACIS w polityce sąsiedztwa rozszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi*, op. cit., s. 38–39.

¹⁸⁸ Ibidem, s. 41.

Przyznawana pomoc finansowa Unii Europejskiej zwykle była mniej korzystna dla państw z Europy Wschodniej. Dane za lata 2000–2003 pokazują, że TACIS dla krajów Wspólnoty Niepodległych Państw wyniósł 1,33 mld euro, zaś MEDA dla państw śródziemnomorskich – 2,4 mld euro. Kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego wynosiły 100 mln euro dla Rosji i 3,4 mld euro dla regionu Morza Śródziemnego; Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka: 19 mln euro dla państw Europy Wschodniej i 41 mln euro dla krajów śródziemnomorskich¹⁸⁹. W 2004 r. minimalnie rozszerzono działanie EBI w państwach Europy Wschodniej i Rosji – do ok. 600 mln euro, w formie pożyczek do 2006 r.

W związku z wdrażaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przygotowano daleko idącą reformę instrumentów pomocowych skierowanych do krajów trzecich, aby stały się one skuteczniejsze i w większym stopniu dostosowane do potrzeb państw nimi objętych. Komisja Europejska zaproponowała, że w świetle doświadczeń płynących z programu TACIS, konieczne wydaje się ograniczenie liczby celów przewidzianych w programach pomocowych, a także wprowadzenie zmian w zakresie wspieranych działań. W najbiedniejszych krajach objętych EPS – Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji, nacisk miał być położony na zmniejszenie ubóstwa i wsparcie krajowych strategii walki z tym zjawiskiem, natomiast w bogatszych, bezpośrednio sąsiadujących z UE – Rosji, Ukrainie i Białorusi, priorytetem miała być współpraca w obszarze wspólnych interesów. W przypadku Mołdawii, która spełniła oba warunki – należało działać dwutorowo¹⁹⁰. Wykazano także konieczność uproszczenia procedur oraz zwiększenia ich elastyczności.

2.3.4. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

Efektom prac nad reformą pomocy skierowanej do państw sąsiednich stał się Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*European Neighbourhood & Partnership Instrument – ENPI*)¹⁹¹. Został on przeznaczony do wdrożenia EPS oraz czterech wspólnych przestrzeni w ramach „strategicznego partnerstwa” z Rosją (stąd dwuczłonowa nazwa). Postanowiono zastąpić wszystkie funkcjonujące dotychczas geograficzne i tematyczne instrumenty wsparcia udzielanego przez UE sąsiadom, w tym programy pomocowe TACIS i MEDA, na rzecz jednego spójnego i bardziej efektywnego instrumentu. Miano połączyć także transgraniczne programy pomocowe (INTERREG i PHARE CBC) w jeden program sąsiedztwa.

¹⁸⁹ J. Zych, *Nowa Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, Dwumiesięcznik, Rok XIII, 1(66)/2005, s. 205–210 (źródło URL: <<http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/teksty/ps66.pdf>>, wrzesień 2007).

¹⁹⁰ *Towards a new TACIS concept and regulations: outline of issues for web-based consultation* (źródło URL: http://ec.europa.eu/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm, październik 2007).

¹⁹¹ *Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający przepisy ogólne w sprawie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*, Bruksela, 29.9.2004, COM(2004) 628 końcowy, 2004/0219 (COD), op. cit.

Celem nowego instrumentu pomocowego jest nadal promowanie przemian wewnętrznych w krajach nieunijnych, w tym zbliżenie legislacji i uczestnictwo w rynku wewnętrznym Unii, intensyfikacja wymiany handlowej, zwiększenie zdolności administracyjnych instytucji odpowiedzialnych za współpracę z UE, podtrzymanie zrównoważonego rozwoju państw partnerskich, ochrona środowiska, ograniczanie ubóstwa, przyspieszenie rozwoju społecznego i rozwój praw socjalnych, zdrowie i edukacja, przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwój gospodarki rynkowej, zwiększenie zdolności i potencjału sektorów energetycznego, telekomunikacyjnego i transportu, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zarządzanie granicami, współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wspieranie przejrzystości i wymiana informacji w dziedzinie opodatkowania, wspieranie udziału we wspólnotowych programach badawczych, współpraca w szkolnictwie wyższym, rozwój kontaktów międzykulturowych i międzyludzkich, udział we wspólnotowych programach i agencjach, wspieranie współpracy i integracji regionalnej, pomoc w sytuacjach kryzysowych, wspieranie wymiany informacji między państwami. Finansowane mają być programy obejmujące państwo (bądź grupę państw obejmującą grupę celów), programy tematyczne (istotne wyzwania, przedłużenie polityk wewnętrznych) oraz współpraca transgraniczna (na granicy zewnętrznej UE).

Ogólne wytyczne i zasady postępowania w ramach ENPI określa *Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*¹⁹². Stwierdza ono, że udzielanie wsparcia finansowego za pomocą tego instrumentu ma się opierać na zawartych między wspomnianymi krajami a Unią układach o partnerstwie i współpracy oraz umowach stowarzyszeniowych (z krajami basenu Morza Śródziemnego) oraz wspierać realizację *Planów działań* uzgadnianych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹⁹³.

Dzięki nowemu instrumentowi finansowemu ujednoczone zostały obowiązujące procedury oraz zasady przyznawania środków, co powinno prowadzić do ich lepszego wykorzystania oraz ograniczenia kosztów administracyjnych (zarówno w UE, jak i w państwach członkowskich oraz partnerskich). Regulacja wprowadza uzależnienie liczby dostępnych dla partnerów środków od ich zaangażowania we współpracę z Unią (m.in. w ramach uzgodnionych *Planów działań*) oraz określa konieczność współfinansowania programów i projektów przez obie strony, a więc Unię i państwo sąsiedzkie. Regulacja słusznie wprowadza możliwość współfinansowania projektów z innych źródeł, np. programów pomocowych Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, oraz powierza koordynację Komisji Europejskiej¹⁹⁴.

¹⁹² Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (źródło URL: < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_pl.pdf>, listopad 2007).

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Ibidem.

Innowacyjną cechą Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa jest element współpracy transgranicznej. W ramach tego elementu EISP finansuje „wspólne programy” przybliżające do siebie regiony państw członkowskich i krajów partnerskich posiadających wspólną granicę. Ma to spowodować uproszczenie procedur i znaczący wzrost efektywności. Element współpracy transgranicznej ENPI będzie współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Pomoc może być wykorzystana dla wspólnych korzyści państw członkowskich UE i krajów partnerskich. W skrajnych przypadkach Unia może uciec się do całkowitego lub częściowego zawieszenia pomocy, zgodnie z procedurą określoną w art. 28 rozporządzenia. Mówi on, że bez uszczerbku dla postanowień dotyczących wstrzymania pomocy, określonych w umowach o partnerstwie i współpracy oraz w układach stowarzyszeniowych zawartych z krajami i regionami partnerskimi, w przypadku gdy kraj partnerski nie przestrzega zasad i wartości europejskich, o których mowa w art. 1, Rada, na wniosek Komisji, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, może podjąć stosowne kroki w odniesieniu do wszelkiej pomocy wspólnotowej udzielanej krajowi partnerskiemu na podstawie niniejszego rozporządzenia. W takich przypadkach wspólnotową pomoc należy w pierwszej kolejności wykorzystać w celu wspierania podmiotów niepaństwowych w zakresie działań mających na celu promowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wspieranie procesu demokratyzacji w krajach partnerskich.

Ogólne zasady pomocy finansowej UE przypominają te, które obowiązują w samej UE w ramach udzielania pomocy z funduszy strukturalnych, a mianowicie, że:

- pomoc będzie uzupełniać działania krajowe w celu uzyskania efektu synergii i wzmocnienia jej oddziaływania;
- pomoc zostanie ustanowiona w ramach partnerstwa pomiędzy Komisją i beneficjentami, a programowanie pomocy powinno być przeprowadzane z udziałem, w zależności od przypadku, władz centralnych, regionalnych i lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz partnerów gospodarczych i społecznych;
- pomoc będzie współfinansowana w celu promowania współodpowiedzialności i maksymalizacji efektu dźwigni¹⁹⁵.

Pomoc wspólnotowa w ramach EINP udzielana jest w ramach:

- programów krajowych i wielokrajowych, obejmujących pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszących się do współpracy regionalnej lub subregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą krajów partnerskich, do których mogą się przyłączyć państwa członkowskie;
- programów tematycznych, odnoszących się do jednego lub większej ilości konkretnych wyzwań, wspólnych dla kilku krajów partnerskich, które mogą mieć znaczenie dla jednego lub większej ilości państw członkowskich;
- programów współpracy transgranicznej, obejmujących współpracę pomiędzy jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą

¹⁹⁵ Ibidem.

liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowanych w regionach przylegających do ich wspólnej części granicy zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej¹⁹⁶.

Programy tematyczne stosowane są zazwyczaj w celu podjęcia w sposób wyraźny i widoczny wyzwań globalnych o szczególnym znaczeniu lub, jeśli uznano to za stosowne, w celu uzewnętrznienia polityk wewnętrznych. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ wraz z uproszczeniem instrumentów finansowych funkcjonujących w dziedzinie stosunków zewnętrznych instrumenty tematyczne, takie jak LIFE, kraje trzecie lub TEMPUS, przestaną funkcjonować na odrębnej podstawie prawnej. Programy tematyczne będą w większości przypadków kierowane do wszystkich krajów partnerskich. Zakwalifikowane regiony przygraniczne państw członkowskich UE zostaną objęte programami współpracy transgranicznej. Na tej podstawie jeden instrument finansowy – EISP, będzie w stanie finansować wspólne projekty, adresowane do beneficjentów z krajów partnerskich i państw członkowskich.

23 stycznia 2006 r. Rada przyjęła decyzję umożliwiającą krajom objętym polityką sąsiedztwa, jak również Rosji, korzystanie z *Programu pomocy technicznej i wymiany informacji* (TAIEX). Ma on za zadanie dostarczać ukierunkowaną pomoc techniczną, zapewniającą krajom partnerskim wsparcie w interpretacji i opracowywaniu prawodawstwa związanego z *Planami działania* oraz w zakresie ich wdrażania i egzekwowania¹⁹⁷. TAIEX dotyczy takich usług, jak: porady specjalistów, dokumentacja i informacja, warsztaty i seminaria oraz wizyty badawcze w Unii Europejskiej.

Oprócz wspomnianych instrumentów Unia przewiduje również rozszerzenie na państwa partnerskie EPS tzw. administracyjnych programów „twinningowych”, w ramach których urzędników z państw członkowskich UE deleguje się do pomocy i doradzania pracownikom służb cywilnych państw partnerskich na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym¹⁹⁸.

W *Nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013*, w dziale IV (Unia Europejska jako partner globalny) przewiduje się zapisanie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (prawdopodobnie 15% z ogólnej sumy 95 mld euro przewidzianej na ten dział NPF). Dostępne fundusze wyniosą w okresie 2007–2013 prawie 12 mld euro¹⁹⁹. W porównaniu z okresem 2000–2006 (8,3 mld euro) stanowi to wzrost o prawie 45%.

W okresie 2007–2013, na wniosek Komisji Europejskiej, znacznie zwiększono możliwości udzielania pożyczek przez Europejski Bank Inwestycyjny na wsparcie

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Decyzja Rady, z dnia 23 stycznia 2006 r., umożliwiająca krajom objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa, jak również Rosji korzystanie z Programu Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX), 2006/62/WE, Dz.U. L32 z 4.2.2006 r.

¹⁹⁸ Europejska Polityka Sąsiedztwa, op. cit., s. 52.

¹⁹⁹ We wniosku Komisji COM (2004) 628 końcowy, 2004/0219 (COD) kwota referencyjna za okres 2007–2013 wynosiła 14 929 mld euro, natomiast w Rozporządzeniu (WE) nr 1638/2006 kwota ta została zmniejszona do 11 181 mld euro, w tym 95% na pomoc państwom, 5% na współpracę transgraniczną.

EPS. Przewidywano, że pułap kredytowy wzrośnie do ok. 10 mld euro dla państw śródziemnomorskich oraz 5 mld euro dla państw Europy Wschodniej (z Rosją włącznie) oraz Kaukazu Południowego. Oznacza to wzrost finansowania projektów we wschodnim sąsiedztwie UE, ale nie zerwano z istniejącą tendencją „preferowania” i wspierania finansowo południowego sąsiedztwa Unii.

Tabela 5. Podział środków (w mld euro) na lata 2007–2013

Środki na zobowiązania	2006 r. (dla porównania)	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
4. Unia jako partner globalny	11 232	11 400	12 175	13 772	14 495	15 115	15 740

Źródło: B. Nowak, *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, „Raporty i Analizy CSM” 2005, nr 6, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005, s. 9.

Pomimo ambitnych planów – odgrywania znaczącej roli w świecie, Unia w dalszym ciągu nie będzie miała realnych narzędzi oddziaływania, bo chociaż istnieje pewien trend wzrostowy w finansowaniu WPZiB, skala nakładów jest nadal niewielka.

2.4. EWOLUCJA W KIERUNKU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Próbie reformy polityki unijnej w regionie śródziemnomorskim zaproponował francuski prezydent Nicolas Sarkozy (maj 2007). Wystąpił on z propozycją powołania Unii Śródziemnomorskiej, w skład której wychodziłyby państwa nadbrzeżne basenu Morza Śródziemnego. Oznaczało to wzmocnienie południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a zarazem powrót do regionalnego traktowania sąsiadów UE. Z tym pomysłem długo nie mogła się zgodzić kanclerz Angela Merkel. Niemcom nie podobało się, że za unijne pieniądze rozbijano wspólnotę na podgrupy i faktycznie podważono ideę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Przeciw tworzeniu „ekskluzywnych klubów” i „podwójnych struktur” w UE była również komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner²⁰⁰. W grudniu 2007 r. kanclerz Niemiec przekonała francuskiego prezydenta, aby do Unii Śródziemnomorskiej włączyć także i inne państwa UE i przenieść ją na poziom wspólnotowy²⁰¹. Podczas spotkania Rady Europejskiej Unii Europejskiej 13–14 marca 2008 r. francuska koncepcja zyskała aprobatę państw członkowskich²⁰². Ostatecznie miała ona zostać zaprezentowana latem 2008 r.

Według projektu Unia Śródziemnomorska ma dysponować około 20-osobowym sekretariatem odpowiedzialnym za realizację konkretnych projektów (np.

²⁰⁰ Brukselski egzamin Tuska, „Wprost” z 16.03.2008 r., s. 88–89.

²⁰¹ Sarkozy i Merkel za Unią Śródziemnomorską, „Rzeczpospolita” z 16.12.2007 r.

²⁰² Blżej do Ukrainy czy do Maroka, „Rzeczpospolita” z 13.03.2008 r.

dostępu do wody pitnej, wykorzystania energii słonecznej, walki z zanieczyszczeniem morza, rozwoju przedsiębiorczości, współpracy uniwersyteckiej). Ma też funkcjonować Komisja Śródziemnomorska (na wzór Komisji Europejskiej). Co dwa lata przewodnictwem będą się dzielić dwa kraje: jeden pozaunijny, a drugi z UE. Istotnym problemem tej unii są poważne rozbieżności między państwami północnej Afryki, Bliskiego Wschodu i Turcją. Chociaż partnerzy unijni są skłonni podnieść kontakty polityczne z Unią Europejską na wyższy poziom, to w wewnętrznych układach bilateralnych między nimi panuje niechęć, a niekiedy wręcz wrogość.

Zdaniem obserwatorów, domniemanym celem Unii Śródziemnomorskiej jest stworzenie wygodnego kontekstu do odrzucenia tureckich aspiracji europejskich. W Europie niechęć przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej pogłębia się. Z jednej strony przywódca Niemiec i Francji są przeciwni jej akcesji do UE, z drugiej negocjacje trwają, otwierane są kolejne rozdziały, a logika całego procesu prowadzi nieuchronnie do członkostwa tego kraju w Unii. Do tego wszystkiego Turcja rozwija się w podziwu godnym tempie i utrwała, choć nie bez przygód, swoją demokrację. Natomiast w ramach Unii Śródziemnomorskiej oferuje się Ankarze tylko uprzywilejowane sąsiedztwo. Dlatego jeżeli koncepcja Sarkozy'ego upadnie, oznaczać to będzie automatyczną zgodę na członkostwo tego kraju w Unii Europejskiej²⁰³.

Odpowiedzią na francuską propozycję była inicjatywa polsko-szwedzka powołania Wschodniego Partnerstwa, będącego próbą wzmocnienia wschodniego sąsiedztwa w ramach EPZ. Została ona zgłoszona 26 maja 2008 r. i dotyczy Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Azerbejdżanu, Armenii i na poziomie technicznym – Białorusi. Polska postanowiła ponownie zadbać o wschodnie sąsiedztwo i uzyskała w tym poparcie prezydenta Francji podczas jego wizyty w Warszawie 28 maja 2008 r. Polska dyplomacja przeprowadziła, zakrojoną na szeroką skalę, kampanię promującą wschodni kierunek polityki zagranicznej UE, uzyskując poparcie państw Grupy Wyszehradzkiej²⁰⁴ oraz niemieckiej kanclerz Angeli Merkel²⁰⁵. 20 czerwca 2008 r. Rada Europejska zaaprobowала koncepcję Wschodniego Partnerstwa. We wnioskach końcowych stwierdzono, że „trzeba promować regionalną współpracę pomiędzy wschodnimi sąsiadami UE, a także pomiędzy UE a regionem i osobno w dwustronnych stosunkach z każdym z tych państw”²⁰⁶.

Wschodnie Partnerstwo przewiduje m.in. ułatwienia w handlu i wizowe, a w perspektywie także objęcie państw na Wschodzie ruchem bezwizowym. Ale w dokumencie programowym brak jest „perspektywy europejskiej” dla państw wschodnich.

Reakcja na propozycję Wschodniego Partnerstwa w państwach, do których została skierowana, była powściągliwa i wręcz negatywna. Ukraina wyraziła zaniepokojenie tym, że po raz kolejny mnoży się koncepcje, zmieniając ich nazwy,

²⁰³ Śródziemnomorska fatamorgana Sarkozy'ego, „Gazeta Wyborcza” z 27.12.2007 r.

²⁰⁴ Grupa Wyszehradzka popiera Partnerstwo Wschodnie, „Rzeczpospolita” z 16.06.2008 r.

²⁰⁵ Wschodnie Partnerstwo – tak, Unia dwóch prędkości – nie, „Rzeczpospolita” z 17.06.2006 r.

²⁰⁶ Presidency Conclusions, Brussels, 20 June 2008 (źródło URL:

<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf>, listopad 2007).

a pod innymi szyldami nie zmienia się podejście do krajów aspirujących do Unii Europejskiej i nie przewiduje się dla chętnych perspektywy członkostwa. Z kolei w rosyjskich komentarzach było słychać, że Partnerstwo Wschodnie tylko z pozoru jest koncepcją niewymierzoną przeciwko Rosji i ponownie Polska próbuje skłócić wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej przeciwko Moskwie. W Rosji Wschodnie Partnerstwo zostało uznane za antyrosyjską prowokację i sposób realizacji przez Polskę, przy finansowym wsparciu UE, własnych interesów na obszarze poradzieckim²⁰⁷.

2.5. KONLUZJE

Unia Europejska wypracowała określone w traktatach cele ogólne, skierowane do zewnętrznego sąsiedztwa, także tego na wschodzie. Dotyczą one ochrony i promocji wartości europejskich, demokracji, praw człowieka i wolnego rynku, umacniania bezpieczeństwa Unii, zachowania pokoju i rozwoju współpracy międzynarodowej. Szczegółowe cele obejmują ochronę granicy wschodniej przed zagrożeniami płynącymi z tego mało stabilnego regionu: nielegalną migracją, przemytem, a także terroryzmem międzynarodowym.

Wśród koncepcji polityki wschodniej Unii Europejskiej warto odnotować polską propozycję powołania Wymiaru Wschodniego UE, który miał objąć Rosję Ukrainę, Białoruś i Mołdawię. Projekt zakładał stworzenie perspektywy europejskiej dla państw najbardziej zaawansowanych w reformach wewnętrznych (Ukraina). Ale zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej z 2004 r. sąsiedztwo Unii Europejskiej potraktowano jednakowo w ramach nowej inicjatywy pod nazwą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Objęła ona wszystkich bezpośrednich sąsiadów Unii Europejskiej. Jednakże propozycja francuska w 2008 r., a następnie polsko-szwedzka ponownie podzieliły na regiony Europejską Politykę Sąsiedztwa. W wyniku tego Polska wróciła do zmodyfikowanej koncepcji Wymiaru Wschodniego, proponując powołanie Wschodniego Partnerstwa.

Cele polityki wschodniej UE realizowane są za pomocą instrumentów WPZiB, a także specyficznego instrumentarium politycznego, prawnego oraz pomocowego skierowanego do państw wschodnich. Unia najczęściej stosuje instrumenty polityczne w postaci dyplomacji, negocjacji i oświadczeń. Ich skuteczność jest ograniczona ze względu na rozbieżności występujące w państwach członkowskich UE w stosunku do państw wschodnich. W szczególności różnice dotyczą relacji z Rosją i jej roli na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Francja, Włochy i Niemcy są skłonne uznać ten obszar za wyłączną strefę interesów rosyjskich, natomiast państwa bałtyckie, Polska i często Wielka Brytania wyrażają odważniejsze stano-

²⁰⁷ Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 18(52), 28.05.2008.

wiska, niejednokrotnie występując z krytyką poczynań rosyjskich. Ale między tymi samymi partnerami nie ma już zgody co do kwestii Ukrainy, Gruzji i Białorusi.

Instrumentami prawnymi obowiązującymi w relacjach z państwami WNP są układy o partnerstwie i współpracy. Obejmują one swoim zasięgiem wiele spraw: wymiany handlowej, kwestii politycznych i reform wewnętrznych. Powołały one do życia rady współpracy i partnerstwa, które stanowią główne forum kontaktów wzajemnych. Układy są bardzo powoli wdrażane w życie. Krytykowane są przez każdą ze stron, ale to właśnie one, tracąc teraz okres swojego obowiązywania, stanowią podstawę negocjacji o wzmocnionym partnerstwie między UE a krajami wschodnimi.

Unia Europejska postanowiła usprawnić także instrument pomocowy, który ma za zadanie wdrożyć Europejską Politykę Sąsiedztwa. Zamieniono dotychczasowy program TACIS (dla państw WNP) na Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, obowiązujący od 2007 r. dla wszystkich sąsiadów Unii Europejskiej.

Ogólnie można powiedzieć, że wachlarz instrumentów i instytucjonalnych kanałów współpracy między Unią Europejską a krajami wschodnimi jest szeroki i wyczerpujący. Problemy we wzajemnych relacjach wynikają nie z braku dogodnych mechanizmów kooperacji, ale z różnych celów polityk zagranicznych i bezpieczeństwa poszczególnych partnerów. Prowadzi to do sytuacji, że dialog między nimi jest bardzo trudny.

3. PODMIOTY WSCHODNIEJ POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka wschodnia Unii Europejskiej odnosi się do siedmiu krajów wchodzących w skład Wspólnoty Niepodległych Państw: Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, oraz trzech państw Południowego Kaukazu: Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Chodzi o państwa, które znajdują się w bliskim sąsiedztwie Unii Europejskiej. Z trzema z nich Unia Europejska bezpośrednio sąsiaduje od maja 2004 r., czwarte – Mołdawię, stało się sąsiadem w styczniu 2007 r. Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do ugrupowania, a także perspektywa rozszerzenia UE o Turcję zbliżyły UE do Morza Czarnego, a zatem do trzech państw kaukaskich, które „w ostatnim momencie” zostały włączone do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Pozostałe kraje Wspólnoty Niepodległych Państw – państwa Azji Środkowej, nie znalazły się w grupie sąsiadów UE i stosunki z nimi Unia realizuje w odmienny sposób²⁰⁸, w związku z czym zostały one pominięte w niniejszym opracowaniu.

Wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej można podzielić umownie na dwie kategorie. Do pierwszej zalicza się Federację Rosyjską, z którą UE buduje „strategiczne partnerstwo” oraz unijny Wymiar Północny. Drugą grupę państw stanowią kraje objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa, wśród których najważniejszym państwem jest Ukraina. Kolejne państwa – Mołdawia i Białoruś, traktowane są jako wyzwanie strategiczne dla Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a trzy kraje Kaukazu Południowego – Armenia, Azerbejdżan i Gruzja, wzmocniły wymiar czarnomorski unijnej polityki zagranicznej. W kwietniu 2007 r. Komisja Europejska zainicjowała nową formę współpracy regionalnej pod nazwą „Synergia Czarnomorska”²⁰⁹.

²⁰⁸ Stosunki z tymi państwami realizowane są w oparciu o *Dokument Strategiczny 2002–2006 dla Azji Środkowej* zaakceptowany przez Komisję Europejską 30 października 2002 r. Dokument ten jest także przewodnikiem dla tworzenia narodowych programów indykatorywnych, formułujących zasady wspierania poszczególnych państw partnerskich. Szczególny nacisk został w nim położony na kwestie bezpieczeństwa energetycznego oraz wartości unijne: ochronę praw człowieka, demokrację, a także walkę z ubóstwem i biedą w tych państwach. *Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*, 30 October 2002 (źródło URL: <http://europa.eu>).

²⁰⁹ *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 11.04.2007, COM(2007) 160.

3.1. ROSJA

Wśród wschodnich sąsiadów UE Rosja zajmuje najważniejsze miejsce ze względu na swój potencjał surowcowo-energetyczny, polityczny i wojskowy oraz silną pozycję na obszarze WNP. Dialog polityczny z Federacją Rosyjską Unia uznała za jeden z priorytetów stosunków z krajami Europy Wschodniej, chociaż jak podkreślają znawcy: „współpraca Unii Europejskiej i Rosji w sferze bezpieczeństwa znajduje się wciąż w początkowym stadium rozwoju”²¹⁰. Rosja jako pierwsza była podmiotem wspólnego działania²¹¹ Wspólnot Europejskich w ramach WPZiB i pierwszej w historii wspólnej strategii²¹². Unijni przedstawiciele chcą widzieć Rosję jako czynnik stabilizujący, a tym samym istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego. Wielu analityków dowodzi, że Rosja nie może być pominięta w sprawach europejskich, bowiem pogłębi to tendencje izolacjonistyczne wewnątrz FR i wzmocni nastroje nacjonalistyczne, co będzie miało poważne implikacje dla bezpieczeństwa regionu i całej Europy. Prof. Aurel Braun ostrzega wręcz o „ryzyku selektywnej europeizacji”, która może doprowadzić do tego, że i tak już niewielki wpływ na sprawy wewnętrzne w Rosji, jaki ma Zachód, może stać się zerowym, a Rosja pójdzie drogą reżimu autorytarnego, niemającego nic wspólnego z wartościami Unii Europejskiej²¹³. Píše on, że „słaba i upokorzona Rosja, wyalienowana z postzimnowojennego układu europejskiego (...), w której umacniają się siły antydemokratyczne, prezentuje poważne zagrożenie dla Europy Środkowej i Wschodniej, jak i dla Zachodniej”²¹⁴.

3.1.1. Rosyjska wizja integracji europejskiej

W sensie kulturowym Rosja zawsze była częścią Europy, w sensie politycznym Europa dla Rosji to obecnie Unia Europejska²¹⁵. Taka Europa dla Rosji jest czymś zewnętrznym. W rosyjskiej wizji rzeczywistości międzynarodowej Unia Europej-

²¹⁰ *EU-Russian security dimensions*, D. Lynch (red.), „Occasional Paper”, nr 46, Institute for Security Studies, Paris, July 2003, s. 3.

²¹¹ *Council Decision concerning the Joint Action decided on by Council on the basis of Article J. 3 of the Treaty on European Union the dispatch of a team of observers for the parliamentary elections on the Russian Federation*, 9.11.93, OJ, L 286.

²¹² 9 listopada 1993 r., podczas posiedzenia Rady Europejskiej, zapadła decyzja, by przedmiotem realizacji WPZiB było wspólne działania wobec Rosji, których przedmiotem byłyby wybory parlamentarne w tym kraju. Na mocy tej decyzji do Rosji zostali wysłani obserwatorzy w celu monitorowania kampanii przedwyborczej i samych wyborów, które odbyły się 12 grudnia 1993 r. W oświadczeniu podsumowującym pracę unijnych obserwatorów wybory oceniono jako prawidłowo przeprowadzone. Jedynym niepokojącym sygnałem, jaki zauważono był nieoczekiwany wynik wyborów i sukces Władimira Żyrynowskiego i rosyjskich nacjonalistów. Wspólną Strategię Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej sformułowano podczas szczytu w Kolonii 4 czerwca 1999 r.

²¹³ A. Braun, *The Risk of Selective Europeanization*, „International Journal”, Summer 2000, s. 511–515.

²¹⁴ *Ibidem*, s. 520.

²¹⁵ Szerzej zob.: A. Legucka, *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3–4, s. 140–145.

ska zajmuje ważne miejsce jako reprezentant tzw. Zachodu. Pojęcie to rozumiane jest bardzo szeroko – jako grupa państw wysoko rozwiniętych, z centrum w Europie, ale do tej grupy także zalicza się: Stany Zjednoczone, Kanadę, Japonię oraz Australię. Zachód jest również kojarzony ze „zbiorem instytucji, określonych norm i wartości”²¹⁶, struktur współpracy i transferu technologii. Według Dimitrija Trenina „Rosjanie postrzegają UE w opozycji do NATO: dobry Zachód to: Europa i Unia Europejska, zły Zachód to: Ameryka i NATO”²¹⁷. Ale schemat ten nie odzwierciedla w pełni stosunku Rosji do UE, tym bardziej że wielokrotnie podlegał on korektom pod wpływem różnych czynników. Do najważniejszych należały: proces samoidentyfikacji Rosji w stosunkach międzynarodowych, rozszerzenie Unii Europejskiej oraz rosnąca pozycja Stanów Zjednoczonych budujących, zdaniem Rosjan, niekorzystny, czy nawet niebezpieczny model ładu światowego²¹⁸.

Przez wiele lat Wspólnoty Europejskie były postrzegane przez Rosję wyłącznie jako ugrupowanie gospodarcze. Prezydent Władimir Putin podkreślał, że UE zajmuje ważne miejsce – nie ze względu na „historię, tożsamość i kulturę”, ale dlatego, że jest najważniejszym partnerem gospodarczym Rosji (40% importu pochodzi z krajów UE)²¹⁹. Unii nie traktowano jako odrębnego aktora w sferze bezpieczeństwa europejskiego. Rosjanie uważali, że UE jako struktura gospodarcza jest przygotowana przede wszystkim do zapewnienia stabilności i pokoju na kontynencie, wyłącznie w sferze ładu ekonomiczno-społecznego. Proponowano, aby UE była instrumentem zapobiegania konfliktom i łagodzenia skutków trwania wojen poprzez wielopłaszczyznową pomoc finansową dla regionów zagrożonych, ale nie w bezpośrednim reagowaniu na kryzysy. Dov Lynch, znawca problematyki rosyjskiej w Instytucie Badań nad Bezpieczeństwem UE (ISS) w Paryżu, podkreślał, że: „Rosja była daleka od zaakceptowania nowego aktora bezpieczeństwa europejskiego”²²⁰.

Z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń historycznych, zdaniem Rosjan, to ich kraj, a nie Unia Europejska, powinien odgrywać decydującą rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie. W rosyjskiej świadomości społecznej żywa jest pamięć odparcia agresji hitlerowskich Niemiec w czasie II wojny światowej, a także zwycięstwa nad Napoleonem w XIX wieku. Historia utrwaliła wśród Rosjan pogląd, że ich kraj ma wiele do powiedzenia w sprawach pokoju i stabilności na świecie. Dlatego pomijanie roli i znaczenia Rosji w sferze bezpieczeństwa jest odbierane przez nią jako atak na rosyjską tożsamość i interes narodowy²²¹. Rosja-

²¹⁶ Za: D. Trenin (przewodniczący rady naukowej moskiewskiego oddziału Centrum Carnegie), *Pax Putina*, „Forum”, 19.02–25.02.2007.

²¹⁷ D. Trenin, *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, „Russia on Russia”, Issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, February 2000, s. 106.

²¹⁸ Świadczyła o tym wypowiedź W. Putina na konferencji w Monachium 11 lutego 2007 r.

²¹⁹ D. Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, „The Washington Quarterly”, Spring 2004, s. 102.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ D. Mahncke, *Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2001, nr 6, s. 428.

nie ubolewają nad faktem, że ich kraj jest biernym podmiotem wysiłków na rzecz bezpieczeństwa europejskiego²²². Przez niektórych nazywana jest wręcz „największym, strategicznym i najważniejszym „outsiderem” Europy”²²³.

Po zakończeniu zimnej wojny i powstaniu Federacji Rosyjskiej miała miejsce ożywiona debata, dotycząca rosyjskiej polityki zagranicznej. Wykształciły się w niej dwa zasadnicze podejścia: **atlantyzm** i **neoeurazjatyzm**²²⁴.

Pierwszy z nich nawiązywał do dziewiętnastowiecznego okcydentalizmu²²⁵ i postulował przyjęcie przez Rosję zachodniej spuścizny cywilizacyjnej; wyrażał chęć włączenia państwa rosyjskiego do europejskiego systemu norm, zasad i wartości. **Atlantyści** widzieli Rosję jako ogniwo w łańcuchu wysoko rozwiniętych państw świata, która blisko współpracuje z Zachodem. W ten sposób wzmacniałaby ona swoją pozycję i miałyby wpływ na kształt nowego ładu międzynarodowego. Do głównych teoretyków atlantyzmu zalicza się: Dimitrija Trenina, Władimira Baranowskiego, Andrzeja Zagorskiego, Siergieja Karaganowa, Aleksieja Rabatowa i Siergieja Rogowa. Realizatorami tej wizji byli minister spraw zagranicznych Rosji (1991–1996) Andrej Kozyrjew oraz premier Jegor Gajdar²²⁶. Jednocześnie należy przypomnieć, że Michaił Gorbaczow²²⁷ wielokrotnie podkreślał, choć trochę w innym kontekście, potrzebę budowania „wspólnego europejskiego domu”, a prezydent Borys Jelcyn przekonywał o powrocie do „wspólnoty cywilizowanych państw” oraz o nowych stosunkach z państwami Wspólnot Europejskich. Były prezydent tłumaczył to wymogami wspólnych więzi kulturowych, tożsamości i historii²²⁸. Okres ten w polityce zagranicznej nazywany był często „romantycznym” (1991–1992). W nurcie atlantyzmu wizja Wspólnot Europejskich była jednoznacznie pozytywna. Wspólnoty miały być przewodnikiem Rosji w reformach wewnętrznych, przyjmowaniu określonych wartości i zasad, miały gwarantować włączenie Rosji do wąskiego kręgu państw decydujących o nowym ładzie politycznym i gospodarczym świata. Początkowo rosyjska polityka zagraniczna, kształtowana przez Andrieja Kozyrjewa, nastawiona była na kooperację z Zachodem. Rosyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych ustanowiło z Zachodem „strategiczne partnerstwo”

²²² *Perspektiwy ewropejskiej integracji w XXI wieku. Rol' Pol'szy i Rossji* (zbiór stat'ej), Gosudarstwiennych Uniwersitet Międzunarodnych Otnoszenii, Sankt Petersburg 2002, s. 5.

²²³ M. Light, J. Löwenhardt, S. White, *Russian Perspectives on European Security*, „European Foreign Affairs Review”, nr 5, s. 491.

²²⁴ M. Menkiszak, *Rosyjskie wizje postzimnowojennego porządku międzynarodowego*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, R. Kuźniar (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 275–296.

²²⁵ Okcydentalizm nie był jednorodnym nurtem filozoficznym, ale jego autorzy przekonywali, że Rosja stoi na uboczu rozwoju cywilizacji, a więc w szczególności Europy. Do głównych myślicieli zaliczamy: Piotra Czapajewa, Timofieja Garanowskiego, Wissariona Bielińskiego i innych.

²²⁶ P.J. Dobriansky, *Russian Foreign Policy: Promise or Peril?*, „The Washington Quarterly”, Winter 2000, s. 140.

²²⁷ Michaił Gorbaczow był przedstawicielem tzw. nowego myślenia, który w zbliżeniu z Zachodem posługiwał się idealistyczną wizją jedności wspólnych wartości ogólnoludzkich, takich jak pokój i bezpieczeństwo, suwerenność i prawa człowieka.

²²⁸ D. Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, op. cit., s. 99.

i skłaniało się do realizacji wartości uniwersalnych i bezpieczeństwa kooperatywnego, nastawionego na wielopłaszczyznową współpracę wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych²²⁹. Potwierdza to Kazimierz Kik z Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, który pisze, że „najpierw ZSRR, a następnie Rosja dążyły do aktywnego udziału w europejskim procesie integracyjnym. Reformy ekonomiczne Jegora Gajdara i polityka zagraniczna Andrieja Kozyrjewa skierowane były na integrację Rosji ze strukturami europejskimi”²³⁰.

Rosja liczyła na pomoc finansową, a także na ustanowienie równoprawnych relacji z państwami WE i z USA²³¹. Zdaniem politologa niemieckiego A. Raha, polityka zagraniczna Borysa Jelcyna do końca 1992 r. była zdecydowanie proatlantycka. Zakładała nie tylko możliwość przetrwania Rosji, a nie to, czy będzie stanowiła integralną część społeczności europejskiej²³².

Współczesna wersja drugiego nurtu – **neoeurazjatyizmu** – nawiązuje do koncepcji eurazjatyizmu z początku XX wieku. Można w niej odnaleźć także elementy słowianofilstwa²³³. Według niej Rosja jest wyjątkowym państwem, łączącym polityczne, kulturowe i historyczne tradycje dwóch kontynentów. Rosja – ich zdaniem – nigdy cywilizacyjnie nie będzie wyłącznie w Europie, ani nie będzie państwem typowo azjatyckim. Rosja powinna odnaleźć swoją „trzecią drogę” rozwoju. Było to także nawiązanie do idei „Trzeciego Rzymu” z XV i XVI wieku. W wizji neoeurazjatyizmu znaczenie Unii Europejskiej w rozwoju Rosji było marginalne. Unia Europejska nigdy nie zrozumie Rosji, która jest z założenia innym organizmem politycznym, społecznym i gospodarczym. Jej pozycja międzynarodowa zależy od jej wewnętrznej siły, związanej z prawosławiem oraz specyficznej tradycji funkcjonowania państwa rosyjskiego. Rosja od Unii Europejskiej pragnie tylko tego, co pożyteczne dla niej bez utraty „rosyjskiego ducha”. Głównymi teoretykami neoeurazjatyizmu byli: Aleksander Sołżenicyn, Aleksander Dugin, Eligz Pozdniakow, Natalia Naroczniczkaja, a także politycy nacjonalistyczni, tacy jak Gienadij Ziuganow. Za lidera tego nurtu uważa się Jewgienija Primakowa, który w styczniu 1996 r. objął stanowisko ministra spraw zagranicznych i otwarcie krytykował idealizm A. Kozyrjewa oraz naiwność zbliżenia z Zachodem²³⁴. W miejsce uniwersalizmu

²²⁹ P.J. Dobriansky, op. cit., s. 141.

²³⁰ K. Kik, *Interesy narodowe Polski i Rosji w procesach integracji Europy*, [w:] *Niemcy, Polska, Rosja. Bezpieczeństwo europejskie, Współpraca społeczeństw*, M. Dobroczyński (red.), CBW UW, Warszawa 1996, s. 143.

²³¹ E. Wyciszewicz, *Współczesna Rosja wobec Zachodu*, Łódź 2003, s. 45.

²³² A. Rahr, J. Katuse, *Russia's New Foreign Policy*, „Abreibitspapiere zur Internationale Politik” 1995, nr 1, s. 4.

²³³ Słowianofilstwo cechowała znaczna hegemoniczność. Według jego teoretyków Rosja stworzyła ważne centrum cywilizacyjne, różniące się od łacińskiej kultury. Jego przedstawiciele krytykowali zachodni racjonalizm, egoistyczny indywidualizm i formalizm, przeciwstawiając go naturalnej harmoniczności, wspólnotowości i miłości świata grecko-słowiańskiego. Przeciwwstawiali się zatem przyjmowaniu wzorców zachodnich. Do najważniejszych myślicieli zalicza się: Aleksandra Chomjakowa, Konstantina Aksakowa, Jurija Samarina.

²³⁴ Często Primakow określany był także jako neorealista.

i wartości wspólnych Primakow postawił priorytet rosyjskiego interesu narodowego. W konsekwencji rosyjska wizja stosunków międzynarodowych ponownie zbliżyła się do modelu „równowagi sił”. W związku z tym rosnąca dominacja Stanów Zjednoczonych stała się najważniejszym wyzwaniem dla rosyjskiej dyplomacji światowej w XXI wieku. W tej wizji Unia Europejska traciła na znaczeniu w oczach rosyjskich polityków, którzy skoncentrowali się na działaniach konfrontacyjnych z Zachodem (rozumianym jako USA i NATO).

Na początku XXI wieku Kreml wypromował hasło „rosyjskiej tożsamości” opartej na samodzielności, suwerenności i niezależności Federacji Rosyjskiej w świecie. W sferze polityki zagranicznej priorytetem stało się potwierdzenie mocarstwowej pozycji Rosji – samodzielnej także w kontaktach z Unią Europejską, USA i Chinami.

3.1.2. Instytucjonalizacja stosunków z Rosją

Jeszcze latem 1988 r. Wspólnoty Europejskie i RWPG podpisały deklarację o wzajemnym uznaniu, a w grudniu 1989 r., przyjęto pierwsze porozumienie handlowe i o współpracy między EWG i ZSRR. Sukcesorka Związku Radzieckiego – Federacja Rosyjska, i państwa Zachodu przestały postrzegać siebie jako wrogów, co otworzyło drogę do pojednania i współpracy. Przedstawiciele władz rosyjskich w swoich wystąpieniach mówili o powrocie Rosji do „wspólnoty cywilizowanych państw”, o nowych stosunkach z państwami Wspólnot Europejskich.

Podstawą stosunków Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej jest *Układ o partnerstwie i współpracy (PCA)*, który został podpisany 24 czerwca 1994 r. podczas szczytu UE na Korfu²³⁵. Procedura ratyfikacyjna była długa i dopiero po trzech latach wszedł on w życie (część handlowa została przyjęta w 1995 r.). Powodem utrudnień w ratyfikacji tego dokumentu był wybuch wojny w Czeczenii (1994 r.), który ochłodził stosunki Unii z Rosją i poważnie wpłynął na rozumienie zobowiązań międzynarodowych przez stronę rosyjską. Układ został przyjęty na dziesięć lat, z możliwością jego corocznego przedłużania, jeżeli żadna ze stron nie wyrazi sprzeciwu (jego ważność kończyła się w 2007 r.).

PCA wprowadził nową jakość do stosunków Unii Europejskiej z Rosją. Po pierwsze – ustalono priorytety wzajemnej kooperacji, po drugie – ustanowiono regularny dialog polityczny między partnerami²³⁶. Preambuła układu określa kilka kryteriów, decydujących o współpracy między stronami. Są to: respektowanie zasad demokratycznych, praw człowieka – zgodnie z definicją zawartą w helsińskim *Akcie końcowym* oraz Paryskiej Karcie Nowej Europy; współpraca przy tworzeniu międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju, a także pokojowego rozwiązywania sporów. Porozumienie odnosiło się do zależności między procesem transformacji

²³⁵ *Partnership and Cooperation Agreement with Russia* (Bull 7/8-92/1.4.3).

²³⁶ K. Żukowska, *Wspólnoty Europejskie – Rosja: partnerstwo i kooperacja*, „Studia i Materiały PISM”, nr 32, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, grudzień 2002, s. 11–12.

wewnętrznej w Rosji a jej stosunkami z UE. Był to pierwszy dokument, w którym podkreślono, że strony stworzą właściwe ramy dla stopniowej integracji Rosji z szerszymi strukturami współpracy w Europie. Zgodnie z tym założono, że w 1998 r. partnerzy przeanalizują, czy można rozpocząć negocjacje na temat strefy wolnego handlu.

Ustalono, że dialog polityczny będzie przyjmował następujące formy:

- spotkania na szczycie, odbywające się dwa razy do roku, naprzemiennie w Rosji i kraju członkowskim UE,
- Rada Współpracy (w 2003 r. przekształcona w Stałą Radę Współpracy) zbierająca się raz na rok na poziomie ministerialnym. Rada jest organem pomocniczym szczytów UE–Rosja,
- Komitet Współpracy – zbiera się raz w roku na poziomie ekspertów obu stron. Jest organem wykonawczym Rady, która może mu przekazywać część swoich pełnomocnictw,
- Komitet Współpracy Parlamentarnej – zbiera się raz do roku w składzie członków Parlamentu Europejskiego oraz Dumy rosyjskiej,
- komitety techniczne, np. handlu i przemysłu, nauki i technologii²³⁷.

Oprócz tego organizowane miały być spotkania ekspertów, wysokich urzędników państwowych z „trójką” UE.

W sferze politycznej zwraca się uwagę na potrzebę budowy mechanizmu konsultacji w sprawach międzynarodowych i innych problemów światowych, umocnienia europejskiego i międzynarodowego bezpieczeństwa. Rosyjscy obserwatorzy pozytywnie odnieśli się do zapisów układu, zwracając uwagę, że pozwoli to na ściślejsze kontakty w międzynarodowej polityce UE i FR, a w sferze ekonomicznej i finansowej pomoże budować system społeczny oparty na demokracji i ochronie praw człowieka. O. Iwanow pisał, że „bliskie kontakty polityczne Rosji i UE rozpoczną nowy etap otwartości i zaufania, a także formułowania w Europie warunków eliminujących podziały. Na tym etapie nie jest ważne, czy Rosja będzie chciała integracji z UE, ale czy zostaną stworzone inne formy wzajemnych powiązań. Najważniejsze jest to, aby nie zmarnować tego, co zostało osiągnięte w układzie o partnerstwie i współpracy”²³⁸. Innego zdania był w 1999 r. były ambasador Wielkiej Brytanii Rodrig Braithwaite, który powiedział, że „praktyczny wymiar PCA rozczarował wszystkich”²³⁹. Dyplomacji rosyjskiej nie udało się osiągnąć wszystkich założonych celów. Porozumienie to, w porównaniu z dokumentami z 1989 r., jedynie nieznacznie wpłynęło na rozwój współpracy gospodarczej między partnerami. W dokumencie nie przewidziano żadnej formy stowarzyszenia Rosji z UE, w efekcie w Rosji oceniano PCA jako standardowe porozumienie na zasadach niepreferencyjnych, posiadające dość niską rangę w systemie „europorozumień”, czyli układów zawieranych przez UE z państwami trzecimi. Zdecydowa-

²³⁷ O. Iwanow, W. Pozdniakow, op. cit., s. 26–27.

²³⁸ Ibidem, s. 31.

²³⁹ Cyt. za D. Lynch, *Russia faces Europe*, „Challiot Papers”, nr 60, Institute for Security Studies European Union, Paris, May 2003, s. 56.

nie więcej miejsca poświęcono w nim dialogowi politycznemu, co odpowiadało ówczesnej specyfice stosunków unijno-rosyjskich²⁴⁰.

PCA weszło w życie 1 grudnia 1997 r. i już w styczniu 1998 r. zaczęły funkcjonować instytucje powołane przez ten układ. Odbyło się wtedy pierwsze spotkanie Rady Współpracy UE – Rosja na poziomie ministrów. Strony otwarcie przedstawiły problemy wzajemnych relacji, w szczególności w sferze gospodarczej, którą strona rosyjska uważa za najistotniejszą. Chodziło o stosowanie mechanizmów antydumpingowych przez Unię Europejską wobec produktów rosyjskich oraz brak uznania rosyjskiej gospodarki za rynkową, a także brak poparcia dla członkostwa Rosji w WTO.

Po dziesięciu latach obowiązywania PCA powodem napięć w stosunkach z Rosją stały się negocjacje na temat nowego układu o partnerstwie i współpracy, tzw. PCA II, który miał zastąpić dotychczasowy układ (obowiązujący do końca 2007 r.). Priorytetem prezydencji fińskiej, która w tym czasie kierowała Unią Europejską, stały się rozmowy na temat treści nowego PCA. Jednakże podczas szczytu w Helsinkach 24 listopada 2006 r. nie udało się dojść do porozumienia w tej sprawie, bowiem Polska zgłosiła weto i uzależniła jego wycofanie od przywrócenia przez Rosję możliwości importu polskiego mięsa i produktów rolnych oraz podpisania Karty Energetycznej przez FR. Zgodnie z art. 106 układu może być on przedłużany o każdy kolejny rok, o ile żadna ze stron nie zgłosi sprzeciwu.

Tabela 6. Szczyty UE – Rosja i ich uzgodnienia

Lp.	Data i miejsce	Uzgodnienia
I	15 maja 1998 r., Birmingham	–
II	27 października 1998 r., Wiedeń	–
III	18 lutego 1999 r., Moskwa	–
IV	22 października 1999 r., Helsinki	Prezentacja rosyjskiej strategii wobec Unii Europejskiej, omawianie kwestii czeczeńskiej
V	29 maja 2000 r., Moskwa	Zainicjowanie dialogu w kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego
VI	30 października 2000 r., Paryż	Rozpoczęcie sformalizowanego dialogu energetycznego
VII	17 maja 2001 r., Moskwa	Początek dialogu o CEES (Wspólna Przestrzeń Gospodarcza UE i Rosji)
VIII	3 października 2001 r., Bruksela	Utworzenie mechanizmu regularnych konsultacji z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa
IX	29 maja 2002 r., Moskwa	Kwestia Kaliningradu oraz porozumienie o zasadach prowadzenia wspólnych operacji pokojowych, decyzja o wysłaniu rosyjskiego oficera łącznikowego do Komitetu Wojskowego UE
X	11 listopada 2002 r., Bruksela	Uznanie przez UE rosyjskiej gospodarki za rynkową, przyjęcie <i>Oświadczenia dotyczącego statusu Obwodu Kaliningradzkiego po rozszerzeniu UE na Wschód</i> ; pogłębienie dialogu nt. walki z terroryzmem

²⁴⁰ M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 166.

Lp.	Data i miejsce	Uzgodnienia
XI	31 maja 2003 r., Sankt Petersburg	Przyjęcie czterech wspólnych przestrzeni UE – Rosja. Decyzja na temat przekształcenia Rady Współpracy w Stałą Radę Partnerstwa
XII	6 listopada 2003 r., Rzym	Przyjęcie koncepcji wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Podjęto decyzję o przyspieszeniu prac związanych z przyjęciem Rosji do WTO. Rosja podpisała umowę dającą jej prawa członka Europolu
XIII	21 maja 2004 r., Moskwa	Podpisanie porozumienia o warunkach przystąpienia Rosji do WTO. Przyjęto dokumenty potwierdzające rozszerzenie UE o 10 nowych państw i objęcie ich układem PCA
XIV	25 listopada 2004 r., Haga	Omawianie sytuacji na Ukrainie
XV	10 maja 2005 r., Moskwa	Przyjęcie „map drogowych”, realizujących cztery wspólne przestrzenie Rosja – UE
XVI	4 października 2005 r., Londyn	Pierwsze posiedzenie PJC ds. energii
XVI I	25 maja 2006 r., Soczi	Podpisanie umowy o readmisji i o uproszczeniu procedur wizowych dla obywateli FR i UE
XVI II	24 listopada 2006 r., Helsinki	Fiasko negocjacji porozumienia PCA II z powodu weta Polski
XIX	18 maja 2007 r., Samara	Kwestie ocieplenia klimatu i implementacji <i>Protokołu z Kioto</i>
XX	26 października 2007 r., Mafra	Omówienie mechanizmu wczesnego ostrzegania w sprawach bezpieczeństwa energetycznego, podpisanie porozumienia o handlu stałą
XXI	26–27 czerwca 2008 r., Chanty-Mansyjsk	Rozpoczęcie rozmów na temat nowego porozumienia UE – Federacja Rosyjska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, Prace OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa styczeń 2006, s. 30; EU – Russia Summits (źródło URL: <http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/summit.htm>).

3.1.3. Unijne strategie wobec Rosji

3.1.3.1. Strategia działania

W związku z wydarzeniami na Północnym Kaukazie Unia Europejska przyjęła pierwszą *Strategię działania przyszłych relacji z Rosją*²⁴¹. W Europie obawiano się, że wojna w Czeczenii nie tylko spowoduje niestabilność w regionie, ale również wpłynie na politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej. Strategia nie była pogłębioną analizą sytuacji wewnętrznej panującej w Rosji, a jedynie wyrażała pogląd o znaczeniu tego kraju dla stabilności kontynentu europejskiego. Założenia tego dokumentu omówiono w grudniu 1995 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Madrycie. Stwierdzono w nim, że „dobre relacje między UE a demokratyczną Rosją stanowią podstawę stabilności w Europie”, dlatego zaproponowano Rosji „realne partnerstwo”, które poprowadziłoby ją w kierunku demokracji, wolnego rynku i przestrzegania praw człowieka, z nadzieją na włączenie jej w wspólnotę wolności

²⁴¹ *European Union's Strategy for Future EU/Russia Relations*, Madrid European Council, 15–16 December 1995, Conclusions of the Presidency, Annex 8.

i demokratycznych narodów. W strategii wymieniono dwie sfery bezpieczeństwa, w których Rosja mogłaby odgrywać znaczącą rolę, mianowicie bezpieczeństwo nuklearne i ochronę środowiska. Wyrażono pogląd, że Wspólnota Niepodległych Państw może się stać platformą współpracy, niemającej charakteru militarnego, między Rosją i UE. W tym celu zaproponowano kooperację w zarządzaniu kryzysowym na zasadach pokojowego załatwiania sporów. Podkreślono, że rozwój stabilnego i realnego dialogu i partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa obejmować będzie następujące sprawy: rozbrojenie i kontrolę zbrojeń, nieprolifrację broni, zapobieganie konfliktom i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi.

3.1.3.2. Wspólna strategia

Przełomowe znaczenie w stosunkach UE z Rosją miało przyjęcie, po raz pierwszy w historii rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, dokumentu pt. *Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji*. Została ona zaakceptowana na szczycie w Kolonii 4 czerwca 1999 r.²⁴² Ujmuje ona w sposób kompleksowy cele, środki i sposoby realizacji polityki UE wobec tego państwa. Zawiera również ogólną wizję rozwoju „partnerstwa strategicznego” między Rosją i UE. Różni się ona od strategii UE wobec Rosji z 1995 r. szerszym spojrzeniem na bezpieczeństwo i współpracę tych dwóch partnerów. Jednocześnie podkreślono, że miejsce Rosji leży w Europie, ale główna odpowiedzialność za jej przyszłość zależy od niej samej.

Wspólna strategia podkreśla szczególne znaczenie Rosji dla stabilności, bezpieczeństwa i rozwoju kontynentu europejskiego. Wyrażono w niej przekonanie, że umacnianie „strategicznego partnerstwa” może pomóc Rosji zbliżyć się do korzeni cywilizacji europejskiej i odzyskać europejską tożsamość²⁴³. Aby zostało to zrealizowane, muszą zostać spełnione następujące cele strategiczne:

- budowa stabilnej i otwartej, pluralistycznej demokracji w Rosji, kierującej się prawem i opierającej się na sprawnie działającej gospodarce rynkowej, pozwalającej czerpać z niej korzyści wszystkim mieszkańcom Rosji oraz Unii Europejskiej,
- utrzymanie stabilności europejskiej, wspierającej globalne bezpieczeństwo i odpowiadającej wspólnym wyzwaniom stojącym przed kontynentem; źródłem tego bezpieczeństwa jest pogłębiona współpraca z Rosją.

Podstawowe zadania UE wobec Rosji, pozwalające osiągnąć cele strategii, to:

- konsolidacja demokracji, oznaczająca skuteczną, przejrzystą politykę, działania zgodne z prawem oraz sprawne i stabilne instytucje społeczne. Realizacja tego zamierzenia wymaga nawiązania bezpośrednich więzi między podmiotami życia społecznego Rosji i UE,
- integracja Rosji z gospodarczym i społecznym obszarem europejskim,
- współpraca sprzyjająca stabilizacji i bezpieczeństwu w Europie i poza nią.

²⁴² *Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999*, Annex II, *Presidency Conclusions*, Cologne, 3 and 4 June 1999, SN 150/99 CAB; „Press Release”, Vienna (04.06.1999) – nr 150/99 (Presse), s. 24–36. „Official Journal of the European Communities” (źródło URL: http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf, listopad 2007).

²⁴³ J. Starzyk, op. cit., s. 198.

Potwierdzono, że podstawą stosunków Rosji z UE pozostaje *Układ o partnerstwie i współpracy* (1994) oraz, że należy wykorzystać istniejące instrumenty i środki przewidziane w PCA, czemu powinien towarzyszyć przegląd dostępnych środków przeznaczonych na ten cel przez UE i kraje członkowskie.

Część druga wspólnej strategii wymienia dziedziny, które powinny być objęte wspólnymi akcjami, w tym: 1) konsolidację demokracji, zasady prawa i instytucje publiczne; 2) wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego; 3) integrację Rosji z obszarem społeczno-gospodarczym Europy; 4) współpracę w zakresie stabilizacji i bezpieczeństwa. Dążąc do wzmocnienia współpracy w zakresie bezpieczeństwa i stabilności, Unia miała się koncentrować na wzmocnieniu dialogu politycznego z Rosją. Miała podjąć wysiłki zmierzające do przywrócenia Rosji należnego jej miejsca w nowej architekturze bezpieczeństwa europejskiego, tzw. powrocie Rosji do Europy. Służyć temu miał dalszy rozwój współpracy z Rosją na forum OBWE, a także współdziałania obu stron na rzecz opracowania Karty Bezpieczeństwa Europejskiego i wykorzystanie wsparcia Rosji podczas realizacji misji petersberskich. Unia miała również wspierać rozwój współpracy z Rosją w zakresie prewencji i rozwiązywania konfliktów oraz zarządzania kryzysami. Zgodzono się na udział Rosji w misjach petersberskich oraz zagwarantowano udział we wszystkich fazach rozwiązywania kryzysów. Wyraźnie zaznaczono, że całą odpowiedzialność za państwo posiada Rosja²⁴⁴.

W części trzeciej wspólnej strategii zawarte są tzw. specjalne inicjatywy. Inicjatywy te Unia miała podejmować w celu wzmocnienia dialogu politycznego ustanowionego przez *Układ o partnerstwie i współpracy z Rosją*. W tym celu Rada UE miała przeanalizować możliwość utworzenia stałego mechanizmu dla prowadzenia dialogu politycznego, obejmującego również kwestie bezpieczeństwa, w którym ważną rolę miał odgrywać Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB²⁴⁵. Specjalne inicjatywy miały objąć działania związane z zapobieganiem i rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych w samej Rosji, na Bałkanach i na Bliskim Wschodzie. Rada miała również analizować możliwości dodatkowego rozwoju mechanizmu konsultacji między UE i Rosją w sprawach związanych z nierozprzestrzenianiem broni jądrowej. Mechanizm ten miał być otwarty dla państw trzecich.

Realizacji wspólnej strategii miały służyć określone środki i instrumenty. Głównym organem odpowiedzialnym za realizację celów przewidzianych we wspólnej strategii została Rada Unii Europejskiej. Rada Europejska upoważniła ją do działań polegających na:

– zapewnieniu realizacji strategii przez kolejno urzędujące prezydencje UE. W ramach tego działania Rada UE miałaby dbać o to, by każda prezydentura, w ramach swojego generalnego programu urzędowania, przedstawia Radzie plan pracy dotyczący realizacji strategii wobec Rosji, w oparciu o obszary działań wyznaczone w części drugiej dokumentu w sprawie wspólnej strategii,

²⁴⁴ *Rosja i osnownyje instituty bezopasnosti w Ewropie: wstupaja w XXI wiek*, D. Trenin (red.), Moskowskij Centr Karnegi, Moskwa 2000, s. 67–90.

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 145.

– kontrolowaniu działań Unii podejmowanych w ramach realizacji wspólnej strategii i relacjonowaniu Radzie Europejskiej – co najmniej raz w roku – postępu w tej dziedzinie,

– monitorowaniu sytuacji w Rosji i stopnia jej zaangażowania w realizację strategii,

– opracowaniu i przedstawianiu zaleceń w sprawie poprawnej do II i III części wspólnej strategii²⁴⁶.

Działania Rady UE miał wspierać Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB i w ramach swoich kompetencji także Komisja Europejska. Wszystkie organy unijne miały zapewnić jedność, spójność i efektywność działań w realizacji wspólnej strategii, a państwa europejskie miały współpracować w sprawie koordynacji działań podejmowanych wobec Rosji na forum organizacji regionalnych i międzynarodowych, prowadząc ze sobą regularne konsultacje. Podkreślono, że państwa kandydujące będą miały zapewnione miejsce w działaniach podejmowanych w ramach realizacji wspólnej strategii.

Wspólna strategia miała być zrealizowana w okresie czteroletnim i miała odbywać się we współpracy z innymi strukturami euroatlantyckimi. W czerwcu 2003 r. przedłużono jej działanie na kolejny rok i obowiązywała do 24 czerwca 2004 r.²⁴⁷ Fakt, że Rosja była pierwszym państwem, do którego skierowano wspólną strategię, miał wymiar symboliczny. Ale realizacja tego dokumentu okazała się niesatysfakcjonująca. Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, stwierdził, że wspólne strategię są zdefiniowane w sposób ogólnikowy i nie mogą być w związku z tym skuteczne, nie przynoszą zatem najmniejszej wartości dodatniej, w rezultacie stanowią niewiele więcej niż „inwentaryzację obecnej polityki i działań”²⁴⁸.

Rosja pozytywnie odniosła się do wspólnej strategii Unii Europejskiej, dostrzegając w niej próbę zbliżenia i podniesienia jej znaczenia w stosunkach unijnych na poziom „strategiczny”. W odpowiedzi przygotowano dokument pt. *Średnioterminowa strategia rozwoju stosunków pomiędzy Rosją a Unią Europejską (2000–2010)*²⁴⁹, który zaprezentowano w Helsinkach 22 października 1999 r. We wstępie dokumentu stwierdza się, że „stanowi on logiczne rozwinięcie ogólnej koncepcji polityki zagranicznej Rosji w kierunku zachodnim, wychodzi z obiektywnej potrzeby budowy świata wielobiegunowego, historycznych losów narodów i odpowiedzialności państw Europy za przyszłość kontynentu, wzajemnego dopełniania się ich gospodarek”²⁵⁰. Podstawowymi celami Federacji Rosyjskiej wobec UE były:

²⁴⁶ J. Starzyk, op. cit., s. 208.

²⁴⁷ *Wspólna strategia 2003/471/WPZiB Rady Europejskiej z dnia 20 czerwca 2003 r., zmieniająca wspólną strategię 1999/414/WPZiB w sprawie Rosji w celu przedłużenia okresu jej stosowania* (źródło URL: <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/32003E0471.doc>, grudzień 2007).

²⁴⁸ J. Starzyk, op. cit., s. 138.

²⁴⁹ *Strategija razwitijsa otnoszenii Rossijskoj Fedieracijas s Jewropejskim sojuszom na sredniuju-srcznuju pierspektiwu 2000–2010*, „Diplomaticeskij Westnik” 1999, nr 1, s. 20–28.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 21.

- zagwarantowanie interesów narodowych Rosji,
- zwiększenie roli i autorytetu Rosji w Europie i świecie,
- stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa,
- wykorzystanie potencjału gospodarczego UE i jej doświadczenia w zarządzaniu dla wsparcia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Rosji.

Porównanie tylko tych dwóch dokumentów (strategii) pokazuje, że Unia Europejska i Rosja miały całkowicie odmienne aspiracje i oczekiwania, wynikające ze wzajemnej współpracy. Unia Europejska chciała bezpiecznego i stabilnego sąsiada, a Rosja poprzez współpracę z UE pragnęła podnieść swoją pozycję międzynarodową. Obydwa dokumenty wprawdzie odnosiły się do transformacji zachodzącej w Rosji, ale interpretowane były w odmienny sposób. Strategia UE mówiła o unijnej „pomocy” i „wkładzie” w rosyjskie przemiany. Moskwa wolała wykorzystywać „gospodarczy potencjał” Unii Europejskiej do realizacji konkretnych celów długoterminowych.

W rosyjskiej strategii podkreśla się, że Rosja jako mocarstwo światowe położone na dwu kontynentach powinna zachować swobodę określania, prowadzenia swojej wewnętrznej i zewnętrznej polityki. Rosja jest całkowicie odpowiedzialna za rozwój swojego państwa i stan reform. Tworzenie z Unią Europejską ogólnoeuropejskiej przestrzeni gospodarczej i prawnej powinno odbywać się na zasadach konsultacji, uzgadniania stanowisk, a nie wyłącznie „dopasowywania” do wymogów i norm unijnych. Moskwa jest zainteresowana otwarciem rynków unijnych na towary rosyjskie, usunięciem dyskryminacji dla tych towarów, a z drugiej strony zwiększeniem inwestycji zagranicznych w Rosji.

Ważną kwestią, poruszoną w dokumencie, było zagwarantowanie interesów rosyjskich w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej. Rosja oceniając ten proces pozytywnie, oczekiwała od partnerów unijnych gwarancji uregulowania kwestii przepływu osób i towarów w rozszerzonej UE, co w szczególności dotyczyło Obwodu Kaliningradzkiego.

Podkreślić należy, że oba dokumenty zostały zaprezentowane w skomplikowanej sytuacji politycznej (Kosowo i druga wojna w Czeczenii). Ich przyjęcie oznaczało, że obie strony były wówczas mocno zdeterminowane koniecznością zbliżenia i współpracy. Ale determinacja partnerów miała charakter głównie symboliczny i polityczny. Wobec wielu rozbieżności istniejących między nimi obie strategie nie spełniły pokładanych w nich oczekiwań, co było związane z odmiennymi aspiracjami dwóch „strategicznymi partnerów”.

Tabela 7. Porównanie strategii UE wobec Rosji i Strategii Rosji wobec UE

Zagadnienie	Strategia unijna	Strategia rosyjska
Czas obowiązywania	do 2003 r. (przedłużony do 2004 r.)	do 2010 r.
Ogólny model stosunków	ograniczona integracja Rosji	selektywne partnerstwo z UE
Cele strategiczne	<ul style="list-style-type: none"> - budowa stabilnej i otwartej, pluralistycznej demokracji w Rosji, kierującej się prawem i opierającej się na sprawnie działającej gospodarce rynkowej, pozwalającej czerpać z niej korzyści wszystkim mieszkańcom Rosji oraz Unii Europejskiej; - utrzymanie stabilności europejskiej, wspierającej globalne bezpieczeństwo i odpowiadającej wspólnym wyzwaniom stojącym przed kontynentem; - współpraca w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa w Europie i poza nią; - reagowanie na wyzwania w Europie 	<ul style="list-style-type: none"> - zagwarantowanie interesów narodowych Rosji; - zwiększenie roli i autorytetu Rosji w Europie i na świecie - stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa; - wykorzystywanie potencjału gospodarczego UE i jej doświadczenia w zarządzaniu dla wsparcia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Rosji
Cele szczegółowe	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzenie w Rosji demokratycznego i chroniącego prawa człowieka systemu politycznego, zgodnego ze standardami europejskimi; - wprowadzenie w Rosji gospodarki rynkowej; - zachęcanie Rosji do prowadzenia konstruktywnej polityki zagranicznej, w spieranie wysiłków UE na forum międzynarodowym; - zapewnienie stabilnych dostaw nośników energii do UE, zabezpieczenie składowanych w Rosji materiałów nuklearnych; współdziałanie z UE w ochronie środowiska i w sferze „miękkiego bezpieczeństwa” 	<ul style="list-style-type: none"> - wzmocnianie samodzielności UE w sferze politycznej i obronnej, ograniczenie roli USA i NATO w Europie; - umacnianie poprzez współpracę z UE roli Rosji w Europie i utrzymanie jej strefy wpływów na obszarze WNP; - polepszanie przez UE warunków handlu z Rosją i zwiększenie inwestycji zagranicznych w Rosji; - zapewnienie korzystnej współpracy energetycznej, naukowo-technicznej, transgranicznej i w sferze „miękkiego bezpieczeństwa”
Sposoby realizacji	<ul style="list-style-type: none"> - kontakty polityczne; - szkolenia; - promocja standardów politycznych i gospodarczych; - kontakty społeczne, kulturalne i naukowe; - wspieranie organizacji pozarządowych; - doradztwo ekonomiczne i prawne - zbliżanie prawodawstwa (rosyjskiego do unijnego); - ewentualny udział Rosji w misjach petersburskich; - wspieranie kontroli zbrojeń i rozbrojenia; - współpraca policyjna, sądowa, celna i graniczna 	<ul style="list-style-type: none"> - konsultacje i koordynacja stanowisk w organizacjach międzynarodowych; - dalsze otwarcie rynku UE dla Rosji i zniesienie dyskryminacji w handlu; - realizacja wspólnych projektów transportowych, w energetyce, przemyśle obronnym, badaniach kosmosu; - wspólne przeciwdziałanie i regulacja konfliktów lokalnych; - instytucjonalizacja współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa; - stopniowe stworzenie strefy wolnego handlu z UE; - zwiększenia pomocy finansowej z UE dla Rosji;

Zagadnienie	Strategia unijna	Strategia rosyjska
		<ul style="list-style-type: none"> - konsultacje i rekompensata dla Rosji w związku z rozszerzeniem UE; - zbliżenie prawodawstwa ale przy zachowaniu rosyjskiego systemu prawnego; - współpraca transgraniczna, polityczna, sądowa i graniczna

Źródło: opracowanie na podstawie: M. Menkiszak, op. cit., s. 31–32.

3.1.4. Wspólne przestrzenie „strategicznego partnerstwa” UE i Rosji

Rozbieżności w strategiach wzajemnych, rosące ambicje obu partnerów do odgrywania większej roli na arenie międzynarodowej przyczyniły się do poszukiwania nowych form współpracy i intensyfikacji dialogu. W maju 2001 r. na szczycie UE – Rosja w Moskwie rozpoczęto dialog dotyczący wspólnej przestrzeni gospodarczej, która stała się podstawą do sformułowania pozostałych obszarów współpracy „strategicznych partnerów”. Ostatecznie zostały one przedstawione jako tzw. wspólne przestrzenie na kolejnym szczycie UE – Rosja w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. Wówczas to podczas obchodów 300-lecia „Wenecji Północy” – jak często określa się Petersburg, prezydent Władimir Putin opowiedział się za pogłębieniem współpracy z Unią Europejską. W tych wyjątkowych okolicznościach negocjatorom udało się ożywić wzajemne relacje. Osiągnięto wówczas porozumienie w sprawie czterech płaszczyzn współpracy. Były to:

- 1) wspólna europejska przestrzeń gospodarcza;
- 2) wspólna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- 3) wspólna przestrzeń badań i edukacji;
- 4) wspólna przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego.

Dla realizacji powyższych czterech przestrzeni postanowiono powołać nowy organ – Stałą Radę Partnerstwa (*Permanent Joint Council – PJC*), która zastąpiła Radę Współpracy (spotykającą się na szczeblu ministerialnym raz do roku). Nowa Rada zbiera się częściej niż jej poprzedniczka, w różnych składach delegacji, a jej posiedzenia są szczegółowo przygotowywane i koordynowane po obu stronach. PJC jest organem, który służy omawianiu wszystkich problemów współpracy dwustronnej. Pierwsze posiedzenie Stałej Rady Partnerstwa odbyło się 24 kwietnia 2004 r.

Następnie postanowiono uszczegółwić i sprecyzować „wspólne przestrzenie” w ramach tzw. map drogowych, które w maju 2005 r. zyskały charakter norm politycznych, prawnie niewiążących. Zawarto w nich w sposób ogólny cele i zasady wspólnych działań w poszczególnych kwestiach. Ekspertki podkreślali, że przyjęcie „map drogowych” było związane ze słabo i nieefektywnie wprowadzanymi czterema wspólnymi przestrzeniami. Negocjacje trwały bardzo długo i ostatecznie nie spełniły oczekiwań, bowiem zamiast sprecyzowania poszczególnych sfer współ-

pracy, dokumenty były napisane w sposób ogólnikowy i mało konkretny, nieokreślający nawet daty implementacji zobowiązań. W efekcie wprowadzenie w życie „wspólnych przestrzeni” okazało się bardzo trudne.

1. W ramach **wspólnej przestrzeni gospodarczej** (CEES) pojawiło się wiele sporów i różnic między partnerami. CEES dotyczy głównie takich obszarów, jak: polepszenia klimatu inwestycyjnego, ochrony własności intelektualnej, współpracy regionalnej i przygranicznej, ochrony środowiska, transportu i dialogu energetycznego. Szczególnie ostatnia kwestia napotyka na szereg trudności. Po przeprowadzeniu analiz stwierdzono, że będzie tworzony „otwarty i zintegrowany rynek”, oparty na wspólnych bądź porównywalnych zasadach i regulacjach prawnych, promowaniu handlu i inwestycji, tworzeniu korzystnych warunków dla podmiotów gospodarczych oraz zwiększeniu konkurencyjności gospodarek. Miała ona polegać na znoszeniu barier w przepływie towarów, usług, kapitału i siły roboczej.

Za sukces współpracy gospodarczej można uznać uroczyste podpisanie 21 maja 2004 r. porozumienia dwustronnego UE i Rosji o warunkach przystąpienia tej ostatniej do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Unia Europejska uznała, że gospodarka rosyjska jest wolnorynkowa, przez co otworzyła drogę Rosji do WTO. W dziedzinie ochrony środowiska ważne było ratyfikowanie w 2004 r. przez Rosję protokołu z Kioto, dzięki czemu mógł on wejść w życie mimo sprzeciwu Stanów Zjednoczonych²⁵¹.

Z kolei do niepowodzeń tej współpracy można zaliczyć chociażby polsko-rosyjską „batalię o mięso”. Rosja w październiku 2005 r. nałożyła embargo na polską żywność po tym, jak na terenie FR przechwycono kilka transportów mięsa ze sfałszowanymi dokumentami. Ostatecznie okazało się, że kwestionowane było nie polskie mięso, ale mięso, które rzekomo trafiło do Rosji przez Polskę tranzytem. Śledztwo przeprowadzone przez polską stronę wykazało, że Rosja nie miała podstaw do nałożenia embarga²⁵². Wielu ekspertów potwierdzało, że rosyjskie działania miały charakter odwetu politycznego za nieprzychylną politykę polską wobec Rosji. W odpowiedzi Warszawa zaczęła blokować negocjacje nad nową umową PCA, oczekując od pozostałych członków UE solidarności w sprawie handlu polską żywnością z Rosją. Początkowo, w części mediów europejskich, polskie weto było przedstawiane jako zaskakująca samodzielna akcja, z dodatkowymi złośliwymi komentarzami rosyjskich dyplomatów i publicystów. Rosyjski ambasador przy UE skomentował polskie weto w spodziewany zresztą sposób: przypomniał, że Rosja uprzedzała Unię o konsekwencjach i kłopotach, jakie przyniesie rozszerzenie o nowe państwa – w domyśle o skonfliktowaną z Rosją Polskę²⁵³. W póź-

²⁵¹ FR podpisała protokół z Kioto o zapobieganiu zmianom klimatycznym w październiku 2004 r. wraz z 139 innymi państwami. W życie wszedł on 16 lutego 2005 r. Na podstawie tego dokumentu państwa zobowiązały się zmniejszyć emisję gazów do atmosfery o ok. 8% (źródło URL: <http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_231.htm>, luty 2007).

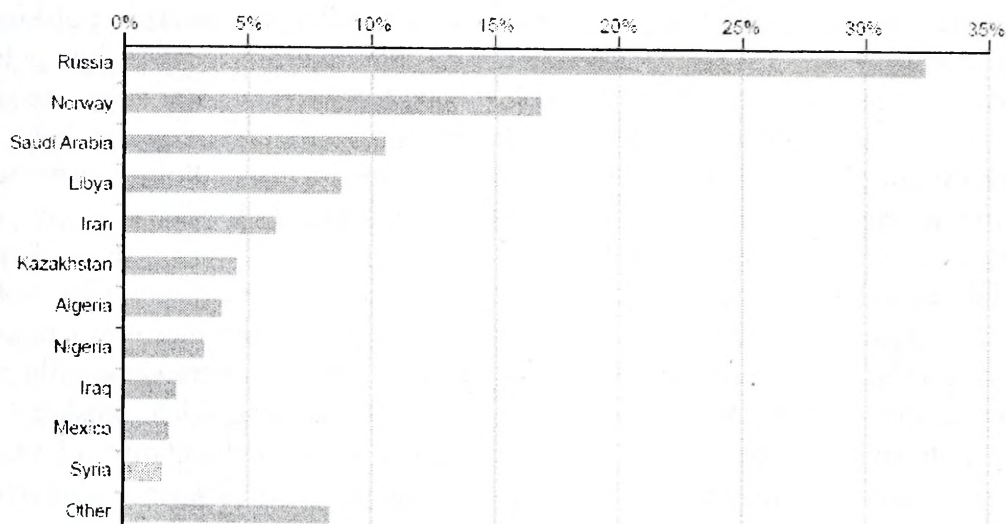
²⁵² Wołowina z papierami podrobionymi za granicą, „Rzeczpospolita” z 27.11.2006 r.

²⁵³ A. Podolski, *Polskie weto*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy CSM”, nr 1/06, s. 5.

niejszych ocenach opinie były już bardziej wyważone, co było szczególnie widoczne podczas szczytu Unii Europejskiej i Rosji w Samarze (18 maja 2007 r.), kiedy to kanclerz Angela Merkel zdecydowanie poparła polskie postulaty i wezwała, w duchu solidarności europejskiej, do ponownego przeprowadzenia negocjacji z Rosją na temat eksportu polskiej żywności do tego państwa.

W ramach współpracy gospodarczej szczególnie mocno akcentowanym problemem współpracy powiększonej UE z Rosją jest **bezpieczeństwo energetyczne**. Rosja jest trzecim na świecie partnerem handlowym UE (27 państw – po USA i Chinach), do którego trafia 6,2% unijnego eksportu i skąd pochodzi 10,4% unijnego importu (2006). Po ostatnim rozszerzeniu rosyjskie wpływy handlowe wzrosły, bowiem w 2000 r. liczyły odpowiednio 2,7% eksportu i 6,4% importu. W związku z tym deficyt handlowy z Rosją także wzrósł z 41 mld w 2000 r. do 69 mld w 2006 r. Asymetria ta wynika przede wszystkim z zależności Unii Europejskiej od importu rosyjskich surowców energetycznych²⁵⁴. Rosja zapewnia 42% zapotrzebowania całej Unii na gaz ziemny i około 30% ropy naftowej²⁵⁵. Z tego tytułu czerpie zyski i zasila budżet krajowy. Eksport ropy naftowej i gazu ziemnego zapewnia Rosji połowę wpływów dewizowych i mniej więcej taki sam odsetek wpływów do budżetu państwa (w 2002 r. eksport ropy i gazu przyniósł 40% dochodu budżetu)²⁵⁶.

Tabela 8. Udział Rosji w imporcie ropy przez UE w 2005 r. (w procentach)



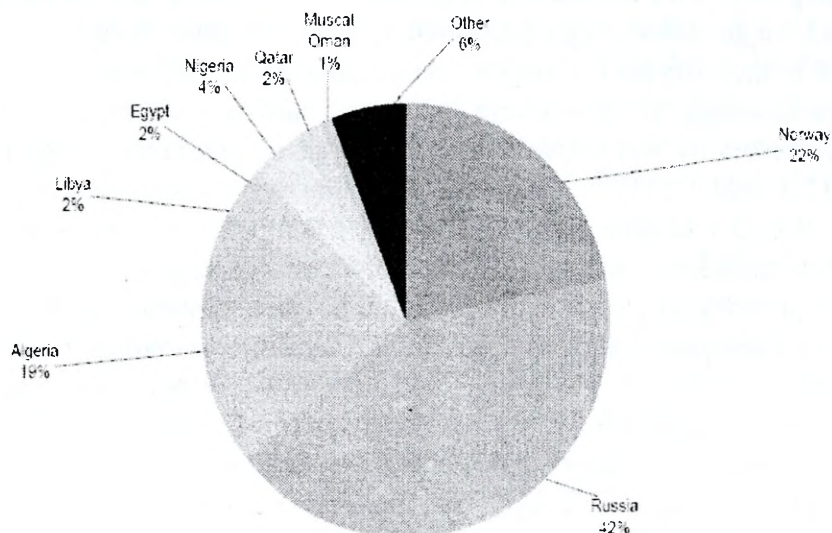
Źródło: *The European Union and Russia – Statistical Comparison 1995–2005*, op. cit., s. 28.

²⁵⁴ *The European Union and Russia – Statistical comparison 1995–2005*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, 2007 (źródło URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-77-07-231/EN/KS-77-07-231-EN.PDF, grudzień 2007).

²⁵⁵ Według innych danych Unia sprowadza z Rosji 25% gazu ziemnego i 25% ropy naftowej (a w perspektywie kończących się rezerw na Morzu Północnym przewiduje się, że zależność ta dojdzie do 70%). Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, październik 2006; A. Łoskot, *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa styczeń 2005.

²⁵⁶ T.A. Kisielewski, *Schyłek Rosji*, Rebis, Poznań 2007, s. 51.

Tabela 9. Udział Rosji w imporcie gazu ziemnego przez państwa UE (2005)



Źródło: *The European Union and Russia...*, op. cit., s. 30.

Chociaż dialog energetyczny Unii z Rosją rozpoczął się jeszcze w październiku 2000 r. (na szczycie UE – Rosja w Paryżu), to właśnie przystąpienie nowych państw do UE zwiększyło zależność energetyczną Unii od Rosji. Nowe państwa członkowskie są niekiedy „skazane” na import rosyjskiego gazu (Estonia, Bułgaria – 100%, Słowacja – 98%, Litwa, Łotwa – 93%, Polska 58%) z braku alternatywnych szlaków dostaw surowców energetycznych²⁵⁷. Te kraje UE mocno zaakcentowały tę problematykę w relacjach wzajemnych. Dodatkowo, wydarzenia na obszarze WNP zaniepokoiły UE. Chodziło o wstrzymanie w marcu 2004 r. dostaw gazu do Białorusi, co w zasadzie odczuły tylko dwa państwa – Polska i Litwa, ale prawdziwy „szok” kraje europejskie przeżyły podczas kryzysu gazowego Moskwy z Kijowem zimą 2005/2006. W wyniku sporu dotyczącego ceny „błękitnego paliwa” dostarczanego Ukrainie oraz ceny przesyłanego (w większości przez terytorium Ukrainy) gazu na Zachód, doszło do przykręcenia przez Rosję „kurka z gazem”²⁵⁸. Wówczas też Włochy, Niemcy, Francja, Węgry, Słowacja i Austria odczuły spadek ciśnienia w swoich gazociągach (o 25–40%). Początkowo Rosjanie starali się obarczyć winą Ukraińców, który mieli podkraść transportowany gaz. Ale w efekcie Federacja Rosyjska straciła dotychczasowy argument jako wiarygodnego dostawcy surowców energetycznych do Europy. Zaniepokojone państwa członkowskie UE zareagowały panicznym poszukiwaniem bezpieczeństwa energetycznego. Każde na swój sposób: Niemcy zdecydowały się wykorzystać dobre stosunki z Rosją, wierząc, że odzyskają spokój i poczucie bezpieczeństwa w momencie uniezależ-

²⁵⁷ *Jak miękną rury*, „Forum”, nr 9, 26.02.–4.03.2007.

²⁵⁸ *Rosja – Ukraina: gry gazowe*, „Forum”, 9.01.–15.01.2006.

nienia się od państw tranzytowych – Ukrainy, Białorusi i Polski. W grudniu 2005 r. rosyjski Gazprom i dwa niemieckie koncerny – EON-Ruhrgaz i BASF, rozpoczęły budowę gazociągu północnego (transbałtyckiego) po dnie Bałtyku – z Rosji do Niemiec, Wielkiej Brytanii i krajów skandynawskich, omijając państwa trzecie. Eksperci podkreślają, że inwestycja ta będzie bardzo kosztowna (6 mld USD), a w zamian można by wybudować drugą nitkę gazociągu jamajskiego za mniejsze pieniądze (1,1 mld USD)²⁵⁹. Gazociąg północny wzbudza zaniepokojenie wśród państw, tj. Polski i krajów bałtyckich, które traktują tę inwestycję jako godzącą w ich interesy narodowe, w tym bezpieczeństwo energetyczne.

Kolejna propozycja zwiększenia poczucia bezpieczeństwa wyszła od polskiego MSZ. Polska zaproponowała zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez ustanowienie wzajemnych gwarancji dostaw surowców energetycznych w sytuacjach kryzysowych, udzielanych przez państwa Unii Europejskiej, USA i Kanadę. Projekt pod nazwą „paktu muszkietierów” miał funkcjonować według zasady: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego. Uwzględniając konieczność rozbudowy infrastruktury oraz renegotjacji części umów z rosyjskimi dostawcami, polska propozycja mówiła o przypadkach niedoboru surowców energetycznych w jednym państwie i natychmiastowej pomocy ze strony innych państw porozumienia w postaci dostarczania niezbędnej temu państwu energii. „Pakt muszkietierów” nie spotkał się w Europie z dobrym przyjęciem, porównywano go do „gazowego NATO”, wymierzonego przeciwko Rosji, z którą należy się porozumieć, a nie walczyć²⁶⁰. Podobna propozycja padła ze strony Węgier, ale i ona nie zyskała wielu zwolenników.

Unia Europejska, której ocena sytuacji była bardziej wyważona, nawiązała do tzw. dialogu energetycznego prowadzonego z Rosją i podjęła inicjatywę stopniowego wprowadzania polityki energetycznej Unii Europejskiej²⁶¹. Komisja Europejska zaproponowała w marcu 2006 r. w „Zielonej Księdze” pt. *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej i bezpiecznej energii* różnorodność energii, kraju pochodzenia i tranzytu. Wskazała sześć priorytetowych obszarów współpracy: konkurencyjności i wewnętrznego rynku energii, zróżnicowania form energii, solidarności, zrównoważonego rozwoju, innowacji i technologii oraz polityki zewnętrznej²⁶². W ostatniej sprawie podkreśla się, że: „Pierwszym krokiem jest osiągnięcie porozumienia na szczeblu Wspólnoty co do celów zewnętrznej polityki energetycznej i działań, jakie trzeba podjąć na szczeblu Wspólnoty i poszczególnych państw w celu ich osiągnięcia. Skuteczność i spójność zewnętrznej polityki energetycznej UE zależy od postępu osiąganego przez polityki wewnętrzne oraz, w szczególno-

²⁵⁹ A. Łoskot, *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do Unii Europejskiej – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, luty 2005.

²⁶⁰ *Sprawozdanie z konferencji Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania rozwoju*, Słubice, 1–2 luty 2007, A. Legucka, J. Solak (red.), „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1, 2007.

²⁶¹ A. Szeptycki, *Polityka Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Scholar, Warszawa 2006, s. 650–651.

²⁶² *Zielona Księga, Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM (2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela, 8.3.2006 (Źródło URL: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_pl.pdf).

ści, od stworzenia wewnętrznego rynku energii”²⁶³. Zaapelowała o jak najszybsze ratyfikowanie przez Rosję *Traktatu Karty Energetycznej* i zakończenie negocjacji w sprawie traktatu na temat tranzytu nośników energii. Podkreśliła również znaczenie dywersyfikacji dostaw energii dla Unii oraz rozbudowy istniejącej sieci przesyłowej. Jednocześnie zobowiązała państwa członkowskie do 2020 r. do ograniczenia emisji szkodliwych substancji do atmosfery o 20%, a jednocześnie do stworzenia warunków, aby jedna piąta energii pochodziła ze źródeł odnawialnych. 10 stycznia 2007 r. Komisja Europejska zaproponowała zintegrowany pakiet działań w obszarze energii i zmian klimatu na rzecz redukcji poziomu emisji w XXI wieku²⁶⁴. Zaproponowała tworzenie sieci europejskich korespondentów energetycznych, czyli wysokich rangą urzędników, którzy w razie potrzeby mieliby wspólnie opracować plan antykryzysowy. Komisja jednocześnie zaleciła likwidację państwowych instytucji ustalających ceny energii, tj. polskiego Urzędu Regulacji Energetyki. Zakazane ma zostać łączenie elektrowni z zakładami energetycznymi.

2. Podstawę wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości tworzą zasady demokracji, prawa, przestrzeganie praw człowieka i swobód obywatelskich, które wywołują po obu stronach wiele kontrowersji. Unia stara się krytykować Rosję za odchodzenie od podstawowych norm demokracji i norm europejskich. W tych sprawach dialog UE i Rosji jest trudny ze względu na ewolucję systemu politycznego w tym kraju. Sprawa Jukosu i jej szefa Michaiła Chodorkowskiego, zabójstwo Anny Politkowskiej – niezależnej dziennikarki piszącej o wojnie w Czeczenii, zagadkowa śmierć Aleksandra Litwinienki, ograniczanie wolności słowa i działalności ugrupowań opozycyjnych – to tylko niektóre sprawy potwierdzające odchodzenie Rosji od wartości i zasad, którym hołduje Unia Europejska. Paradoksem sytuacji jest ciche przyzwolenie ze strony niektórych państw UE na system polityczny panujący w Rosji, ze względu na jego stabilność pod przywództwem Władimira Putina, a następnie Dmitrija Miedwiediewa.

Rosjanie inaczej rozumieją pojęcia, do których wzywani są ze strony Unii Europejskiej. Traktują oni zaangażowanie Zachodu jako sposób ingerencji w wewnętrzne sprawy ich kraju. Rosja obok Iranu i Nigerii należy do trzech krajów na świecie, w których słowo „demokracja” nie kojarzy się pozytywnie²⁶⁵. Aż 65% Rosjan nie umie zdefiniować tego pojęcia, a często kojarzy im się z: utratą mocarstwowej pozycji ich państwa, chaosem początku lat 90., kiedy duża część społec-

²⁶³ Ibidem.

²⁶⁴ Komisja oskarżyła wielkie koncerny energetyczne o utrudnianie dostępu do rynku konkurentom (dotyczy to Electricite de France, RWE, E. ON, włoskiego ENEL i Vattenfall, które zawładnęły 50% europejskiego rynku energii). *Communication From the Commission to the European Council and the European Parliament an Energy Policy for Europe*, Communication from the Commission, Brussels, 10.01.2007 COM (2007) 1 final; *Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential*, COM (2006) 545 final, Brussels, 19.10.2006.

²⁶⁵ T.A. Kisielewski, op. cit., s. 42.

czeństwa straciła dorobek całego swojego życia. Nie dziwi zatem fakt, że Rosjanie nie uważają, że demokracja jest dobrym rozwiązaniem dla ich państwa²⁶⁶.

Rosję w ramach tej wspólnej przestrzeni najbardziej interesowały kwestie zła-godzenia reżimów wizowych dla obywateli rosyjskich wjeżdżających do rozsze-rzonej o nowe państwa Unii Europejskiej. Najtrudniejszym problemem było uregu-lowanie systemu wizowego dla obywateli rosyjskich z Obwodu Kaliningradzkiego (KLD), który stał się rosyjską enklawą otoczoną przez terytoria Unii Europej-skiej²⁶⁷. Kwestie tranzytu z KLD do Rosji były niezwykle emocjonalnie odbierane przez media rosyjskie²⁶⁸. Unia nie widziała żadnego powodu omijania zapisów umowy z Schengen, z czym nie mogła się pogodzić strona rosyjska. 29 maja 2002 r. odbył się szczyt UE i Rosji, na którym omawiano kwestie enklawy. Strona unijna odrzuciła wówczas propozycje specjalnych korytarzy przez Litwę oraz zapiecze-towanych wagonów. Ostatecznie 11 listopada 2002 r. na szczycie UE – Rosja uzgodniono warunki tranzytu z Kaliningradu do Federacji Rosyjskiej²⁶⁹. Pozwała on obywatelom rosyjskim z KLD na przejazd przez terytorium Litwy na podstawie uproszczonych dokumentów tranzytowych. Natomiast do Polski obywatele KLD do czerwca 2007 r. wjeżdżali na podstawie darmowej wizy, wydawanej w trybie uproszczonym. Następnie na podstawie porozumień z maja 2006 r. (umowa o re-admisji i o ułatwieniach w ruchu wizowym) mieszkańcy KLD objęci są takim sa-mym reżimem wizowym, jaki dotyczy „reszty obywateli Rosji, chcących wjechać na obszar Schengen”²⁷⁰.

W aspekcie wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa wewnętrznego strony wska-zują również na współpracę w dziedzinach: polityki migracyjnej (także w odnie-sieniu do uchodźców), przeciwdziałania terroryzmowi, walki z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem brudnych pieniędzy, handlu narkotykami i ży-wym towarem, a także obrotu kradzionymi dobrami, także w szczególności tymi, posiadającymi wartość kulturalną i historyczną²⁷¹. Ważnym osiągnięciem było w tym względzie przyjęcie w 2000 r. przez Radę Europejską *Planu działań* doty-czącego przedsięwzięć w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, skierowanego

²⁶⁶ M. Słowikowski, *Stosunek Rosjan do współpracy z Zachodem i prozachodniego zwrotu w po-lityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentury Władimira Putina*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia wobec współczesnych wyzwań integracyjnych*, A. Stępień-Kuczyńska (red.), Łódź 2003, s. 366.

²⁶⁷ J. Biernat, K. Gmaj, M. Wokacz, *Nie tylko wize. Obwód kaliningradzki a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 12–17.

²⁶⁸ *Rosja/Polska nie musi uczestniczyć w sprawie Kaliningradu*, Moskwa, 14.11.2002 (PAP), „Europap”, 15.11.2002.

²⁶⁹ *Sowmiesnoe zajawlenie Rosijskoj Federacji i Ewropejskiego Sojusa o tranzicie miezdu Kali-ningradzkoj Oblast’ju i teritoriej Rosijskoj Federacji*, (www.eur.ru oraz www.europa.eu.int).

²⁷⁰ Uproszczenie procedur wizowych nie dotyczy zwykłych turystów, a jedynie określonych ka-tegorii osób, m.in. studentów. Normalna wiza dla Rosjanina kosztuje 35 euro i jest wydawana w trybie nieuproszczonym.

²⁷¹ M. Raś, *Perspektywy dialogu Rosja – Unia Europejska*, [w:] *Dialog europejski Zachód – Wschód*, A. Stępień-Kuczyńska, T. Jałmużna, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 283–284.

do Federacji Rosyjskiej. W listopadzie 2003 r. podpisano *Porozumienie o współpracy między Europolem a Federacją Rosyjską*²⁷².

3. **Wspólna przestrzeń kształcenia, badań naukowych i kultury** sprawiła stronom najmniej kłopotów negocjacyjnych i implementacyjnych. Przestrzeń ta polega na wykorzystaniu potencjałów naukowych UE i FR oraz ich kulturowego i intelektualnego dziedzictwa. Współpraca w tej dziedzinie ma na celu wspieranie rosyjskich środowisk naukowych i sprzyjanie wspólnym projektom badawczym. Przykłady inicjatyw obejmują: INTAS Program (Międzynarodowe Stowarzyszenie do Wspierania Współpracy z Naukowcami spośród państw WNP), program Young Scientist Fellowship oraz ISTC (International Science & Technology Centre) w Moskwie, która dostarcza pomoc naukowcom ze Wspólnoty Niepodległych Państw. Postępy w tej sprawie odnoszą się głównie do edukacji wyższej i jest to program TEMPUS. Wymiernym efektem tej współpracy ma być powołanie m.in. Instytutu Europejskiego w Moskwie i włączenie Rosji do wymiany studenckiej „Erasmus”²⁷³. Ważna jest także współpraca w dziedzinie podboju kosmosu. 19 grudnia 2001 r. podpisano wspólne memorandum o nowych możliwościach rosyjsko-europejskiego partnerstwa w sferze kosmosu (ze strony Rosji była to agenda rządowa Rosaviakosmos). W memorandum wskazano na zasadność współpracy nad projektem GALILEO (europejski system nawigacji satelitarnej) oraz rosyjskim systemem GŁONASS. Ma to służyć budowie konkurencyjnego wobec amerykańskiego systemu GPS (*Global Positioning System*).

4. Szczególnie ważna z punktu widzenia niżejszego opracowania jest „mapa drogowa” wprowadzająca w życie **wspólną przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego** między UE i Rosją. Dokumenty ją powołujące koncentrują się na poszerzaniu współdziałania na arenie międzynarodowej. Zadeklarowano w niej dążenie do ustanowienia „wielobiegunowego” ładu oraz uznano wspólną odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe. Priorytetowymi obszarami kooperacji są tu: walka z terroryzmem międzynarodowym, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, reagowanie kryzysowe i obrona cywilna. W głównej mierze współpraca Rosji i Unii Europejskiej zależała od stosunku tej pierwszej do nowej inicjatywy europejskiej, która została sformułowana pod koniec lat 90. XX wieku pod nazwą Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP), tworzonej w ramach drugiego filaru (WPZiB). Unia wyraziła w niej ambicję zwiększenia swojego zaangażowania w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego, w ramach realizacji operacji zarządzania kryzysowego (misji petersberskich).

Rosja potraktowała koncepcję Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako możliwość osłabienia pozycji USA w Europie, a także szansę na zwiększenie swojej roli w sprawach bezpieczeństwa europejskiego²⁷⁴. Przy wyraźnym osłabie-

²⁷² Tekst dokumentu zob. (źródło

URL:<http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/Agreements/16191.pdf>, grudzień 2007).

²⁷³ M. Bodio, op. cit., s. 204.

²⁷⁴ *Rosja i ES: brat'ja po orużju*, Diskusji, Komitet „Rosja w objedinionnoj Europie, Moskwa 2003, s. 33–52.

niu pozycji ONZ i OBWE w sprawach regulowania konfliktów na Bałkanach Moskwa dostrzegła „nowego” aktora międzynarodowego w sferze bezpieczeństwa – Unię Europejską. Stanowisko Rosji w sprawie ESDP ewoluowało.

W **pierwszym etapie** (październik 1999–maj 2001) dyplomacja rosyjska odniosła się do pomysłów europejskich bardzo pozytywnie i wręcz ponaglała Europejczyków do wypełnienia założeń wprowadzenia EPBiO. Rosja liczyła na zachwianie w ten sposób pozycji NATO, które w tym czasie podjęło się interwencji humanitarnej w Kosowie, bardzo negatywnie odbieranej przez Rosję. Władimir Putin przekonywał, że EPBiO może stać się płaszczyzną współpracy Rosji i UE w sferze bezpieczeństwa. Rosja liczyła także na udział we wspólnych operacjach zarządzania kryzysowego. Rosjanie przekonywali unijnych przedstawicieli, że UE potrzebuje Rosji, ażeby stać się potęgą równoważącą pozycję Stanów Zjednoczonych. We wrześniu 2001 r. Władimir Putin w niemieckim parlamencie mówił: „Europa będzie bardziej wiarygodna jako potęga i niezależne centrum w polityce międzynarodowej, jeżeli połączy swoje możliwości z rosyjskim potencjałem: demograficznym, terytorialnym, surowcowym, a także z ekonomicznymi, kulturalnymi oraz obronnymi możliwościami Rosji”²⁷⁵. Rosjanie widzieli siebie nie jako jednego z sąsiadów UE, ale jako znaczącego, równoprawnego jej partnera²⁷⁶.

Zdaniem niektórych badaczy, Federacja Rosyjska nie miała w tym czasie przejrzystej, jednej polityki względem UE²⁷⁷. W rosyjskiej polityce zagranicznej funkcjonowało kilka ośrodków decyzyjnych: urząd prezydenta, Rada Bezpieczeństwa i Ministerstwo Spraw Zagranicznych, i nie zawsze organy te przemawiały jednym głosem w sprawach europejskiej polityki bezpieczeństwa. We wspomnianej rosyjskiej strategii wobec UE (1999) znalazło się wiele nieścisłości. Czytamy w dokumencie, że „należy wypracować rosyjską pozycję w kwestii „tożsamości obronnej” UE wraz z Unią Zachodnioeuropejską i być włączonym w ten proces. Rozwijając należy polityczne i wojskowe kontakty z UZE jako integralną częścią UE, aby promować praktyczny wymiar współpracy w sferze bezpieczeństwa (operacji pokojowych, zarządzania kryzysami, ograniczania zbrojeń). Współpraca ta będzie miała na celu zrównoważenie natowskiego monopolu w systemie europejskiego bezpieczeństwa (...) Jest także konieczne ustanowienie kontaktów roboczych i wzajemności z organami UE powołanymi Traktatem amsterdamskim w sferze WPZiB, łącznie z „tożsamością obronną” w ramach UE”²⁷⁸. Jak podkreśla Dieter Mahncke, profesor College of Europe, w tym dokumencie są trzy nieścisłości. Po pierwsze, jesienią 1999 r. stanowisko Rosji w sprawie komponentu obronnego UE nie było jeszcze jednoznaczne; po drugie, zwraca się uwagę na UZE jako część UE, podczas gdy już zapadły decyzje o wchłonięciu potencjału antykryzysowego UZE przez UE; i po trzecie, dokument posiada wyjątkowo antynatowski charak-

²⁷⁵ D. Lynch, *Russia's Strategic...*, op. cit., s. 108.

²⁷⁶ *Rosija i ES: brat'ja po orużju*, op. cit., s. 34.

²⁷⁷ D. Mahncke, op. cit., s. 427–429.

²⁷⁸ *Medium-term Strategy*, s. 3 (źródło URL: www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy), marzec 2006).

ter²⁷⁹. Treść dokumentu nie odpowiadała więc procesom zachodzącym w Unii Europejskiej. Nadal bowiem stosowana była terminologia „tożsamości obronnej”, podczas gdy wprowadzano już „politykę” bezpieczeństwa.

Władimir Putin, który prezentował strategię w Helsinkach, powiedział, że „Rosja nie pragnie integracji z UE, ale wymaga poszukiwania nowych rozwiązań dla wzajemnej współpracy, aby poprawić jej jakość”²⁸⁰. Strategia wyraźnie podkreśla znaczenie Rosji dla kontynentu europejskiego i jej szczególnego statusu wśród państw WNP. Po raz pierwszy jest także mowa o rosyjskich interesach na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw, co Unia powinna uszanować i „nie mieszać się”²⁸¹. W związku z czym można sformułować tezę, że wyraźnie oddzielono dwie sfery współpracy Rosji i UE – zewnętrzną i wewnętrzną. W pierwszej Rosja była skłonna do daleko idącej kooperacji i ustalania wspólnych stanowisk, w drugiej sferze Moskwa nie widziała potrzeby uzgadniania z UE, jak ma rządzić krajem i w jakim kierunku prowadzić wewnętrzną transformację²⁸². Do „wewnętrznej” sfery zaliczono również obszar WNP, w ramach którego nie życzyło sobie współpracy z Unią Europejską.

Inne podejście zostało wyrażone w *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*²⁸³, przyjętej przez prezydenta Władimira Putina 28 czerwca 2000 r. Wyrażając się o relacjach z UE, dokument stwierdza, że „zauważony został proces zachodzący w ramach UE, który będzie miał poważny wpływ na rozwój sytuacji w Europie”²⁸⁴. W *Koncepcji* podkreśla się wagę wspólnej polityki zagranicznej oraz polityki w sferze bezpieczeństwa UE oraz europejskiej „tożsamości obronnej”. Szczególną uwagę przypisują autorzy dokumentu właśnie propozycjom Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jednocześnie podkreśla się w nim, że Rosja będzie zmierzać do tego, ażeby jej interesy narodowe były uwzględnione, szczególnie w stosunkach z poszczególnymi członkami Unii Europejskiej. UE występuje tu na trzecim miejscu, po WNP i OBWE, jako struktura regionalnej współpracy Federacji Rosyjskiej. Wśród obszarów wzajemnej współpracy w *Koncepcji* wymienia się: działanie na rzecz nieprolifracji broni masowego rażenia, zapobieganie i reagowanie w przypadku pojawienia się regionalnych konfliktów, walkę z zorganizowaną przestępczością i handlem narkotykami.

29 maja 2000 r. Władimir Putin wyraził swoje zadowolenie z procesów usamodzielnienia się Europejczyków w sprawach bezpieczeństwa, włączając w tę „wielką sprawę” Federację Rosyjską²⁸⁵. We wspólnym oświadczeniu, wydanym na

²⁷⁹ D. Mahncke, op. cit., s. 429.

²⁸⁰ D. Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, op. cit., s. 103.

²⁸¹ H. Adormant, *Rosija i Ewropa: tektoničeskij razlom*, [w:] *Rosija bliżajszee desiatilietie. Sbornik stat'ej*, A. Kacins, D. Trienin (red.), Centrum Karnegi, Moskwa 2004, s. 114–118.

²⁸² *EU–Russian security dimensions...*, op. cit., s. 15.

²⁸³ *Koncepcja wniešniej politiki Rosijskoj Federacji, Utwierždiena Priezidentom Rosijskoj Fiederacii W. Putinym*, 28 ijunia 2000 g. (źródło URL: www.mid.ru).

²⁸⁴ *The Foreign Policy Concept of Russian Federation*, 28 June 2000 (źródło URL: www.russische-botschaft.de/Presse/2000/prel33ausk.htm, marzec 2006).

²⁸⁵ D. Lynch, *Russia faces Europe*, op. cit., s. 62.

koniec szczytu, wyrażono pragnienie włączenia Rosji w przyszłe operacje zarządzania kryzysowego. Unia Europejska została uznana przez FR za nowego aktora multipolarnego świata i jedno z ważniejszych jego ogniw²⁸⁶.

Punktem kulminacyjnym rosyjskiego poparcia dla UE w sprawie EPBiO był szczyt Unii i Rosji w październiku 2000 r., podczas którego podpisano *Wspólną deklarację o wzmocnieniu dialogu i współpracy w dziedzinie problemów politycznych i bezpieczeństwa w Europie*. Rosjanie zgodzili się kontynuować swój udział w unijnych inicjatywach reagowania kryzysowego, w tym w operacjach pokojowych, operacjach wymuszania pokoju i rozwiązywaniu kryzysów w ramach EPBiO²⁸⁷. Rosja stała na stanowisku jedności europejskiej w sprawach bezpieczeństwa, wspólnego głosu na temat problemów międzynarodowych, ale bez perspektywy rosyjskiej integracji w UE. Ambasador Rosji w Brukseli porównał osiągnięcia tego szczytu do „Sputnika – rakiety, która wyniosła rosyjsko-unijne stosunki na nową orbitę”²⁸⁸. Rosyjski minister obrony poszedł dalej w obietnicach współpracy, proponując wspólne prace koncepcyjne, wspólne operacje pokojowe oraz współpracę wojskowo-przemysłową.

W 2000 r. zdecydowano także rozpocząć konsultacje w sprawach bezpieczeństwa i obrony między Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa (organ odpowiedzialny za EPBiO) a rosyjskim ambasadorem w Brukseli. Dodatkowo uruchomiono dyskusje ekspertów nt. rozbrojenia i kontroli zbrojeń²⁸⁹. Ponadto do wielu spotkań dochodziło ad hoc i były one okazją do przedstawienia wzajemnych poglądów na sprawy bezpieczeństwa europejskiego.

Drugi etap trwał od maja 2001 r. i charakteryzował się ochłodzeniem rosyjskiego entuzjazmu na temat ESDP. Związane to było ze stanowiskiem Unii Europejskiej w sprawie udziału Rosji w tej polityce i operacjach zarządzania kryzysowego²⁹⁰. Bruksela nie nalegała na rosyjskie poparcie w tej kwestii, bowiem utrudniałoby to unijnym dyplomatom negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi, które wyraźnie nie były zainteresowane osłabieniem NATO i swojej pozycji w Europie. Podczas szczytu 17 maja 2001 r. w Moskwie we wspólnym oświadczeniu przedstawiciele Rosji i UE potwierdzili, że w ramach dialogu politycznego będą się wzajemnie informować na temat rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Obie strony

²⁸⁶ *Joint Statement*, 29 May 2000 (źródło URL:

www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm, luty 2006).

²⁸⁷ *Country Strategy Paper 2002–2006, National Indicative Program 2003, Russian Federation*, 27 December 2001, s. 6.

²⁸⁸ D. Lynch, *Russia's Strategic Partnership with Europe*, op. cit., s. 106.

²⁸⁹ W październiku 2001 r. Bruksela i Moskwa zdecydowały się zwiększyć tempo dialogu poprzez comiesięczne spotkania ambasadora rosyjskiego z „Trójką” i z KPiB nt. zapobiegania konfliktom zbrojnym i zarządzania kryzysowego. Uruchomiono także konsultacje na poziomie wojskowym. Do pierwszego spotkania przewodniczącego Komitetu Wojskowego UE z oficerami z rosyjskiego Ministerstwa Obrony FR doszło w maju 2002 r.

²⁹⁰ Później Unia odrzucała większość rosyjskich pomysłów „wciągnięcia” Rosji do EPBiO. W 2001 r. rosyjski minister obrony przedłożył propozycje wspólnych działań przy użyciu komponentu militarnego UE. W 2002 r. rosyjski minister od sytuacji wyjątkowych zaproponował w Brukseli plan cywilnego zarządzania kryzysowego. UE nie ustosunkowała się do żadnej z tych propozycji.

miały wykorzystywać istniejące instrumenty i instytucje wzajemnej współpracy i przekazywać swoje zdanie na tematy międzynarodowe. Strony zobowiązały się porozumiewać w sprawie prac nad unijnym reagowaniem kryzysowym²⁹¹. Nie było mowy o współpracy oraz ewentualnym udziale Rosji w tego typu operacjach. Jak podkreśla Dov Lynch, „strony zobowiązały się informować. Nic więcej”²⁹². Siergiej Iwanow powiedział wówczas, że „dialog Unii Europejskiej z Rosją stał się mniej intensywny niż dialog NATO – Rosja”²⁹³.

W trzecim etapie – od października 2001 r., Federacja Rosyjska stała się sceptyczna wobec propozycji rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W tym okresie Rosja coraz bardziej uważała projekt EPBiO za nierealny do zrealizowania przez państwa europejskie. Stany Zjednoczone były jemu raczej przeciwne i prowadziły działania antyterrorystyczne w Afganistanie (po atakach z 11 września 2001 r.). W stosunkach transatlantyckich doszło wówczas do kryzysu, co negatywnie wpłynęło na efektywność WPZiB. Rosja zaczęła werbalnie popierać kolejne propozycje w ramach EPBiO, nie przywiązując już do niej większego znaczenia. Pojawiły się też zdecydowanie negatywne opinie na temat ESDP. W 2002 r. Władimir Baranowski powiedział, że „Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony może być potencjalnie groźniejsza od NATO”²⁹⁴. Rząd rosyjski obawiał się, że obszar geograficzny, na którym UE chce prowadzić operacje zarządzania kryzysowego, będzie zbyt szeroki. Obliczono, że nawet do 6 tys. km od Brukseli, a więc mógł sięgnąć także Kaukazu i innych terenów uznawanych za rosyjską strefę wpływów²⁹⁵.

Ważne rosyjskie propozycje odnośnie do dialogu politycznego zawarte zostały podczas szczytu Unii i Rosji 29 maja 2002 r.²⁹⁶ We *Wspólnym oświadczeniu o dalszych, praktycznych krokach w rozwoju dialogu politycznego i współpracy w rozwiązywaniu regionalnych kryzysów i dialogu na temat bezpieczeństwa* strony potwierdziły wolę rozwijania „strategicznego partnerstwa” między nimi. W dokumencie czytamy, że „będziemy razem działać w celu umocnienia bezpieczeństwa w wolnej Europie, hołdując zasadzie niepodzielności bezpieczeństwa. Tym sposobem będziemy gwarantować pokój i stabilność dla tego i następnych pokoleń Europejczyków. Nasze strategiczne partnerstwo jest nieodłączną częścią globalnego bezpieczeństwa

²⁹¹ *Sammit Rosija – Ewropejskij Sojuz* (Moskwa, 17 maja 2001), *Sowmiestnoje zasiedanie*, www.eur.ru, oraz (źródło URL: www.europe.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/index/htm, luty 2006).

²⁹² D. Lynch, *Russia faces Europe*, op. cit., s. 74.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ V. Baranowski, *Russia's Attitude towards the UE: Political Aspects*, „Programme on the North Dimension of CSFP”, no 15, Finish Institute of International Affairs, Finland, 2002, s. 113.

²⁹⁵ D. Lynch, *Russia faces Europe*, op. cit., s. 77.

²⁹⁶ Zagadnienie umacniania rosyjsko-unijnego dialogu politycznego było zawarte we wspólnych oświadczeniach z Paryża 30.10.2000 r., a także 3.10.2001 r. w Brukseli. Ich treść jest bardzo do siebie zbliżona.

i powinno współtworzyć niezbędny element międzynarodowej stabilności²⁹⁷. W dokumencie zaproponowano kilka rozwiązań praktycznych z dziedziny polityki bezpieczeństwa i obrony, tj.:

- powołanie rosyjskiego przedstawiciela ds. kontaktów z Wojennym Sztabem UE, który zajmowałby się wymianą informacji,
- zapobieganie konfliktom, rozminowywanie terenu po konflikcie,
- możliwość wykorzystania przez Unię Europejską rosyjskich szerokokadłubowych samolotów transportowych,
- możliwość uczestniczenia w misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie.

Wydzwięk tego spotkania prawdopodobnie byłby większy, gdyby w tym czasie nie doszło do zbliżenia Rosji i NATO. 28 maja 2002 r. podpisano bowiem wspólną deklarację, w której Rosja uzyskała to, czego nie chcieli jej dać Europejczycy – prawo do współdecydowania – w ścisłym gronie „dwudziestki” – o sprawach międzynarodowych. Powołana wówczas nowa Rada NATO – Rosja (NRC) dała Moskwie równoprawne z członkami NATO prawo głosu w niektórych obszarach z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego. Tym samym dialog z Unią Europejską stał się mniej potrzebny²⁹⁸.

W maju 2003 r., przy okazji rosyjsko-unijnego szczytu, na którym powołano wspólną przestrzeń bezpieczeństwa zewnętrznego²⁹⁹, Rosja miała w zasadzie wykrystalizowane (raczej negatywne) stanowisko wobec EPBiO. „Wspólne oświadczenie” z tego spotkania zakończyły zapowiedzi rozwijania współpracy w zakresie operacji ratunkowych i neutralizacji katastrof naturalnych oraz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia i związanych z nimi technologii³⁰⁰. W „mapie drogowej” z maja 2005 r., realizującej tę przestrzeń, strony nie mogły dojść do porozumienia w sprawie współdziałania w operacjach zarządzania kryzysowego (Rosja nie chciała przy tym sprecyzować, że chodzi o operacje dowodzone przez UE, a Unia nie przyjęła rosyjskich propozycji zapisów dotyczących OBWE). Ponadto Rosja nie zgodziła się na zapisy o tym, że strony powinny współpracować szczególnie we „wspólnym sąsiedztwie”, strony uzgodniły bardziej ogólnikowe zapisy o „regionach położonych w pobliżu granic” Rosji i UE. Nie podobały jej się także propozycje współpracy w regulacji konfliktów w Mołdawii i na Kaukazie Południowym oraz realizacji zobowiązań sambulskich (wycofania wojsk rosyjskich i sprzętu wojskowego z Mołdawii i Gruzji). Z kolei Unia odrzuciła propozycje

²⁹⁷ *Sowmiesnoje zajawlenie o dalniejszych szagach po razwitiju politiceskogo dialkoga i sotrudniciestwa po regulirowaniu krizisow i boprosam bezopasnosti*, Moskwa, 29.05.2002 r., www.eur.ru oraz (źródło URL: www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/index.htm, luty 2006).

²⁹⁸ *Stosunki NATO – Rosja. Nowa jakość. Deklaracja głów państw i szefów rządów państw-członków NATO oraz Federacji Rosyjskiej*, Pratica di Mare pod Rzymem, 28 maja 2002 r.; *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, op. cit. s. 353.

²⁹⁹ *Jubileusz na najwyższym szczyblu*, „Komentarze OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 5.06.2003 r.

³⁰⁰ *Ibidem*.

współpracy wojskowo-technicznej, w tym ewentualnej wspólnej produkcji sprzętu wojskowego³⁰¹.

W ramach dialogu politycznego Rosja i UE rozpoczęły negocjacje na temat wspólnego zapobiegania konfliktom i reagowania kryzysowego. UE starała się wypracować koncepcję wykorzystującą siły militarne Rosji w unijnych operacjach zarządzania kryzysowego. Według niej Rosja mogła być zaproszona do brania udziału w takiej operacji, ale bez prawa podejmowania decyzji strategicznych. Kooperacja odbywałaby się w ramach Komitetu Kontrybutorów. Podobny mechanizm zaproponowano w przypadku operacji cywilnego zarządzania kryzysami. Możliwość rosyjskiego współuczestnictwa w operacjach UE wykrystalizowała się w czasie planowania misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie (EUPM). Federacja Rosyjska wysłała pięciu oficerów, którzy czynnie brali udział w operacji UE od stycznia 2003 r.³⁰² Była to pierwsza misja Unii Europejskiej realizowana w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, i zarazem jedyna, w której wzięli udział rosyjscy żołnierze.

3.1.5. Stosunek Rosji do rozszerzenia Unii Europejskiej

Wraz z perspektywą rozszerzenia niektórzy obserwatorzy rosyjscy zaczęli twierdzić, że od tego momentu pojęcia „Unia Europejska” i „Europa” będą jednoznaczne, i związku z tym Rosja pozostanie poza „Europą”, w wąskim tego słowa znaczeniu.

W związku z rozszerzeniem Rosja obawiała się utraty wpływów ekonomicznych w państwach kandydujących do UE. Rozmiar strat z tytułu rozszerzenia UE szacowany był przez ekspertów rosyjskich na 5 mld USD (według innych kwota ta dochodziła do 23 mld USD w skali rocznej), w tym na handlu z Polską – 2,5 mld USD³⁰³. Innych ograniczeń dotyczył dokument pt. *Handlowe i gospodarcze skutki rozszerzenia Unii Europejskiej* z 21 marca 2001 r. Strona rosyjska zwracała w nim uwagę na problemy związane z normami i standardami technicznymi, weterynaryjnymi, fitosanitarnymi i ekologicznymi, które mają stosować nowe państwa unijne, importując towary ze Wschodu. Wyrażała obawy, że nowe kraje członkowskie będą stosować pozataryfowe ograniczenia i sztucznie ograniczać dostęp towarów rosyjskich do własnych rynków. Innego zdania byli analitycy z Unii. Podkreślali, że Rosja skorzysta na rozszerzeniu, bowiem w wymianie handlowej 84% obrotu będzie odtąd odbywało się przy zerowych stawkach celnych, 12% stawek celnych będzie nieco niższych, a tylko 4% wymiany będzie miało wyższe cła³⁰⁴.

³⁰¹ M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 14–15.

³⁰² *Eump Ppio Statement to the Media*, 2 January 2003, *European Union Police Mission EUMP*, PPIO, Sarajevo, 3.01.2003.

³⁰³ J.W. Gołębiowski, *Implikacje politycznych uwarunkowań poszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, [w:] *Stosunki gospodarcze Polska – Rosja w warunkach integracji z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004, s. 41.

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 42.

Na początku lutego 2004 r. Rosjanie przedstawili Brukseli czternaście postulatów, które mogłyby złagodzić negatywne, ich zdaniem, skutki rozszerzenia Unii Europejskiej dla Federacji Rosyjskiej³⁰⁵. Na liście przekazanej Unii znalazły się postulaty zarówno gospodarcze, jak i polityczne (np. ochrony praw obywateli rosyjskich w krajach bałtyckich, zniesienia wiz dla Rosjan wjeżdżających do Unii). Igor Iwanow, minister spraw zagranicznych FR, podkreślał, że Rosja nie ma zamiaru blokować rozszerzenia Unii, a jedynie szuka możliwości rekompensaty ewentualnych strat.

W „odpowiedzi” 9 lutego 2004 r., z wyjątkową jak na dokumenty unijne szczerością, Komisja Europejska przedstawiła *Komunikat o stosunkach UE z Rosją*³⁰⁶. Zawiera on krytyczny obraz sytuacji wewnętrznej w Rosji i aktualnych relacji unijno-rosyjskich oraz proponował rekomendacje na temat strategii dialogu Rosja – UE. Treść *Komunikatu* wpisuje się w trwający w Unii Europejskiej proces przewartościowań dotyczących stosunków z Rosją. W wielu miejscach podkreśla się wolę UE do większego zaangażowania we współpracę z państwami WNP z Europy Wschodniej, w tym regulacje zadawnionych konfliktów na tym obszarze. *Komunikat* podkreśla, że Unia powinna stanowczo bronić swoich interesów wyrażonych we wspólnych stanowiskach i opierać się na szczerej krytyce naruszania przez Moskwę podstawowych wartości europejskich. Do priorytetów Unii zalicza się rozciągnięcie *Układu o partnerstwie i współpracy* (PCA) na nowych 10 członków UE.

Z dokumentu wynika, że polityka Unii Europejskiej wobec Rosji powinna być:

- **realistyczna** – UE powinna jasno określić swoje interesy wobec Rosji i w sposób zdecydowany ich bronić. Należy odejść od ambitnych deklaracji na rzecz systematycznego osiągania wyznaczonych celów, budując w ten sposób realne partnerstwo. Nie można ulegać skłonności do polityzacji kwestii prawnych i technicznych;
- **spójna** – UE musi mówić jednym głosem. Stanowiska i działania instytucji i państw członkowskich muszą być skoordynowane i zgodne z wcześniej ustalonymi założeniami. Każda prezydencja powinna mieć listę celów i zdefiniowane stanowiska. Możliwe granice ustępstw powinny być z góry określone;
- **warunkowa** – wychodzenie naprzeciw istotnym dla Rosji postulatom musi być ściśle związane z postępowaniem w realizacji celów ważnych dla Unii. Należy wiązać ze sobą różne kwestie, tam gdzie to jest uzasadnione;
- **pryncypialna** – UE musi jasno i wyraźnie wyrażać zaniepokojenie w przypadkach naruszania przez Rosję podstawowych wartości europejskich i uniwersalnych, praw człowieka czy wybiórczego stosowania prawa. Unia musi aktywnie podejmować trudne problemy w stosunkach wzajemnych;
- **efektywna** – współpraca powinna opierać się zasadniczo na istniejących strukturach, które powinny być pełniej wykorzystane. Nowemu formatowi – Stałej Radzie Partnerstwa, należy nadać elastyczny charakter, zapewniający sprawne funk-

³⁰⁵ Unia nalega na objęcie nowych członków Umową o Partnerstwie i Współpracy, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 342, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 26.02.2004 r.

³⁰⁶ *Commission calls for the strengthening of EU – Russia relations*, IP/04/187, Brussels, 9 February 2004 (źródło URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip04_187.htm, luty 2006).

cjonowanie. Do dialogu należy włączyć przedstawicieli administracji prezydenta FR. Priorytetowo należy traktować dialog międzyresortowy w takich dziedzinach, jak sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, a także energetyka, transport i ochrona środowiska³⁰⁷.

W *Komunikacie* Komisji krytykuje się nie tylko Rosję, ale także UE za słabe zaangażowanie w problemy wschodniego sąsiada. Komisja uznała za nieefektywne dotychczasowe mechanizmy współpracy. Proponuje więc rezygnację z wspólnej strategii UE wobec Rosji (której przedłużony termin działania upłynął w czerwcu 2004 r.), czyli instrumentu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, i zastąpienia jej *Planem działania*. Projekt takiego planu, obejmującego wszystkie cztery „wspólne przestrzenie” UE i Rosji – powinien być zgodny z Europejską Polityką Sąsiedztwa. Powinien też być przedstawiony przez Unię Rosji i być przedmiotem negocjacji.

Wprowadzając w życie zalecenia Komisji Europejskiej, 23 lutego 2004 r., ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE we wspólnym oświadczeniu podkreślili konieczność bezwarunkowego rozszerzenia na nowych członków unijno-rosyjskiego *Układu o partnerstwie i współpracy*. Moskwa zwlekała z tą decyzją, usiłując traktować to jako kartę przetargową w negocjacjach z Unią. Ostatecznie 27 kwietnia 2004 r., na pierwszym posiedzeniu Stałej Rady Współpracy, przedstawiciele Unii i Rosji podpisali odpowiedni protokół do układu, rozciągający działanie porozumienia na 10 nowych krajów – członków rozszerzonej UE. Odpowiedzialny za stosunki zewnętrzne UE Chris Patten zaznaczył, że „w wyniku rozciągnięcia ważności Układu na rozszerzoną UE, Rosja będzie mogła skorzystać ze wszystkich możliwości umocnienia współpracy powstających w związku z rozszerzeniem UE. Rozszerzenie UE jest korzystne dla UE i jej sąsiadów, w tym także dla Rosji. Poprawią się warunki do rozwoju handlu, pojawią się znaczne możliwości do dalszego rozwoju”³⁰⁸.

Równocześnie z podpisaniem protokołu do układu zostało przyjęte *Wspólne oświadczenie o stosunkach UE i Rosji*. Odnotowano w nim możliwości umocnienia i aktywizacji współpracy między UE i Rosją, które daje rozszerzenie Unii³⁰⁹. W dokumencie potwierdzono wolę tworzenia czterech wspólnych przestrzeni między UE i Rosją. Obie strony potwierdziły wolę, by rozszerzenie UE zbliżało Rosję i UE do Europy bez linii podziału, w tym także w drodze utworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i praworządności. Rosja ze swej strony zobowiązała się kontynuować rozmowy na temat umowy o readmisji. Zostały one sfinalizowane w maju 2006 r., dzięki czemu Rosja posiada najbardziej liberalne warunki wizowe dla swoich obywateli starających się o wizę schengenską. Od

³⁰⁷ *Komisja Europejska o stosunkach UE – Rosja: nastał czas realizmu*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 12.02.2004 r.

³⁰⁸ *Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii*, „Biuletyn Towarzystwa Naukowego i Ośrodka Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie”, kwiecień 2004, nr 4(116), s. 49–52.

³⁰⁹ *Ibidem*, s. 53–57.

1 czerwca 2007 r. na mocy porozumień o ułatwieniach wizowych (sporządzonych w tym samym czasie, co umowy o readmisji) Rosjanie mogą się starać o wizy pięcioletnie lub roczne (dotyczy to niektórych kategorii osób). Umowa zagwarantowała także wszystkim obywatelom Federacji Rosyjskiej, że standardowy czas rozpatrzenia ich wniosku wizowego wyniesie 10 dni. Ponadto obywatele Federacji Rosyjskiej są w coraz mniejszym stopniu postrzegani przez służby konsularne państw unijnych jako potencjalni nielegalni migranci, a coraz bardziej jako bogaci turyści³¹⁰.

W stosunkach UE i Rosji eksperci jednakże zauważają szereg zagrożeń, które stoją na drodze ich ściślejszej współpracy. Do najważniejszych zalicza się:

- tendencje imperialne, zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i w relacjach wewnętrznych: podporządkowanie ustroju politycznego wymogom polityki międzynarodowej;

- istnienie w Rosji ok. 12 tys. zorganizowanych organizacji i grup przestępczych, z których około 400 działa na skalę międzynarodową. Są one dobrze zorganizowane, a ich wpływy sięgają wysokich szczebli rosyjskiego aparatu władzy państwowej;

- nielegalna migracja. Oblicza się, że w Rosji mieszka około 6 mln osób bez zezwolenia na pobyt. Inne szacunki mówią nawet o 10–12 mln nielegalnych migrantów, których liczba do 2010 r. może się zwiększyć do około 19 mln;

- handel narkotykami i uzależnienie od nich. Liczbę osób uzależnionych od narkotyków ocenia się w Rosji na około 4 mln. Przez Rosję wiodą także szlaki tranzytowe przemytu narkotyków z Afganistanu do Europy Zachodniej. Oblicza się, że po klęsce jesienią 2001 r. w ciągu 2 miesięcy przemyt narkotyków na Zachód przez Rosję zwiększył się o ponad 50%³¹¹.

3.1.6. Kwestia Kaliningradu

Obwód Kaliningradzki (OKLD) jest rosyjską enklawą otoczoną, od 1 maja 2004 r., przez państwa członkowskie UE. Jest to odmienny organizm polityczny, ekonomiczny i militarny od reszty sąsiadujących z nim państw i różni się pod wieloma względami od reszty „Rosji właściwej”. Obwód Kaliningradzki znajduje się w obszarze zainteresowania państw członkowskich UE – w ramach, wypromowanego przez Finlandię, Wymiaru Północnego. Służył on przyciągnięciu uwagi państw europejskich do kwestii społecznych, ekonomicznych, transportowych i problemów bezpieczeństwa w północno-wschodniej części kontynentu. W opinii ekspertów niemieckich zajmujących się problematyką współpracy Rosji z UE istnieją dwa scenariusze współpracy Kaliningradu z UE:

³¹⁰ M. Jaroszewicz, *Skutki...*, op. cit., s. 30.

³¹¹ E. Cziomer, *Niemieckie oceny strategii i taktyki polityki zagranicznej Rosji po 11 września 2001 r.*, Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, MSZ, „Opinie” nr 62, Warszawa, marzec 2003, s. 12.

– negatywny, wykluczający porozumienie, w wyniku czego enklawa będzie stanowić źródło napięć wewnętrznych i zewnętrznych i będzie pozbawiona odpowiedniej infrastruktury oraz finansowego zaangażowania inwestorów zagranicznych,

– pozytywny, oparty na porozumieniu UE z Rosją, prowadzący do przekształcenia Kaliningradu w ważny węzeł komunikacyjny – co pozwoli enklawie na proponowanie nowoczesnych usług i powiązań z państwami regionu Morza Bałtyckiego i Europy³¹².

W perspektywie rozszerzenia UE pojawiło się szereg pytań dotyczących sytuacji w obwodzie oraz jej znaczenia dla państw ościennych, rzeczywistych interesów i intencji stron zaangażowanych w debatę, a także przyszłości tego regionu. Komisja Europejska starała się uwzględnić specyfikę tej części Rosji. Chodzi o takie sprawy, jak: ruch osobowy, dostawy energii, ustalenie stref połowów, rozwój gospodarki, a także obniżenie stanów obciążenia wojskowego obwodu. Zakłada się, że bliskość UE stanowi gwarancję stabilizacji i bezpieczeństwa enklawy. Ważnym elementem jest również potencjał militarny obwodu, który także ma znaczenie dla relacji rosyjsko-unijnych.

Do początku lat 90. XX wieku Obwód Kaliningradzki uznawany był za najbardziej zmilitaryzowany obszar w Europie. Zgrupowanie to przeszło od tego czasu gruntowną reorganizację³¹³. Flota Bałtycka, w której skład weszły wszystkie stacjonujące w obwodzie jednostki, należy obecnie do najlepszych pod względem organizacji i wyszkolenia związków operacyjnych rosyjskiej armii. Pozostaje ona prawdopodobnie jedyną tego szczebla strukturą Sił Zbrojnych FR, która dopasowała się do nowej sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej Rosji. Funkcjonujące w obwodzie jednostki wszystkich rodzajów sił zbrojnych i rodzajów wojsk Sił Zbrojnych FR pod względem operacyjnym wchodzi w skład Floty Bałtyckiej i podporządkowane są bezpośrednio jej dowódcy, jednocześnie komendantowi Kaliningradzkiego Specjalnego Regionu Obronnego. Dowódca Floty Bałtyckiej podlega bezpośrednio szefowi sztabu SZ FR i ministrowi obrony FR, co stawia go w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do dowódców okręgów wojskowych pozostałych flot³¹⁴.

W ramach przygotowywanych w latach 1997–1998 reform zlikwidowano większość struktur administracyjnych i zredukowano ok. 40% stanu jednostek lądowych. Od tego czasu potencjał Floty Bałtyckiej utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Ogólna liczebność Sił Zbrojnych FR w obwodzie nie przekracza 25 tys. oficerów i żołnierzy³¹⁵.

Jednostki marynarki wojennej i lotnictwa Floty Bałtyckiej stanowią zespół nie-duży, ale posiadający znaczące walory taktyczne. Trzon floty stanowią małe jed-

³¹² Ibidem, s. 15.

³¹³ *Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Prace OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, lipiec 2001, s. 5–6.

³¹⁴ Ibidem.

³¹⁵ L. Smirniagin, *Kaliningradzkaja problema: sensacja, ktoroj moglo nie byt'*, „Brifing Moskowskogo Centra Karniegi”, t. 4, выпуск 5, maj 2002, s. 2.

nostki raketowe, okręty do zwalczania łodzi podwodnych oraz minowo-trałowe. Duże okręty nawodne i okręty podwodne służą na ćwiczeniach przede wszystkim w charakterze celów. Okręty są stosunkowo młode, około 70% z nich służy nie dłużej niż 15 lat. Podobnie przedstawia się sytuacja z lotnictwem w obwodzie. Samoloty i śmigłowce są względnie nowoczesne i mają pozostać aktywne do 2010 r. Morski komponent Floty Bałtyckiej ma charakter defensywny.

Z doniesień amerykańskiego wywiadu wynikało, że na terenie Kaliningradu znajdowała się taktyczna broń jądrowa³¹⁶. Rosja dementowała te informacje i sama zadeklarowała, że region bałtycki będzie strefą bezatomową³¹⁷.

Kaliningrad od początku lat 90. XX wieku starał się zwiększyć swoją niezależność od Moskwy, z czym nie mogła się ona pogodzić. Przyznanie KLD oczekiwanego statusu wspólnej strefy ekonomicznej stwarzało pozory daleko idącej samodzielności. Zabiegi o uchwalenie przez Dumę Państwową ustawy o specjalnym statusie Obwodu Kaliningradzkiego zakończyły się przyjęciem przez nią i zatwierdzeniem przez prezydenta Borysa Jelcyna w 1996 r. *Ustawy o szczególnej strefie ekonomicznej w Obwodzie Kaliningradzkim*, a trochę wcześniej *Umowy o rozgraniczeniu kompetencji władz Federacji Rosyjskiej i władz Obwodu Kaliningradzkiego*³¹⁸. Do powyższych ustaw nie przygotowano przepisów wykonawczych, a przez to pozostają one ustaleniami „na papierze”³¹⁹. W związku z tym władze w Kaliningradzie postanowiły stosować politykę faktów dokonanych poprzez zbliżenie z Europą Zachodnią.

Obwód Kaliningradzki wzbudzał rosnące zainteresowanie w państwach Europy Zachodniej, ale to nie miało przełożenia na napływ kapitału. W 1994 r. uczyniony został zdecydowany krok na drodze do europeizacji kwestii Obwodu Kaliningradzkiego. Parlament Europejski, na wniosek Komisji Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa, przyjął 8 lutego 1994 r. rezolucję: *W sprawie Kaliningradu – rosyjskiej enklawy nad Morzem Bałtyckim: sytuacja i perspektywy europejskiego punktu widzenia*³²⁰. Zasadnicze treści tej rezolucji nie straciły na aktualności i były przytaczane w większości dokumentów przyjmowanych przez UE w sprawie Obwodu Kaliningradzkiego. Były to następujące wytyczne:

– Parlament Europejski jest zdania, że przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego jest sprawą szczególnej wagi dla Rosji, państw graniczących z obwodem oraz Unii Europejskiej,

– zaleca się zapobieżenie sytuacji, kiedy to Kaliningrad stałby się „bałtyckim zaściankiem”, i należy czynić starania, aby rozwinął się w trwały pomost łączący Europę, Białoruś, Rosję oraz trzy państwa Bałtyckie w pewien rodzaj „euroregionu”,

³¹⁶ *Taktyczna broń jądrowa w Kaliningradzie*, „Materiały OSW”, 9.01.2001.

³¹⁷ M. Piotrowski, *Russia's Security Policy*, [w:] *Toward an Understanding of Russia. New European Perspectives*, J. Bugajski (ed.), A Council on Foreign Relations Book, New York 2002, s. 73–74.

³¹⁸ *Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii*, op. cit., 1996, nr 2(18).

³¹⁹ E. Wojnowski, *Rola Obwodu Kaliningradzkiego w strategii geopolitycznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Europa a Rosja. Opinie, konflikty, współpraca*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2003, s. 137–138.

³²⁰ *Ibidem*, s. 140.

– Unia Europejska powinna podjąć działania mające na celu złagodzenie obecnych i mogących wystąpić w niedalekiej przyszłości trudności gospodarczych regionu oraz pełniejsze objęcie regionu europejskimi procesami współpracy gospodarczej,

– zaniechanie działań doprowadzi nieuchronnie do dalszego upadku gospodarczego tego regionu, co z kolei może pociągnąć za sobą poważne następstwa w sferze politycznej i socjalnej stabilności krajów bałtyckich oraz wszystkich państw leżących nad Morzem Bałtyckim.

Do dokumentu dołączono zalecenie, które mówi, że większe zainteresowanie Unii Europejskiej, wspólnie z Rosją i innymi zainteresowanymi państwami, mogłoby w sposób istotny przyczynić się do uniknięcia sytuacji, kiedy to obwód stałby się międzynarodowym punktem zapalnym, oraz pomóc we włączeniu tego obszaru w regionalne struktury współpracy³²¹.

Moskwa odrzuciła tę rezolucję jako próbę wtrącania się w wewnętrzne sprawy Federacji Rosyjskiej. W Kaliningradzie usiłowano nie zauważyć tej rezolucji, nie zajmując oficjalnego stanowiska w tej sprawie. Reakcja rosyjska spowodowała zmniejszenie zainteresowania sprawami Kaliningradu przez Unię Europejską. Dopiero podczas negocjacji o rozszerzeniu pojawił się problem enklawy rosyjskiej, która miała zostać otoczona terytorialnie przez państwa członkowskie UE.

Zmiana orientacji rosyjskich przedstawicieli wobec Kaliningradu na forum europejskim nastąpiła pod koniec lat 90. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w lutym 1999 r. prezydent Władimir Putin powiedział, że obwód będzie spełniał rolę pilotażową w stosunkach Rosji z Unią Europejską. Znaczący polityki zagranicznej FR przekonywali, że od tego momentu Moskwa przestała postrzegać obwód jako element rosyjskiej geostrategii, „zbrojnej pięści” nad Bałtykiem, ale strategii nastawionej na współpracę z Europą Zachodnią. Unia Europejska bez zastrzeżeń uznaje ten region za część Federacji Rosyjskiej i wyprowadza z tego wnioski, że główny ciężar odpowiedzialności za przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego spada na rząd centralny w Moskwie. On też powinien wziąć na siebie podstawowe koszty uaktywnienia gospodarczego i awansu cywilizacyjnego obwodu. Komisja UE, w swojej informacji dla Rady ze stycznia, proponując swój udział finansowy w przezwyciężaniu najbardziej nabrzmiałych problemów obszaru kaliningradzkiego, z punktu wyjścia przemian gospodarczych proponuje uznać: powiązanie Obwodu Kaliningradzkiego siecią współpracy z UE.

Kwestie Obwodu Kaliningradzkiego i tranzytu do Rosji były niezwykle emocjonalnie odbierane przez media rosyjskie³²². Kategoryczność unijnych stanowisk odnośnie do reżimu z Schengen i odrzucanie kolejnych propozycji Moskwy były odbierane jako poniżanie Federacji Rosyjskiej³²³. Unia nie widziała żadnego powodu omijania zapisów umowy z Schengen, z czym nie mogła się pogodzić strona rosyjska. 29 maja 2002 r. odbył się szczyt UE i Rosji, na którym omawiano kwe-

³²¹ Ibidem, 142–143.

³²² Rosja /Polska nie..., op. cit.

³²³ L. Smirniagin, op. cit., s. 1–2.

stie enklawy. Strona unijna odrzuciła wówczas propozycje specjalnych korytarzy przez Litwę oraz zapieczętowanych wagonów. Fiasko rosyjskich dyplomatów przysłoniło nawet „równoległe” odbywające się spotkanie amerykańsko-rosyjskie, na którym Rosjanie uzyskali poważne koncesje. Ostatecznie 11 listopada 2002 r. na szczycie UE – Rosja uzgodniono warunki tranzytu z Kaliningradu do FR³²⁴.

3.2. UKRAINA

Republika Ukrainy jest jednym z największych państw europejskich – liczy 603,7 tys. km² powierzchni i zamieszkuje ją ok. 50 mln ludności³²⁵. Jest ona położona zarówno między Europą Zachodnią a Rosją, jak też między Europą a Bliskim Wschodem.

Ukraina, zaraz po Rosji, jest najważniejszym, wschodnim sąsiadem Unii Europejskiej. Czynniki, które wpływają na stosunki UE z Ukrainą, wynikają z: 1) położenia geopolitycznego Ukrainy i polityki rosyjskiej względem tego państwa; 2) wewnętrznych reform ukraińskich i aspiracji europejskich tego państwa; 3) znaczenia politycznego tego państwa w regionie Morza Czarnego. Przez Ukrainę do Europy Zachodniej dostarczane jest 80% gazu ziemnego z Rosji, co wiąże to państwo z bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej.

Ważnym czynnikiem, który zdeterminował relacje z Ukrainą, było rozszerzenie Unii Europejskiej. Po pierwsze – Ukraina zbliżyła się do granic zewnętrznych UE, po drugie – zyskała ważnego sojusznika – Polskę, która promuje ukraińskie interesy w UE.

3.2.1. Ukraińska wizja Unii Europejskiej

Dla niepodległej Ukrainy Unia Europejska jest najważniejszym partnerem na Zachodzie Europy³²⁶. Stanowi ona nie tylko znaczący ośrodek kontaktów gospodarczych i politycznych, ale również pozwala Ukrainie budować niezależność i pozycję na arenie międzynarodowej. Ze względu na specyficzne położenie geopolityczne Ukraina prowadzi wielowektorową politykę zagraniczną. Oznacza to próbę godzenia kilku kierunków aktywności zewnętrznej, w której żaden z wektorów nie ma znaczenia dominującego³²⁷. W szczególności chodzi o silną pozycję Rosji

³²⁴ *Sowmiesnoe zajawlenie Rosijskoj Federacji i Ewropejskiego Sojusa o tranzicie miedzdu Kaliningradzkoj Oblast'ju i teritoriej Rosijskoj Federacji*, www.eur.ru oraz www.europa.eu.int/.

³²⁵ Dane spisu powszechnego z 1989 r. mówią o liczbie 51,4 mln, z 2001 r. – 48,5 mln. Zdaniem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, stan ludnościowy 1 marca 2004 r. wyniósł na Ukrainie – 47,5 mln osób.

³²⁶ Takim partnerem jest również NATO, ale ze względu na niekorzystny wizerunek, jaki posiada w społeczeństwie ukraińskim, nie jest wykorzystywany w równoważeniu wpływów rosyjskich w kraju.

³²⁷ W. Lenarczyk, *Europejskie i euroatlantyckie aspiracje Ukrainy w ocenie niemieckiej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2003, s. 28.

w regionie oraz nieustanną presję, z jaką Ukraina musi się liczyć ze strony północno-wschodniego sąsiada. Moskwa nie pogodziła się z „utrata” Ukrainy ze swojej strefy wpływów, i co potwierdzał wielokrotnie wieloletni doradca amerykańskich prezydentów Zbigniew Brzeziński: „nie można z całą pewnością stwierdzić, iż bez Ukrainy Rosja zrzeka się imperium, ale z Ukrainą zaangażowaną i potem podporządkowaną Rosja automatycznie stanie się imperium”³²⁸.

Unia Europejska stanowi dla Ukrainy dogodny ośrodek równoważący wpływy rosyjskie nad Dnieprem. Niektórzy badacze porównywali sytuację Ukrainy do „szpagatu strategicznego” lub „trudnego balansowania”, niektórzy przytaczali opinię o pierwszym prezydencie Ukrainy – Leonidzie Krawczuku, że „potrafi chodzić między kroplami deszczu”, co oznaczało, że umiał godzić wpływy rosyjskie na Ukrainie z zachodnimi aspiracjami swojego państwa. Zdaniem Shermana Garneta, Ukraina „nie należy ani do Wschodu, ani do Zachodu, jest jednak kluczowa dla przyszłości obydwu”³²⁹. Z kolei prof. Jerzy Kozakiewicz stwierdził, że „Ukraina preferuje specyficzny typ niechęci do dokonywania klarownych politycznych wyborów oraz stosuje model dwuznacznego, a zarazem dość przejrzystego prowincjonalnego sprytu politycznego”³³⁰. Dla Brukseli niezrozumiałe było postępowanie przywódców ukraińskich, którzy w stolicach Europy Zachodniej deklarowali integrację z UE, natomiast w Moskwie podpisywali porozumienia przekreślające możliwość takiej integracji³³¹.

„Chwiejna” polityka zagraniczna Ukrainy wynikała z niemożności opowiedzenia się po żadnej ze stron, bowiem: zbyt bliznie z UE i strukturami europejskimi oznaczało pogorszenie stosunków z Rosją, a zbyt ściśle relacje z Rosją odciągały Ukrainę od standardów europejskich. Wyrazem tego zjawiska było chociażby rozumienie pojęcia „partner strategiczny”. Opiniotwórczy ośrodek analityczny – Centrum Badań Politycznych i Ekonomicznych im. Razumkowa w Kijowie, analizując treść dokumentów państwowych z lat 90. XX wieku naliczył aż dziewiętnastu „strategicznymi partnerami” Ukrainy (w tym: USA, Niemcy, Polskę, Rosję, Białoruś, Uzbekistan, Bułgarię, Azerbejdżan, Turcję, ale także: Chiny i Argentynę). Słusznie eksperci wnioskowali, „że stan taki wskazuje raczej na brak zdecydowania w określaniu priorytetów polityki zagranicznej niż o wyważonym osądzie układów międzynarodowych”³³². Pisali dalej, że „Termin *strategiczne partnerstwo* zbyt często pojawia się na ustach ukraińskich polityków, nie zawsze

³²⁸ Z. Brzeziński, *The Premature Partnership*, „Foreign Affairs”, March/April 1994, s. 80.

³²⁹ S. Garnett, *Keystone in the Arch: Ukraine in the Emerging Security Environment of Central and Eastern Europe*, Washington 1997, s. 84.

³³⁰ J. Kozakiewicz (red.), *Geopolityka Europy Środkowo-Wschodniej po rozpadzie ZSRR*, „Stosunki polsko-ukraińskie” nr 6, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 1998, s. 23.

³³¹ Chodzi m.in. o podpisanie w 2003 r. umowy o Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej z Rosją, Białorusią i Kazachstanem. Realizacja tej umowy oznaczałaby przekreślenie możliwości integracyjnych z Unią Europejską.

³³² *Strategic 'ni partnerzy Ukrainy: deklaracji i realii*, Centr Razumkowa, „Nacjanal'aja Bezpieka i Oborona”, Kijew 2001, s. 5.

w sposób przemyślany, i oznacza jedynie podkreślenie ważności stosunków z danym państwem”³³³.

W podejściu Kijowa względem UE występowało najczęściej stanowisko roszczeniowe, mówiące, że Ukrainie należy się miejsce w europejskiej rodzinie, a Unia Europejska nie chce, z różnych względów, uznać tego prawa. Krytykowano Unię za jej bierność i brak praktycznego, a nie tylko deklarowanego poparcia w borykaniu się z trudnościami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Odnoszono wrażenie, że UE zawsze występuje po stronie Rosji, a nigdy nie broni interesów Ukrainy. Mimo to poparcie społeczne dla integracji europejskiej na Ukrainie jest wysokie (ok. 60%, a na wschodzie kraju blisko 50%)³³⁴. Związane jest to z pozytywnym obrazem UE jako ugrupowania gwarantującego dobrobyt i stabilność ekonomiczno-polityczną. W czerwcu 2007 r. w badaniu przeprowadzonym przez wspomniane Centrum Razumkova potwierdzono, że 50,4% respondentów opowiedziało się za integracją z UE³³⁵. Jednocześnie należy pamiętać, że polityka zagraniczna nie bardzo interesuje mieszkańców kraju nad Dnieprem. Ukraińcy mają niewystarczającą wiedzę na temat integracji europejskiej i Unii Europejskiej, czym ona jest i jak faktycznie działa, a to powoduje, że staje się ona zakładnikiem wewnętrznych, politycznych rozgrywek. Często się zdarza, że w badaniach opinii publicznej respondenci opowiadają się jednocześnie za integracją z UE, jak również za integracją w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, nie wiedząc, że procesy te wzajemnie się wykluczają.

W sferze polityki bezpieczeństwa Ukraina także dokonywała wielokrotnych korekt. Dla przykładu prezydent Leonid Kuczma w lipcu 2004 r., przyjmując w Jałcie rosyjską głowę państwa, wprowadził kilka poprawek do doktryny obronnej kraju. Z przyjętego dokumentu wykreślił słowa o tym, że wstąpienie do UE i NATO jest celem polityki ukraińskiej, choć cel ten został sformułowany i powtarzany wielokrotnie wcześniej. Fakt ten skomentował następująco doradca prezydenta: „Ukraina kluczy między Zachodem i Rosją. I teraz, przed wyborami prezydenckimi, to się nasila. Rozumiem, że was, Polaków, waszego prezydenta, który tyle zrobił dla naszego zbliżenia z Unią i Paktem, to stawia w głupim położeniu. Ale taka jest nasza polityka. I dobrze wiecie, że niedługo z Kijowa przyjdą zupełnie inne sygnały, świadczące o tym, że idziemy ku Zachodowi”³³⁶. Tak też się stało, kiedy urząd prezydenta w styczniu 2005 r. objął Wiktor Juszczenko.

³³³ Z tą tendencją starał się zerwać minister spraw zagranicznych Ukrainy w 2001 r. – Anatolij Zlenko. Od jego nazwiska powstała nowa doktryna polityki zagranicznej, mówiąca o dwóch strategicznych partnerach: USA i Federacji Rosyjskiej. Nie zmieniło to sytuacji, gdyż w późniejszych deklaracjach, przemówieniach i dokumentach pojawiają się ci sami „strategiczni partnerzy”, w tym wymieniana była Polska.

³³⁴ R. Brodzicz-Smoliński, *Dokąd zmierza Ukraina*, Raport z konferencji zorganizowanej przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w dniach 4 i 5 kwietnia 2003 r., „Raporty i Analizy CSM”, nr 5/03, s. 4.

³³⁵ *Ukraine–EU: towards a new phase of cooperation*, „National Security & Defence”, no 5(89), 2007, Razumkov Centre, s. 3.

³³⁶ *Zygzałki Kijowa*, „Gazeta Wyborcza” z 28.07.2004 r.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na Ukrainie jest zatem podporządkowana wewnętrznym interesom głównych sił politycznych w kraju. Rozszerzenie UE i równoczesny brak perspektywy integracji Ukrainy z Unią Europejską stawały się przyczynkiem do głoszenia fiaska proeuropejskiej polityki Ukrainy. Wielokrotnie na Ukrainie pojawiały się głosy, że próba integracji Ukrainy ze światem zachodnim nie powiodła się i Ukraina pozostanie, na czas nieokreślony, poza tym procesem. To z kolei wzmacniało tendencje zbliżenia z Rosją. Zwolennicy prorosyjskiej opcji prezentowali obraz Unii odrzucającej Ukrainę, winą obarczając państwa Europy Zachodniej. Przedstawiciele władz zaczęli głosić, że zamiast integracji z UE, nastąpi „budowanie Europy na Ukrainie”, a zbliżenie z Rosją przyspieszy osiągnięcie poziomu życia, jaki mają Europejczycy. Jak to obrazowo przedstawił premier Wiktor Janukowycz (premier w latach 2002–2004), że „możemy zbudować sobie Brukselę w Doniecku lub Lwowie, zamiast jeździć do niej wagonem III klasy”³³⁷.

3.2.2. Instytucjonalizacja stosunków Unii Europejskiej z Ukrainą

Gdy 24 sierpnia 1991 r. Ukraina ogłosiła niepodległość, wielu przewidywało, że państwo ukraińskie będzie zjawiskiem efemerycznym lub w najlepszym razie strefą niestabilności politycznej. Inni sądzili, że na wschodzie Europy powstaje nowe mocarstwo, potencjalny partner Zachodu. Jak twierdzi Tadeusz Olszański: „mylili się i jedni, i drudzy. Państwo ukraińskie okazało się trwałe i zaskakująco stabilne wewnątrz, z drugiej jednak strony – słabe i nieskłonne do radykalnego zerwania z Rosją”³³⁸.

W grudniu 1991 r. Unia Europejska wydała deklarację, w której z zadowoleniem przyjęła demokratyczny charakter ogólnospołecznego referendum w sprawie niepodległości, jednocześnie wezwała Kijów do dialogu z Brukselą. Pierwszy akt prawny, który podpisała Ukraina z UE 11 lutego 1992 r., nosił nazwę *O realizacji programu technicznej pomocy*. Do pierwszego spotkania przywódców – prezydenta Leonida Krawczuka z Jacquesem Delorsem – przewodniczącym Komisji Europejskiej, doszło 14 września 1992 r., zaś w październiku 1993 r. otwarto przedstawicielstwo UE w Kijowie. Były to symboliczne gesty ze strony Zachodu.

O aktywizacji stosunków Ukrainy z Unią Europejską można mówić dopiero po 1994 r. Wpłynęły na to dwie sprawy. Po pierwsze – do władzy doszedł Leonid Kuczma, który choć wygrał głosami wschodniej (a więc „rosyjskiej”) Ukrainy, to obrał kurs polityki zagranicznej skierowany przeciwko integracji z Moskwą. Udało mu się ustabilizować sytuację wewnętrzną, zahamować hiperinflację i zminimalizować skutki rosyjsko-ukraińskiej wojny celnej. Pokazano w ten sposób, że Ukraina nie jest państwem „sezonowym”, a stara się być państwem równoprawnym

³³⁷ *Oslabienie europejskiego wektora polityki zagranicznej Ukrainy?*, „Komentarze OSW”, 6.05.2004.

³³⁸ T.A. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przelomie tysiącleci*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003, s. 7.

i w pełni suwerennym. Kijów realizował odmienną od rosyjskiej politykę względem Wspólnoty Niepodległych Państw. Nie zgadzał się na ponowne zjednoczenie państw WNP pod patronatem Rosji. Ukraina nie podpisała statutu Wspólnoty Niepodległych Państw i formalnie nie jest jej członkiem.

Po drugie – sfinalizowano kwestię broni jądrowej na Ukrainie, co umocniło pozycję Ukrainy na arenie międzynarodowej i stworzyło dogodny klimat do współpracy. Na początku lat 90. XX wieku na ukraińskim terytorium znajdowało się ok. 1300 głowic jądrowych na 176 raketach strategicznych typu SS-19 i SS-24, oraz ok. 600 rakiet na bombowcach strategicznych, a także ok. 2500 sztuk taktycznej broni jądrowej. To plasowało Ukrainę na trzecim miejscu, po USA i Rosji, pod względem posiadanej broni nuklearnej³³⁹. Ukraina zobowiązała się w dokumentach wewnętrznych i międzynarodowych, że całość tej broni prześle Federacji Rosyjskiej³⁴⁰. Wkrótce jednak jej stanowisko uległo zmianie i część polityków zaczęła wysuwać propozycje, aby wykorzystać status państwa nuklearnego, ze względu na znalezienie się poza układami militarnymi, gwarantującymi jej bezpieczeństwo. W latach 1991–1995 nastąpiła znacząca ewolucja stanowiska Ukrainy w zakresie demontażu broni jądrowej. Dymytr Pawłyuczko – przewodniczący komisji spraw zagranicznych Rady Najwyższej Ukrainy, tak argumentował ukraińskie działania: „Dążymy do osiągnięcia statusu państwa bezatomowego. Ale nikt prócz nas samych nie może decydować o tym, jak długa ma być ta droga. Dziś jesteśmy właścicielami broni jądrowej i nie powinniśmy się poddawać żadnemu naciskowi, mającemu na celu to, aby jak najszybciej i wbrew naszym interesom uczynić nas bezbronnymi”³⁴¹. Burzliwy proces zaognił stosunki Kijowa z Moskwą, a także Waszyngtonem i stolicami Europy Zachodniej. Ostatecznie na początku 1994 r., kiedy spotkali się w Moskwie trzej prezydenci – B. Clinton, B. Jelcyń i L. Kuczma, i podpisali porozumienie o likwidacji ukraińskiej broni jądrowej (3 lutego 1994 r.), Ukraina wycofała swoje zastrzeżenia wobec Układu START – I, przez co de facto przystąpiła do niego.

Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) Ukraina podpisała podczas szczytu KBWE w Budapeszcie w 1994 r. Miało to przekonać państwa za-

³³⁹ T. Krzastek, *Ukraina*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 187.

³⁴⁰ 26 października 1991 r. Rada Najwyższa opublikowała oświadczenie „O statusie Ukrainy bezatomowej”, powołując się na zawarte w *Deklaracji o suwerenności Ukrainy* zobowiązania tzw. trzy bezatomowe pryncypia (nie przyjmować, nie wytwarzać, nie nabywać broni atomowej). W oświadczeniu Kijów zobowiązał się podpisać *Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej* z 1968 r. Stwierdził, że broń taka, znajdująca się na terytorium Ukrainy, jest na nim tymczasowo. Ponadto zobowiązano się prowadzić politykę zmierzającą do jej całkowitej likwidacji. W lipcu 1992 r. Ukraina zgodziła się ratyfikować, kluczowy dla redukcji nuklearnej broni strategicznej, układ START I w tzw. protokole lizbońskim (24 maja 1992 r.). Protokół mówił, że Rosja jest jedynym, pełnoprawnym spadkobiercą arsenału jądrowego ZSRR, a w związku z tym Ukraina zgadza się przekazać „swoją” część arsenału Federacji Rosyjskiej. Podobnego charakteru obietnice Kijów złożył podczas spotkania państw WNP, posiadających broń atomową w Ałma Acie 21 grudnia 1991 r. Broń jądrowa w krajach poza Rosją miała być demontowana pod wspólną kontrolą.

³⁴¹ Z wystąpienia na posiedzeniu parlamentu 20.10.1993 r. („Literaturna Ukraina” 1993, nr 43).

chodnie, że Ukraina pragnie być postrzegana jako państwo o dużym zaufaniu. Jednocześnie otrzymała gwarancje bezpieczeństwa od Rosji, Wielkiej Brytanii i USA (tzw. trójstronne porozumienie). Gwarancje te nie wykraczają poza standardy oferowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ i wynikające z postanowień KBWE oraz układu NPT. Zdaniem Strobe'a Talbotta – zastępcy sekretarza stanu USA w tym okresie, Ukraina nie zyskała „gwarancji bezpieczeństwa” (*security guarantees*), ale „zapewnienie bezpieczeństwa” (*security assurances*)³⁴².

Podstawą wzajemnych stosunków między Ukrainą i Unią Europejską jest *Układ o partnerstwie i współpracy (Partnership Cooperation Agreement – PCA)*, który został podpisany 16 czerwca 1994 r. w Luksemburgu. Obejmuje on wiele relacji dotyczących handlu, gospodarki, współpracy finansowej pomiędzy krajami członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej. Wprowadza on bliższą współpracę Ukrainy z Unią poprzez realizowanie osobnych umów w ramach tego układu. Mówi się w nim o pragnieniu stworzenia strefy wolnego handlu oraz wsparciu aspiracji Ukrainy do członkostwa w GATT/WTO, do którego Kijów zgłosił akces na początku lat 90.³⁴³

Dokument określa w sposób ogólny podstawy, na jakich powinny oprzeć się wzajemne relacje Ukrainy i Unii Europejskiej. W szczególności ma on:

- stworzyć odpowiednie warunki dla politycznego dialogu, umożliwiającego rozwój bliższych relacji politycznych,
- promować rozwój handlu oraz wzrost inwestycji, jak również harmonizację stosunków gospodarczych i wspierać ich stały rozwój,
- zapewniać podstawową współpracę w zakresie wymiany gospodarczej, społecznej, naukowej, kulturowej i technologicznej,
- wspierać wysiłki Ukrainy w utrwalaniu demokratycznych przemian oraz przemian w gospodarce, aby stała się ona w pełni gospodarką rynkową³⁴⁴.

Konsultacje na najwyższym szczeblu państwowym i dialog polityczny zinstytucjonalizowane zostały w postaci Rady Współpracy (*Cooperation Council*), Komitetu Współpracy oraz Komitetu Parlamentarnego odpowiedzialnego za kontakty między parlamentami Ukrainy i państw członkowskich (*Parliamentary Cooperation Committee*).

Po podpisaniu PCA Rada Najwyższa Ukrainy szybko ratyfikowała ten dokument, co kontrastowało z długotrwałą procedurą ratyfikacji w krajach Unii Europejskiej. Dopiero po czterech latach, 1 marca 1998 r., UE mogła stosować się do przyjętych zobowiązań zawartych w porozumieniu. Stworzyło to niekorzystny

³⁴² J. Stachyra, *Polityka amerykańska wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 110.

³⁴³ A. Mazarski, Y. Voronova, *Specyficzne cechy ekonomicznej integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Wybrane kierunki dostosowywania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 24 czerwca 1998 r. w Wyższej Szkole Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Warszawa 1999, s. 124.

³⁴⁴ *Partnership and Cooperation Agreement*, „Official Journal of the European Communities”, L49/3, 19.02.1998.; Ch. Hillion, *Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union*, „European Foreign Affairs Review” 1998, nr 3, s. 399–420.

obraz deklarowanych chęci państw europejskich do bliższych kontaktów z ukraińskim partnerem, a wzajemne stosunki skazało na stan zawieszenia i niezbyt poważnych posunięć praktycznych³⁴⁵. Ponadto już wówczas Ukraińcy zaczęli postulować, że stosunki UE i Ukrainy są zasadniczo odmienne, że tylko co przyjęty przez UE układ o partnerstwie i współpracy nie przystaje do nowych realiów. Jewhen Perełyhin – dyrektor departamentu integracji europejskiej w ukraińskim MSZ, stwierdził, że „dokument ten wyczerpał się zarówno w swojej treści, jak i z punktu widzenia politycznego. Ramy prawne dokumentu nie mogą sprostać dalszym potrzebom rozwoju strategicznego partnerstwa między Ukrainą a rozszerzoną UE, a także osiągnięciu głównego celu, jakim jest wstąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej”³⁴⁶.

Unia Europejska wydała kilka deklaracji na temat Ukrainy, głównie dotyczących rozbrojenia tego kraju z broni jądrowej, a także reformy konstytucyjnej. W grudniu 1994 r. we wspólnym stanowisku Unia wyraziła gotowość do rozwoju i wzmacniania stosunków z Ukrainą w wielu dziedzinach, m.in.: politycznej i ekonomicznej. Zwrócono uwagę na potrzebę dalszych prac nad nuklearnym rozbrojeniem Ukrainy i ratyfikacją przez nią podstawowych traktatów rozbrojeniowych.

Podczas pierwszego spotkania Rady Współpracy Ukrainy – UE (8–9 czerwca 1998 r.) premier Ukrainy ogłosił, że jego kraj dąży do integracji z Unią Europejską. W kilka dni później potwierdził to dekretem prezydent Leonid Kuczma, przyjmując tekst *Strategii integracji z Unią Europejską* (11 czerwca) i zapowiadając, że w 2007 r. Ukraina będzie posiadać niezbędne warunki, aby stać się pełnoprawnym członkiem tej struktury europejskiej³⁴⁷. Powyższa strategia była kilkakrotnie modyfikowana odpowiednimi dekretemi prezydenckimi (12 kwietnia 2000 r., 11 stycznia 2001 r.). Określa ona zasadnicze kierunki współpracy z Unią Europejską. W dokumencie zwraca się uwagę, że Ukraina pragnie stać się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty, co wymaga politycznej integracji, unifikacji prawa, warunków ekonomicznych, ochrony socjalnej i rozwoju kultury. Sygnalizuje się ważną deklarację włączenia się w pełni w europejską politykę, łącznie z II filarem (WPZiB).

3.2.3. Unijna strategia wobec Ukrainy

Szczególne miejsce w polityce zagranicznej Unii Europejskiej Ukraina zajęła od momentu spotkania Rady Europejskiej w Helsinkach 10 grudnia 1999 r., kiedy to przyjęto wspólną strategię (Common Strategy) UE wobec Ukrainy³⁴⁸. Był to

³⁴⁵ Porozumienie o handlu weszło w życie wcześniej, bo w 1995 r.

³⁴⁶ J. Perełyhin, *Ukraina i Unia Europejska*, [w:] *Dokąd zmierza Ukraina. Wybór materiałów pokonferencyjnych*, Janusz Onyszkiewicz (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 32.

³⁴⁷ *Strategy of Ukraine's integration to the European Union* (źródło URL: <http://www.mfa.ua/eng/diplomacy/?ua-eu/tit.html>, styczeń 2004).

³⁴⁸ *European Council Common Strategy on Ukraine*, 11 December 1999 (1999/877/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, s. 9. (Wspólna strategia w sprawie Ukrainy 1999/877/WPZiB).

drugi dokument tego typu, po wspólnej strategii UE wobec Rosji, który określił ogólną wizję rozwoju partnerstwa między Unią Europejską i Ukrainą. Państwa członkowskie UE z zadowoleniem przyjęły „europejski wybór” Ukrainy, a także potwierdziły pragnienie umacniania przemian demokratycznych i rynkowych w tym kraju. Stwierdzono, że Unia „uznaje aspiracje europejskie Ukrainy i wita z radością jej proeuropejski wybór”³⁴⁹. Zadeklarowano, że celem wspólnej strategii jest umocnienie strategicznego partnerstwa między UE i Ukrainą, bazującego na *Układzie o partnerstwie i współpracy*. Jednocześnie podkreślono, że obie strony mają zamiar współpracować na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie, ochrony środowiska, energetycznego i nuklearnego bezpieczeństwa, wzmocnienia współpracy pomiędzy UE i Ukrainą odnośnie do rozszerzenia oraz w sprawach wewnętrznych i sprawiedliwości.

W strategii stwierdzono wyraźnie, że „we wspólnym interesie UE i Ukrainy jest zapewnianie stabilności i bezpieczeństwa w wolnej i demokratycznej Europie. Geopolityczna pozycja Ukrainy, na styku Północy i Południa oraz Wschodu i Zachodu, daje jej szczególne miejsce w Europie. Unia docenia wagę i znaczenie Ukrainy w regionie. Dlatego proponuje wzmocnienie współpracy z nią, przykładając szczególną uwagę do bezpieczeństwa nuklearnego”³⁵⁰.

W części pierwszej wspólnej strategii stwierdza się, że rozwój strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Ukrainy jest oparty na uznawanych wartościach i interesach i że ma ono podstawowe znaczenie dla zachowania pokoju, stabilności i dobrobytu w Europie. Podkreśla się, że wolna, niepodległa i stabilna Ukraina jest jednym z najważniejszych sukcesów nowej Europy i świadczy o prawdziwym zakończeniu zimnej wojny. Unia Europejska zobowiązała się we wspólnej strategii działać na rzecz:

- umacniania demokratycznego państwa i gospodarki rynkowej na Ukrainie,
- rozwoju współpracy z Ukrainą w zakresie umacniania stabilności i bezpieczeństwa w Europie oraz wspólnego rozwiązywania problemów na kontynencie europejskim,
- zacieśniania współpracy z Ukrainą w dziedzinie gospodarki, polityki, kultury, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³⁵¹.

Podstawę relacji UE – Ukraina miał nadal stanowić *Układ o partnerstwie i współpracy* z 1994 r., który zawierał wytyczne odnośnie do instytucji i płaszczyzn współpracy. Wspólna strategia uzupełniła układ, dążąc do zwiększenia koordynacji, spójności i komplementarności wszystkich aspektów polityki wobec wschodniego sąsiada. Unia oraz jej państwa członkowskie zobowiązały się do współpracy z innymi partnerami i organizacjami międzynarodowymi na rzecz realizacji celów zawartych w strategii oraz PCA, a także do zapewnienia zgodności ze strategią

³⁴⁹ Ibidem.

³⁵⁰ Ibidem.

³⁵¹ J. Starzyk, op. cit., s. 205.

wszystkich stanowisk wobec Ukrainy, uchwalonych na międzynarodowych spotkaniach³⁵².

W części drugiej wspólnej strategii określono sposoby realizacji postawionych celów. W sprawie rozwoju współpracy z Ukrainą, w zakresie umacniania bezpieczeństwa i stabilności w Europie oraz wspólnego rozwiązywania problemów na kontynencie europejskim, Unia Europejska poparła wszelkie działania Ukrainy, zmierzające do promowania i rozwoju współpracy regionalnej. Zwrócono także uwagę na potrzebę intensyfikacji dialogu z Ukrainą w zakresie zarządzania kryzysami, nierozprzestrzeniania broni masowej zagłady, w tym broni atomowej i chemicznej, oraz kontroli eksportu broni.

Odpowiedzialną za realizację wspólnej strategii została Rada Unii Europejskiej. Szczególną rolę miał do spełnienia Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB. Mieli oni wspierać Radę UE we wszelkich przedsięwzięciach zmierzających do realizacji celów wspólnej strategii. Ze wspólną strategią miały być zgodne, prowadzone przez Unię Europejską, pozostałe programy, instrumenty i działania. Obowiązki Rady Unii Europejskiej we wspólnej strategii UE wobec Ukrainy są identyczne z tymi, które zawarte zostały we wspólnej strategii wobec Rosji. Przyjęcie tego dokumentu wobec Ukrainy dało ważny sygnał poparcia Unii Europejskiej dla tego państwa. Wskazuje on ponadto na ważność regionu Europy Wschodniej dla bezpieczeństwa i stabilności Unii Europejskiej.

Strategia miała być zrealizowana w ciągu czterech lat (czyli do 2003 r.). 12 grudnia 2003 r. przyjęto dokument przedłużający jej działanie do 23 grudnia 2004 r.³⁵³

W zbliżonym tonie został opracowany przez Komisję Europejską dokument dotyczący Ukrainy i stosunków z tym państwem, tym razem na lata 2002–2006 (*Country Strategy Paper 2002–2006*). Był on szczególnie istotny z powodu planowanego na ten okres rozszerzenia UE i potrzeby zbudowania wizji relacji z nowymi sąsiadami Unii. Zauważono w nim, że handel między partnerami nadal pozostaje, mimo ogromnego potencjału, na zbyt niskim poziomie. Stan taki wynikał, zdaniem autorów dokumentu, ze słabości politycznej, ekonomicznej oraz nieudolnej administracji państwowej na Ukrainie. Dlatego ponownie podkreślono konieczność zbudowania mechanizmów demokratycznego kierowania państwem, w tym zagwarantowania wolności mediów i usprawnienia systemu sprawiedliwości, reform ekonomicznych, szczególnie w sektorze energetycznym i rolnictwie. Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie ubożeniem społeczeństwa ukraińskiego i szerzącą się biedą.

W dokumencie podkreśla się, że Ukraina jest ważnym terenem tranzytowym dla szlaków rosyjskiego gazu dla Europy Zachodniej. Dlatego powinna w szczególności zadbać o jego zabezpieczenie. Jednocześnie w jej interesie jest większe uniezależnienie się od energii sprowadzanej z Rosji, szczególnie po tym, jak

³⁵² *European Council Common Strategy on Ukraine*, op. cit.

³⁵³ *Wspólna strategia 2003/897/WPZiB Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2003 r. zmieniająca wspólną strategię 1999/877/WPZiB w sprawie Ukrainy w celu przedłużenia okresu jej stosowania* (źródło URL: <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/32003E0897.doc>, styczeń 2008).

zamknięto ostatni reaktor w Czarnobylu (grudzień 2000 r.), tym bardziej że najbogatsze państwa obiecały wypłacić Ukrainie 2,3 mld dolarów rekompensaty z tego tytułu³⁵⁴.

W marcu 2002 r. eksperci obu stron – ukraińskiej i unijnej, podsumowali wprowadzanie w życie założeń *Układu o partnerstwie i współpracy*, który nadal pozostaje najważniejszym dokumentem regulującym wzajemne relacje³⁵⁵. *Joint Report on Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine* został przedstawiony podczas posiedzenia Rady Współpracy i w pozytywnym świetle ukazuje najważniejsze elementy współpracy, szczególnie w sferze dialogu politycznego. Mówi się natomiast o wciąż niskim poziomie współpracy w dziedzinach handlu i inwestycji, a także o koniecznym procesie wspierania członkostwa Ukrainy w Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* – WTO), rozwoju technologii, nauki oraz w kwestiach bezpieczeństwa nuklearnego.

Dokument uwzględnił zagadnienia, które nie były zaznaczone w PCA, a stanowiły ważny element politycznego dialogu między stronami. Chodziło w szczególności o „nowe” polityki UE, które zostały przyjęte bądź zreformowane po podpisaniu PCA, czyli o Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) i Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*Justice and Home Affairs* – JHA).

3.2.4. Współpraca polityczna

Ukraina posiada bogate instytucjonalne zaplecze dla kontaktów politycznych z Unią Europejską. Organizowane są szczyty UE – Ukraina (na wzór rosyjsko-unijnych) oraz spotkania Rady Współpracy UE – Ukraina, Komitetu UE – Ukraina oraz licznych podkomitetów. Wszystkie te wspólne organy uzyskały nowe kompetencje po zainicjowaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wzrosła liczba wizyt i spotkań między przedstawicielami UE i Ukrainy. 22 stycznia 2007 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o rozpoczęciu negocjacji z Ukrainą w sprawie rozszerzonego partnerstwa i wynegocjowania nowego wzmocnionego porozumienia (*New Enhanced Agreement* – NEA), zastępującego PCA. Negocjacje rozpoczęły

³⁵⁴ W grudniu 1995 r. rząd ukraiński podpisał z grupą G7 i Komisją Europejską UE *Memorandum of Understanding* na temat harmonogramu zamknięcia reaktorów Czarnobyla. Tym samym państwa G7 zobowiązały się przeznaczyć na likwidację elektrowni i szkód do 2,3 mld dolarów (w tym 498 mln jako pomoc bezwrotną). Z kolei Unia Europejska zadeklarowała pod koniec lat 90. pomoc w wysokości ok. 430 mln euro – w tym środki na budowę 2 kolejnych elektrowni atomowych, mających rozwiązać problemy energetyczne Ukrainy i Polski związane z zamknięciem elektrowni czarnobylskiej. Ostatni reaktor został zamknięty 15 grudnia 2000 r. *Odtajniona katastrofa*, „Gazeta Wyborcza” z 24.04.2003 r.

³⁵⁵ *Joint Report on Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine*, March 2002 (źródło URL: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#maj, styczeń 2003).

się w marcu 2007 r.³⁵⁶ Skupione były na następujących obszarach: dialog polityczny i reformy, współpraca w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, sądownictwa, wolności i sprawiedliwości, a także współpracy sektorowej.

Unii Europejskiej w pierwszym rządzie zależy na demokratyzacji ukraińskiego życia politycznego i zbudowaniu społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Od początku lat 90. XX wieku przedstawiciele europejscy wykazywali duże zainteresowanie ukraińskimi przemianami wewnętrznymi, uzależniając swoje kontakty z Ukrainą od pozytywnych w tym kierunku procesów. Niestety, Ukraina – jak większość krajów postradzieckich – borykała się z trudnościami transformacji, która miała wpływ na system polityczno-gospodarczy kraju. Ewoluował on w kierunku oligarchii, czyli powiązaniu biznesu i polityki, niebezpiecznym dla demokratycznego systemu państwa. Dodatkowo władze ukraińskie zaczęły stosować przemoc wobec swoich przeciwników politycznych i opozycji społecznej. Przy dość dużej apatii społeczeństwa władze państwowe, na czele z prezydentem Leonidem Kuczma (szczególnie w trakcie drugiej prezydentury 1999–2004), zaczęły wykorzystywać swoją pozycję do nękania i ograniczania wolności mediów, wolności przekonań i wolności słowa. Na wpół autorytarne rządy na Ukrainie zaczynały zbliżać się do modelu białorusko-rosyjskiego kierowania państwem, w którym centralną pozycję zajmował jeden człowiek otaczający się grupą wpływowych biznesmenów-polityków.

W 2000 r. Europą wstrząsnęła sprawa śmierci opozycyjnego dziennikarza Georgija Gongadze³⁵⁷, którego, jak wynikało to z nagrań majora Melnyczenki³⁵⁸, zlecił zlikwidować prezydent Leonid Kuczma. Mimo wielotysięcznych demonstracji³⁵⁹, na czele których stali Wiktor Juszczenko, Julia Tymoszenko, nie udało się obalić władzy L. Kuczmy. Wówczas przywódca ukraińskiego państwa zwrócił się o wsparcie do Władimira Putina, który w przeciwieństwie do przedstawicieli UE nie krytykował poczynań prezydenta Ukrainy. Wtedy też nastąpił kolejny zwrot polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Kijowa w kierunku Rosji. Z dyplomatyczną interwencją przyszedł wówczas prezydent Polski Aleksander Kwaśniewski, który zorganizował w Warszawie konferencję pt. „Ukraina w Europie” (październik 2002 r.). Miała ona dopomóc w rozmowach opozycji z ukraińskim prezydentem. Podczas tej konferencji Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej

³⁵⁶ 5 lutego 2007 r. prezydent Ukrainy podpisał dekrat Nr 76 *On the Ukrainian Delegation for Participation in Negotiations with the EU about the New Basic Treaty between Ukraine and the EU*. Zob. document: (źródło URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5691.html>, styczeń 2006).

³⁵⁷ Dziennikarz niezależnej gazety internetowej „Ukraińska Prawda” Georgij Gongadze został porwany w centrum Kijowa 16 września 2000 r. Jego pozbawione głowy ciało znaleziono w lesie pod Kijowem. Zaskakujące jest to, że przez kolejne lata nie udało się postawić zarzutów ani bezpośrednim sprawcom, ani ich zleceniodawcom, nawet po obaleniu Leonida Kuczmy i objęciu władzy przez „pomarańczową” opozycję.

³⁵⁸ Mjr Mykoła Melnyczenko, dawny ochroniarz poprzedniego prezydenta Ukrainy Leonida Kuczmy, oskarżył go o zlecenie zabójstwa opozycyjnego dziennikarza Georgija Gongadze.

³⁵⁹ 16 września 2002 r. odbyła się w Kijowie 100-tysięczna demonstracja, w której szeregach stanęli obok siebie komuniści i przedstawiciele prawicy. Oskarżyli oni prezydenta Leonida Kuczme o korupcję oraz o dyktatorskie rządy.

i Bezpieczeństwa – Javier Solana, oświadczył, że „brak stabilizacji na Ukrainie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa w Europie”, wyrażając jednocześnie opinię, iż „czasami wydaje się, że Ukraina gra zasadami demokracji, a nie według zasad demokracji” i „jeśli Ukraina nie będzie ostrożna, to czeka ją izolacja na peryferiach Europy”³⁶⁰. Stwierdzenie to potwierdzają też Ukraińcy. Wiktor Juszczenko w wywiadzie dla Adama Michnika powiedział, że „gdy na Zachodzie mówi się o Ukrainie, to na pierwszy plan wysuwa się korupcja władzy i głęboka szara strefa. Niestety, muszę zgodzić się z tymi ocenami. Główną przyczyną jest deficyt demokracji, zamiast której panuje u nas model klanowo-polityczny nastawiony na wpływy w gospodarce. Ponieważ nie można zdobyć ich otwarcie, robi się to zakulisowo, co tylko napędza szarą strefę, tworzy monopol na media, cenzurę i ogranicza wolność słowa”³⁶¹. Wizerunek ten uległ pewnej korekcie na skutek wydarzeń, które przeszły do historii pod nazwą „rewolucji pomarańczowej”.

3.2.4.1. „Pomarańczowa rewolucja” i intensyfikacja kontaktów UE z Ukrainą

Do czasu „pomarańczowej rewolucji” Ukraina miała złą opinię w krajach Unii Europejskiej. Główną przyczyną było przyjmowanie „białorusko-rosyjskiego” modelu władzy – podobnego do dyktatury i skupiania władzy w jednym ręku. Leonid Kuczma zyskiwał więcej poparcia w Moskwie niż na Zachodzie. Metody uprawiania rządów: korupcja, nielegalna prywatyzacja, afera z Kolczugami³⁶², prześladowania dziennikarzy i zamordowanie opozycyjnego dziennikarza Georgija Gongadze i wiele innych spraw przyczyniało się do negatywnego obrazu Ukrainy w świecie.

Burzliwy przebieg wyborów prezydenckich na Ukrainie pod koniec 2004 r. wymusił, choć nie bez oporów, reakcję Unii Europejskiej. Austriaczka Benita Ferrero-Wladner, ówczesna kandydatka na stanowisko komisarza UE ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedztwa, twierdziła, że „będzie śledzić ukraińską kampanię prezydencką”, ale unikała konkretnych zobowiązań, mówiła: „zrobię wszystko, co mogę, by utrzymać Ukrainę po naszej stronie (...) mam nadzieję, że Ukraina pójdzie drogą demokracji i że będziemy mogli uznać te wybory za uczciwe i wolne”³⁶³. Jej zdaniem, UE mogłaby co najwyżej zaoferować Ukrainie ściślejszą współpracę – udział we wspólnym rynku i ruch bezwizowy. Dużą rolę w zaanga-

³⁶⁰ *Hołos Ukrainy*, 17.10.2002; „Biuletyn MSZ. Media zagraniczne o Polsce i polskiej kulturze w świecie”, 1949/2702/XI, s. 3.

³⁶¹ *Ukraina stoi wciąż przed wyborem: demokracja albo totalitaryzm*, „Gazeta Wyborcza” z 17.06.2003 r.

³⁶² W maju 2002 r. padło podejrzenie o złamaniu przez Ukrainę embarga na dostawy broni do Iraku. Mjr Mykoła Melnyczenko ujawnił wówczas nagranie, na którym Leonid Kuczma miał omawiać w lipcu 2000 r. z szefem Ukrspekssportu (odpowiednikiem polskiego Cenzinu) warunki dostawy czterech radarów Kolczuga do Iraku. Ukraina miała dostać za nie 100 mln dolarów. Mimo że Kijów odrzucił oskarżenia Melnyczenki, USA oskarżyły o to władze ukraińskie. System radarów Kolczuga wykrywa nowoczesne amerykańskie samoloty wykonane w technologii *stealth* (czyli niewidzialne dla radarów). W. Portnikow, *Kolczuga dla Saddama*, „Polityka”, nr 43/2002 (2373).

³⁶³ „Gazeta Wyborcza” z 6.10.2004 r.

zowaniu Unii w sprawę ukraińskich wyborów odegrała inicjatywa nowych krajów członkowskich – Polski i Litwy. Polscy eurodeputowani do Parlamentu Europejskiego postulowali wzmocnienie więzi Unii Europejskiej z Ukrainą, co ożywiłoby nad Dnieprem nastroje prozachodnie. W październiku 2004 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski i Niemiec oświadczyli, że – ich zdaniem – „UE powinna wysłać pozytywny sygnał Ukrainie”. Ministrowie stwierdzili ponadto, że przygotowywany przez Komisję Europejską plan współpracy sąsiedzkiej z Ukrainą to ważny, ale nie jedyny instrument polityki wobec Kijowa, gdyż Ukraina jest kluczowym sąsiadem w regionalnym i światowym bezpieczeństwie. Razem uznali, że sprawą zasadniczą jest to, aby UE wyszła poza *Plan działania* (EPS). W szczególności zaproponowali zakończenie procedury uznawania ukraińskiej gospodarki za „rynkową”, rozpoczęcie rozmów o wolnym handlu i udziale Ukrainy w unijnym rynku, ułatwienie ruchu transgranicznego i wreszcie podpisanie traktatu o strategicznym partnerstwie³⁶⁴.

Future Po pierwszej turze wyborów prezydenckich na Ukrainie, w specjalnym komunikacie, Unia Europejska wskazała na poważne problemy z listami wyborczymi oraz niewystarczającą liczbę lokali wyborczych. Organizację głosowania skrytykowała także OBWE. Mimo tych deklaracji Unia nie była poważnie zaangażowana w sprawy ukraińskie. Na początku listopada Polska starała się przekonać inne kraje Unii Europejskiej, że szczyt Rady Europejskiej w Brukseli (4–5 listopada 2004 r.) powinien wezwać władze ukraińskie do równego traktowania obu kandydatów. Wprawdzie przed spotkaniem polski premier Marek Belka uzyskał poparcie kanclerza Niemiec, ale Francja i Włochy były wobec takiej deklaracji niechętne. Naszej dyplomacji już podczas trwania szczytu udało się jednak przeforsować apel Unii do władz Ukrainy o „stworzenie warunków do wolnych i uczciwych wyborów”, a także o zapewnienie kandydatom „równego dostępu do państwowych mediów”. W dokumencie końcowym przywódcy państw UE wyrazili „żał, że pierwsza tura wyborów prezydenckich na Ukrainie nie spełniła międzynarodowych standardów demokratycznych wyborów”, co było jednoznaczne z potępieniem obozu władzy. Parlament Europejski zaapelował o przeprowadzenie uczciwych wyborów prezydenckich na Ukrainie. W rezolucji zapowiedziano, że UE zobowiązuje się do „podjęcia działań mających na celu uwzględnienie europejskich aspiracji Ukrainy”, jeśli Kijów zacznie przestrzegać standardów demokracji³⁶⁵.

22 listopada 2004 r. Rada UE stwierdziła, że Unia jest „zaniepokojona i rozczarowana” przebiegiem drugiej tury wyborów, które „nie spełniły oczekiwań co do standardów demokratycznych”, i zaapelowała, by zarówno przebieg wyborów, jak i ich wynik poddać kontroli. Stojący wówczas na czele Rady UE Bernard Bot, szef holenderskiej dyplomacji, zapowiedział, że wszystkie państwa UE wezwą ukraińskich ambasadorów, by powiedzieć im, że „druga tura wyborów nie spełniła międzynarodowych standardów”. W podobnym tonie przemawiał Javier Solana, który

³⁶⁴ P. Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe”, kwiecień–marzec 2005, s. 66–67.

³⁶⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego – dok. P6_TA(2004)0062, pkt. 40–44.

powiedział, że „nie można zaakceptować sfałszowanych wyników wyborczych na Ukrainie. (...) Obecnie relacje UE – Ukraina zależą głównie od relacji Ukraina – demokracja”³⁶⁶. Dalej jeszcze poszła Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, która 24 listopada 2004 r. stwierdziła, że wybory na Ukrainie zostały zmanipulowane i nie można uznać ich wyników. Podkreślono, że Ukraińcom nie pozwolono w sposób wolny wybrać prezydenta, a oficjalnie ogłoszony zwycięzca – W. Janukowycz, „straci wiarygodność w oczach społeczności międzynarodowej i zaszkodzi interesom Ukrainy”. Zaapelowano także do władz o niestosowanie siły.

Sprawę Ukrainy poruszono następnie na szczycie UE – Rosja 25 listopada 2005 r. w Hadze. Unijni przedstawiciele byli zaniepokojeni przebiegiem wyborów, natomiast prezydent Władimir Putin przekonywał, że „Nie mamy prawa w jakikolwiek sposób mieszać się w proces wyborczy ani narzucać Ukraińcom naszych opinii. Nie mamy moralnego prawa popychać dużego kraju europejskiego do masowego nieporządku na ulicach. Wszystkie sprawy związane z wyborami powinny być rozpatrzone w ramach ukraińskiej konstytucji i prawa wyborczego”. Szczyt UE – Rosja nie przyniósł oczekiwanych przez Unię rezultatów, bowiem prezydent W. Putin nie zgodził się na podpisanie porozumienia o współpracy gospodarczej, która miała objąć wszystkich „wspólnych sąsiadów”, w tym Ukrainę³⁶⁷.

Inicjatywy Unii Europejskiej nie wychodziły poza ramy perswazji i dyplomacji. Nie stać było Brukseli na ostre posunięcia, w rodzaju sankcji politycznych i ekonomicznych, co zapowiadał rząd Stanów Zjednoczonych. Wynikało to ze zróżnicowania wielu podejść społeczeństw europejskich. W głównych czasopiśmie („The Independent”, „Spectator”, „The Guardian”, „Le Figaro”) opisywano ukraińskie wydarzenia w kategoriach zagrożenia dla stabilności Europy i jej stosunków z Rosją oraz ostrzegano przed wybuchem ukraińskiego nacjonalizmu, czy wręcz rozłamem kraju. Media pomijały wolę i aspirację ukraińskiego społeczeństwa i w przeciwieństwie do polskich nośników informacji brak było migawek z Placu Niepodległości, gdzie tysiące Ukraińców wyrażało swoje poparcie dla demokratycznych wyborów. W początkowych relacjach BBC i CNN na pierwszym planie był Władimir Putin, a w tle zaburzenia wewnętrzne na Ukrainie.

26 listopada 2004 r., na prośbę Leonida Kuczmy i Wiktora Juszczenki, do Kijowa przybył z misją mediacyjną polski prezydent Aleksander Kwaśniewski. Wcześniej zaapelował on o współpracę do partnerów z Unii Europejskiej. Jako pierwszy udzielił mu poparcia Javier Solana, szef unijnej dyplomacji. Po trudnych negocjacjach udało się zebrać wokół „okrągłego stołu” dziewięciu polityków: czterech Ukraińców (L. Kuczmy, W. Janukowycza, W. Juszczenkę i szefa parlamentu W. Łytwyna) oraz pięciu cudzoziemców (A. Kwaśniewskiego, J. Solanę, prezydenta Litwy V. Adamcusa, sekretarza generalnego OBWE J. Kubisza oraz B. Gryzłowa – szefa rosyjskiej Dumy). Europarlamentarzysta Włodzimierz Cimoszewicz tak komentował ówczesną sytuację: „Problemem Ukraińców po drugiej turze wyborów

³⁶⁶ Cyt. za P. Turczyński, op. cit., s. 71.

³⁶⁷ J. Bielecki, *Kryzysu nie można pominąć milczeniem*, „Rzeczpospolita” z 9.11.2004 r.

była niezdolność do rozmowy. Jedna strona twierdziła – wbrew oczywistym faktom – że wszystko jest w porządku. Drudzy to odrzucali, ale poza pryncypialnym sprzeciwem nie mieli propozycji, co robić³⁶⁸.

W odpowiedzi na wydarzenia ukraińskie na początku grudnia 2004 r. Parlament Europejski przeprowadził specjalną debatę na ten temat. Jerzy Buzek zaprezentował wówczas cztery warunki, które powinny spełniać władze w Kijowie: rozwiązanie kryzysu bez użycia siły; zachowanie integralności terytorialnej państwa; powtórzenie bez fałszerstw drugiej tury wyborów; zapewnienie obu kandydatom równego dostępu do mediów państwowych. W tym samym czasie L. Kuczma wyjechał do Moskwy, gdzie zarzucił delegacji Parlamentu Europejskiego podsycanie emocji i przekonywał, że należy powtórzyć całe wybory, a nie tylko drugą turę. 3 grudnia 2004 r. orzekł, że należy przeprowadzić drugą turę wyborów do 26 grudnia i zmienić skład Centralnej Komisji Wyborczej. W kilka dni później, 6 grudnia 2004 r., przy kolejnym „okrągłym stole” przyjęto kompromis: zmiana ordynacji wyborczej w zamian za zmianę konstytucji.

Unia Europejska zaangażowała się w ostatniej fazie kryzysu w poparcie dla demokratycznych przemian na Ukrainie. Javier Solana tak podsumował unijną politykę w czasie tych wydarzeń: „Był to przykład polityki zagranicznej UE w najlepszej formie: silnej pod względem wsparcia wartości europejskich; nieugiętej w obronie demokratycznych aspiracji Ukrainy; otwartej i szczerzej w dialogu z Rosją oraz pragmatycznej pod względem współpracy pomiędzy stolicami a Brukselą”³⁶⁹.

23 stycznia 2005 r. Wiktor Juszczenko został mianowany nowym prezydentem Ukrainy. W swoim pierwszym przemówieniu, wygłoszonym na Majdanie, skierował kurs ukraińskiej polityki zagranicznej na integrację z Unią Europejską³⁷⁰.

Pierwsze podróże prezydenta W. Juszczenki potwierdziły deklaracje nowych władz dokonania istotnej rewizji dotychczasowej strategii zagranicznej Ukrainy. Za namową Aleksandra Kwaśniewskiego pierwszą wizytę złożył on w Moskwie, podkreślając, że Rosja pozostaje strategicznym partnerem Ukrainy, ale ich relacje muszą być oparte na nowych „racjonalnych zasadach”. Podkreślił, że zasady, w oparciu o które zamierza kształtować relacje z Rosją, muszą uwzględniać interesy państwowe Ukrainy i nie mogą blokować Ukrainie swobody wyboru i poruszania się w innych kierunkach „i na inne rynki”³⁷¹. Podczas wizyty w Strasburgu, przemawiając w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy 25 stycznia 2005 r., Wiktor Juszczenko powtórzył priorytety w polityce zagranicznej Ukrainy: integrację z Unią Europejską oraz jak najlepsze stosunki z Rosją i innymi państwami, szczególnie z sąsiadami.

³⁶⁸ Wywiad z Włodzimierzem Cimoszewiczem, „Gazeta Wyborcza” z 27.12.2004 r.

³⁶⁹ Cyt. za P. Turczyński, op. cit., s. 84.

³⁷⁰ *Początek prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 04(382), 27.01.2005.

³⁷¹ Ibidem, s. 8.

Z kolei w styczniu 2005 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie Ukrainy, w której wezwał do rozważenia innych form stowarzyszenia z Ukrainą, przedstawiając temu państwu jasną perspektywę europejską, a także do gospodarczego i administracyjnego wsparcia reform na Ukrainie i wzrostu pomocy finansowej dla tego kraju. Wezwano Komisję i Radę UE do przyjęcia ułatwień wizowych dla Ukraińców wjeżdżających do UE, uznania Ukrainy za państwo o gospodarce rynkowej oraz zasługujące na członkostwo w WTO.

3.2.4.2. Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Ukraina miała być państwem, które, zdaniem komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE – Chrisa Patten, najbardziej skorzysta z proponowanego przez Komisję Europejską programu współpracy z najbliższym sąsiedztwem³⁷². Chodziło o to, że Ukraina sama deklarowała zbliżenie z Unią Europejską, licząc na integrację, a więc była skłonna do reform wewnętrznych i dostosowania do wymogów i standardów unijnych. Poprzez swoją politykę mogła wykorzystać w pełni mechanizmy i instrumenty wsparcia w ramach EPS. Europejska Polityka Sąsiedztwa stworzyła nową płaszczyznę współpracy, kontaktów i negocjacji między Kijowem a Brukselą.

W pierwszych, najważniejszych dokumentach unijnej polityki sąsiedztwa Ukraina zajęła ważne miejsce, jako państwo posiadające najdłuższą, bezpośrednią granicę z Unią Europejską. W komunikacie Komisji Europejskiej z 2003 r. pt. „Szeroka Europa – Sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”³⁷³ celem unijnej polityki względem Ukrainy miało być pogłębianie współpracy gospodarczej oraz intensyfikacja wspólnych działań w zakresie walki z wszelkiego rodzaju transgranicznymi zagrożeniami. W *Planie działań* przewidzianym dla Ukrainy było stworzenie określonych koncesji dla tego państwa w zamian za reformy wewnętrzne³⁷⁴.

W *Raporcie krajowym* z 12 maja 2004 r., odnoszącym się do Ukrainy, przeanalizowano sytuację wewnętrzną kraju nad Dnieprem³⁷⁵. Choć zaznaczono duży postęp w sferze gospodarki, to zdaniem przedstawicieli unijnych funkcjonowanie państwa pozostawiało wiele do życzenia. Negatywnie odniesiono się do sfery politycznej kraju, w której państwo oraz nieliczne grono właścicieli prywatnych roztoczyły kontrolę nad przestrzenią medialną kraju; utrudniano pracę niezależnych mediów. Poddano w *Raporcie* krytyce poddano wypadki stosowania przemocy wobec dziennikarzy śledczych. Z drugiej strony podkreślono ukraińskie zaangażowanie w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Pochwalono udział Ukrainy w misji stabilizacyjnej w Bośni i Hercegowinie, gdzie wysłano ukraińskich funkcjonariuszy policji. Godnym uwagi był też dynamiczny

³⁷² *Ukraina u progu WTO*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2003 r.

³⁷³ *Szersza Europa – koncepcja unijnej polityki wobec sąsiadów*, „Komentarze OSW”, 20 marca 2003 r. (źródło URL: http://www.europa.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf, marzec 2004).

³⁷⁴ R. Brodzicz-Smoliński, *Dokąd zmierza Ukraina...*, op. cit, s. 4.

³⁷⁵ *Ukraina – Raport Krajowy*, „Komentarze OSW”, 20.05.2004.

wzrost obrotów między rokiem 2000 a 2003: unijny eksport na Ukrainę wzrósł w tym czasie z 3,6 do 6,2 mld euro, a import z Ukrainy z 2,9 do 3,5 mld euro. Komisja zauważyła też postęp w wypełnianiu przez Kijów postanowień *Układu o partnerstwie i współpracy* (PCA).

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa opracowano *Plany działań* dla sąsiadów UE, w tym dla Ukrainy. Konsultacje z Ukrainą w sprawie *Planu działań UE – Ukraina (Ukraine Action Plan – EU)*³⁷⁶ rozpoczęły się jeszcze w styczniu 2004 r. i zakończyły się we wrześniu 2004 r. Do sfinalizowania prac nad owym planem skłonił Unię demokratyczny finał wydarzeń związanych z „pomarańczową rewolucją”. Rada Współpracy UE – Ukraina 21 lutego 2005 r. przyjęła wspólny *Plan działań* jako główne narzędzie implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Plan ten składa się z sześciu części przedstawiających priorytetowe obszary współpracy w następującej kolejności: polityczny dialog i reformowanie; gospodarcze i socjalne reformy i rozwój; handel i rynkowe reformy oraz reforma regulacyjna; współpraca w sferze wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych; transport, energetyka, społeczeństwo informacyjne oraz środowisko naturalne; kontakty międzyludzkie. Plan miał charakter dokumentu otwartego, co oznaczało, iż mogły zostać wprowadzone poprawki i zmiany w zależności od postępu w realizacji wyznaczonych priorytetów³⁷⁷.

Plan działań obejmuje okres trzech lat. Jego działanie ma na celu wsparcie Ukrainy w dążeniach do przyszłej integracji z ekonomiczną i społeczną przestrzenią europejską. Wprowadzenie *Planu działań* miało przybliżyć w znacznym stopniu ukraiński system legislacyjny, normy i standardy do wymagań unijnych. Jego celem było również zbudowanie silnych fundamentów dla przyszłej integracji ekonomicznej Ukrainy z Unią, a także przybliżenie wstąpienia tego sąsiada do WTO. Miał on też niewątpliwie pomóc w podniesieniu standardu życia Ukraińców³⁷⁸.

Wykonanie *Planu działań* miało stopniowo zbliżyć Ukrainę do jednolitego rynku i dać podstawy do utworzenia strefy wolnego handlu z Unią Europejską. Celem politycznym natomiast było zawarcie nowego porozumienia, zastępującego PCA.

Dając wyraz poparcia dla ukraińskiej „pomarańczowej rewolucji”, 31 stycznia 2005 r. na posiedzeniu Rady UE, na szczepku ministrów spraw zagranicznych, przyjęto dodatkowy 10-punktowy plan pogłębiania współpracy z Ukrainą³⁷⁹. Uzupełnia on *Plan działań* i uwzględnia niektóre ukraińskie postulaty: uzyskanie statusu kraju z gospodarką rynkową, poparcie dla członkostwa w WTO, liberalizację

³⁷⁶ *EU/Ukraine Action Plan* (źródło URL:

<http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf>, marzec 2008).

³⁷⁷ I. Lyubashenko, *Rola i znaczenie umów między UE a Ukrainą* (źródło URL:

<<http://www.psz.pl/content/view/7170/1/4>>, marzec 2008).

³⁷⁸ B. Kolbus, *Sprawa ukraińska a rozwój polityki zagranicznej UE*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu (źródło URL: http://knim.wszia.edu.pl/Sprawa_ukraińska.pdf, marzec 2008).

³⁷⁹ G. Gromadzki, Sz. Klocek, *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE – Ukraina do wiosny 2006 roku*, Wydawnictwo Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2005, s. 17–18.

handlu stałą i tekstyliami, uproszczenie reżimu wizowego. UE zadeklarowała ponadto zwiększenie dla Ukrainy dostępu do funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego aż do kwoty 250 mln euro³⁸⁰.

Ze wszystkich porozumień do najważniejszych należało uznanie Ukrainy za państwo o gospodarce rynkowej. We wspólnym oświadczeniu stwierdzono, że stosunki wzajemne znajdują się obecnie w fazie ożywienia związanego z wydarzeniami na Ukrainie i wprowadzania w życie postanowień *Planu działań*³⁸¹.

W celu uzupełnienia i wypełnienia *Planu działań* UE – Ukraina rząd ukraiński 22 kwietnia 2005 r. przyjął tzw. mapę drogową, która opisywała ponad 300 praktycznych działań, które zawarte zostały w planie. W sierpniu 2005 r. strona ukraińska poinformowała, iż wdrożono już 70% „mapy drogowej”. Jednak nieoficjalne oceny są mniej optymistyczne³⁸².

Plan działań oceniony został podczas szczytu UE – Ukraina 1 grudnia 2005 r. w Kijowie. Strony uzgodniły warunki współpracy w kluczowych sektorach – energii i transportu. Podpisały dwa porozumienia o współpracy w dziedzinie lotnictwa i systemu nawigacji Galileo i rozpoczęły negocjacje w sprawie ułatwień wizowych i równoległe toczonych negocjacji w sprawie o umowy o readmisji. Porozumiały się także w kwestiach bliższej współpracy w sprawach zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; UE zgodziła się wspierać Ukrainę w jej wysiłkach na rzecz zniszczenia drobnej i lekkiej broni i amunicji, bliższą współpracę w rozwiązaniu konfliktu w Naddniestrzu poprzez uruchomienie Misji Pomocy Granicznej UE na nadniestrzańskim odcinku granicy Ukraina – Mołdawia³⁸³.

Istotny jest również fakt, iż pomoc dla Ukrainy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, który od 2007 r. zastąpił TACIS, nie będzie ograniczona do pomocy technicznej, lecz zostanie rozszerzona o takie instrumenty i mechanizmy, jak tzw. twinning, czyli partnerstwo pomiędzy administracjami Ukrainy i państw członkowskich UE oraz TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*). Celem pierwszego jest przygotowanie administracji ukraińskiej do przyjęcia *acquis communautaire* Unii Europejskiej. Celem drugiego jest dostarczenie Ukrainie pięciu podstawowych usług, takich jak: dokumentacja, informacja i doradztwo w sprawie legislacji jednolitego rynku wewnętrznego, warsztaty i seminaria, wizyty studyjne w Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE, ekspertyzy i stworzenie baz danych na temat dostarczanej pomocy technicznej i jej rezultatów³⁸⁴.

Implementacja *Planu działań* w latach 2005–2007 została oceniona pozytywnie, chociaż analitycy podkreślają, że była ona selektywna, mało systematyczna,

³⁸⁰ Rozszerzony *Plan działań* przyjęto 21 lutego 2005 r. K. Pełczyńska-Nałęcz, op. cit., s. 12.

³⁸¹ *Press Release*, IP/05/1505, Brussels, 30 November 2005.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ M. Pietraś, T. Kapuśniak, op. cit., s. 330.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 342.

a w niektórych kwestiach nie udało się osiągnąć żadnych postępów³⁸⁵. Dobrze natomiast została oceniona współpraca w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Uznano, że dobrze funkcjonuje mechanizm konsultacji, prowadzony na kilku płaszczyznach: z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa oraz z „trójką” i Sekretariatem Generalnym UE. Odnotowano pozytywnie pragnienie powołania polsko-litewsko-ukraińskiego batalionu do prowadzenia operacji w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony³⁸⁶. Ponadto, od maja 2005 do 2007 r. Ukraina wsparła 92% dokumentów przyjętych przez UE w sprawach problemów regionalnych i międzynarodowych. Unia wyposażyła misję graniczną EUBAM między Ukrainą i Mołdawią³⁸⁷. Unia zauważyła także, że od 2004 r. Ukraina stała się bardziej demokratyczna, poprawiła się sytuacja mediów, wolności słowa i wyborów. Według Freedom House w 2006 r. Ukraina, jako jedyny kraj WNP została zaliczona do krajów o statusie „wolnych państw”.

W *Raporcie na temat implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* z 3 kwietnia 2008 r. podsumowano poprzedni rok aktywności UE w sąsiedztwie oraz postępach poczynionych przez państwa objęte EPS w roku 2007³⁸⁸. W przypadku *Raportu krajowego* na temat Ukrainy podkreślono dotychczasowe osiągnięcia, jak i te bezpośrednio związane z omawianym okresem. 1 stycznia 2007 r. weszło w życie porozumienie o readmisji i uproszczeniu systemu wizowego, podpisane 18 czerwca 2007 r.³⁸⁹, na który Komisja Europejska przeznaczyła w 2007 r. 35 mln euro, aby zabezpieczyć granicę unijną i zapewnić zdolności ukraińskie w sferze zapobiegania nielegalnej migracji. W tym czasie rozpoczęto także rozmowy na temat stworzenia wspólnej przestrzeni powietrznej.

Unia i Ukraina współpracują ściśle w sprawach energii. Powołane Gazowo-Meteorologiczne Centrum w Bajarce było rezultatem rozmów i budowania przejrzystych reguł dostarczania gazu do Europy Zachodniej. W tym obszarze Komisja Europejska w 2007 r. przeznaczyła na reformy w sektorze energetycznym 87 mln euro.

Unia Europejska w 2007 r. przeznaczyła na EPS w sumie 1,65 mld euro, z czego 144 mln na pomoc dla Ukrainy, 85 mln dla Mołdawii i 190 mln dla Maroka³⁹⁰.

³⁸⁵ Można tu zaliczyć brak niezależnego sądownictwa, nadal wszechobecną korupcję oraz niedolny system socjalno-ekonomiczny. Oceniono, że reformy w ostatnim obszarze prowadzone są zbyt wolno. Ukraina posiada nadal zbyt skomplikowany system podatkowy, zbyt dużą „szarą strefę”, bezrobocie i poziom ubóstwa. *Ukraine-EU: towards a new phase of cooperation*, op. cit., s. 3.

³⁸⁶ Bazą dla powołania polsko-litewsko-ukraińskiego batalionu był LITPOLBAT. Konsultacje na temat nowego batalionu rozpoczęły się latem 2007 r. Jego zadaniem jest udział w misjach pokojowych. Ma on też pomóc aspirującej do NATO Ukrainie we wstąpieniu do Sojuszu.

³⁸⁷ Więcej na ten temat w podrozdziale dotyczącym Mołdawii.

³⁸⁸ *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*, Communication from the Commission to the Parliament and the Council, Brussels, 3 April 2008, COM (2008) 164 (źródło URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_en.pdf>, kwiecień 2008).

³⁸⁹ *Ukraine-EU Visa Facilitation Agreement* (źródło URL: <<http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/11577.htm>>, kwiecień 2008).

³⁹⁰ D. Pszczółkowska, *Unia pomaga Ukrainie, ale nie chce jej u siebie*, „Gazeta Wyborcza” z 3.04.2008 r.

Te trzy państwa zostały wyróżnione jako najbardziej zaawansowane w reformach wewnętrznych. W przypadku Ukrainy jest to wzrost o 360% w porównaniu z 2002 r. Ogólnie w latach 2007–2010 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa Ukrainie mają przypaść 494 mln euro. Zostanie to podzielone na trzy priorytetowe obszary: wsparcie demokratycznego rozwoju i dobrych rządów, usprawnienie zdolności administracyjnych we wprowadzaniu reform oraz na rozwój infrastruktury.

3.2.5. Współpraca gospodarcza

Unia Europejska jest największym partnerem gospodarczym Ukrainy. Zgodnie z danymi Państwowego Komitetu Statystycznego w okresie styczeń–kwiecień 2007 r. 30,3% całego ukraińskiego eksportu oraz 34,4% importu zabezpieczyła Unia Europejska³⁹¹. Z roku na rok rośnie także udział Ukrainy w bilansie handlowym Unii Europejskiej. W 2007 r. import z tego państwa wyniósł 25,2%³⁹². Jednakże najnowszy ranking Banku Światowego (*Doing Business Report 2008*), oceniający od lat m.in. jakość i skuteczność stosowania regulacji dotyczących prowadzenia biznesu, nie jest dla Ukrainy korzystny. Kolejny rok kraj zajął odległe, 139. miejsce. Dla porównania Rosja zajęła 106., Białoruś 110., a Polska 74. pozycję (co zostało w naszym kraju uznane za wynik bardzo słaby)³⁹³.

Z danych Państwowego Komitetu ds. Statystyki wynika, że w ciągu ostatnich trzech lat wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Ukrainie potroiła się, przekraczając na koniec 2007 r. 21 mld dolarów.

Obecnie gospodarka ukraińska nie jest w stanie włączyć się w proces integracji z jakąkolwiek jednostką. W latach 1991–2000 kolejne ukraińskie ekipy rządzące nie zdołały wypracować zwartej koncepcji polityki gospodarczej. Potrzebne reformy nie zostały w większości wprowadzone w życie. Największym sukcesem była twarda od 1994 r. polityka monetarna, dzięki której udało się uporządkować system finansów państwa, wprowadzić w 1996 r. narodową walutę – hrywnę. Dzięki pomocy i kredytom państw UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego udało się kilkakrotnie ratować stabilność finansową w latach kryzysu. Wsparcie finansowe UE dla Ukrainy w okresie 1991–1997 wyniosło 1473 mln ECU. Dalsze 2547 mln ECU przekazały w tym czasie Ukrainie państwa członkowskie; a w ramach programu TACIS otrzymała ona w latach 1991–1995 sumę 400 mln ECU³⁹⁴. Według Ministerstwa Finansów Ukrainy od 1991 do 1998 r. Ukraina otrzymała od międzynarodowych instytucji finansowych kredyty wartości 3,5 mld USD, z czego 2,2 mld pochodziło z MFW³⁹⁵.

³⁹¹ *Ukraine–EU: towards a new phase of cooperation*, op. cit., s. 3.

³⁹² *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*, op. cit.

³⁹³ A. Krakowiak, *Ukraina otwiera się na Europę*, „Rzeczpospolita” z 27.02.2008 r.

³⁹⁴ Tadeusz Krząstek, op. cit., s. 65–66.

³⁹⁵ *Ibidem*, s. 66.

W kontaktach gospodarczych Ukraina stosuje podwójne standardy. Podpisanie 19 września 2003 r. układu z Rosją, Białorusią i Kazachstanem ustanawiającego Wspólną Przestrzeń Gospodarczą (WPG) jest tego najlepszym dowodem. Zgodnie z projektem nowy związek czterech państw miałby się przekształcić w unię celną ze wspólną polityką podatkową i finansową, wspólną walutą. Przedstawiciele UE jasno dawali do zrozumienia, że takie posunięcie nie wróży dobrze zbliżeniu i zrozumieniu. Günter Verheugen, unijny komisarz ds. rozszerzenia UE, powiedział, że umowa o WPG może mieć „poważne skutki dla stosunków Ukrainy z Unią Europejską”. Chodzi przede wszystkim o to, że WPG stoi w sprzeczności z zobowiązaniami w ramach umów dwustronnych, w tym o partnerstwie i współpracy, z Unią Europejską. I choć porozumienie może spotkać taki sam los, jaki miało wiele z niezrealizowanych przedsięwzięć w ramach WNP, Kijów wykonał gest w stosunku do Moskwy, a nie UE³⁹⁶.

Interesy Ukrainy i krajów członków UE muszą być zrównoważone. Powinna nastąpić stopniowa liberalizacja handlu zagranicznego – z uwzględnieniem rozwoju gospodarki krajowej – i realizowanie specyficznych programów, stymulujących narodowych eksporterów³⁹⁷.

W styczniu 2005 r. Unia Europejska uznała Ukrainę za państwo o gospodarce rynkowej, co otworzyło jej drogę do Światowej Organizacji Handlu. Wreszcie 10 kwietnia 2008 r. Rada Najwyższa Ukrainy ratyfikowała protokół o członkostwie w WTO, likwidując tym samym ostatnią przeszkodę na drodze przystąpienia Ukrainy do tej organizacji³⁹⁸. Szybka ratyfikacja umożliwi także Ukrainie wykorzystanie członkostwa w WTO w dialogu z Rosją. Dzięki ratyfikacji Ukraina została pełnoprawnym członkiem WTO już 10 maja 2008 r. Członkostwo to było warunkiem utworzenia ukraińsko-unijnej pogłębionej strefy wolnego handlu, w sprawie której Ukraina prowadzi obecnie negocjacje z UE. Członkostwo zwiększa także atrakcyjność Ukrainy jako partnera w tworzeniu stref wolnego handlu z innymi partnerami. Kijów już zabiega o utworzenie takich stref z USA, Rosją oraz w regionie czarnomorskim. Szybka ratyfikacja protokołu umożliwi wejście Ukrainy do roboczej grupy WTO ds. członkostwa Rosji. Kijów zyska w ten sposób dodatkowy instrument, wzmacniający jego pozycję w negocjacjach z Rosją³⁹⁹.

³⁹⁶ W. Radziwinowicz, *Ukraina podpisała z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, ale z poprawkami*, „Gazeta Wyborcza” z 19.09.2003 r.

³⁹⁷ A. Mazarski, Y. Voronova, *Specyficzne cechy ekonomicznej integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Wybrane kierunki dostosowywania...*, op. cit., 126–128.

³⁹⁸ Za członkostwem w WTO głosowało 411 deputowanych z frakcji Blok Julii Tymoszenko, Nasza Ukraina – Ludowa Samoobrona, Bloku Łytwyna i Partii Regionów. Przeciwno głosowali jedynie komuniści.

³⁹⁹ *Rada Najwyższa zatwierdza członkostwo w WTO*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 16.04.2008.

3.2.6. Współpraca w sferze bezpieczeństwa

Ukraina jako bezpośredni sąsiad Unii Europejskiej odgrywa duże znaczenie w sferze współpracy na rzecz bezpieczeństwa europejskiego. Współpraca ta dotyczy zarówno tzw. twardego, jak i miękkiego bezpieczeństwa. Do tego dochodzą jeszcze kwestie bezpieczeństwa energetycznego, w tym nuklearnego (Czarnobyl).

Ukraina pozytywnie odniosła się do europejskich postulatów zwiększenia możliwości reagowania na kryzysy i konflikty w ramach EPBiO⁴⁰⁰. Kijów wyraził pragnienie aktywnego włączenia się w realizację tej polityki. Na spotkaniu UE – Ukraina w Jałcie we wrześniu 2001 r. wprowadzono Ukrainę w zagadnienie rozwoju europejskich zdolności operacyjnych i autonomii w polityce bezpieczeństwa. W dokumencie końcowym Kijów zobowiązał się wspierać Europejczyków poprzez możliwość użycia ukraińskich transportowców w operacjach, jakie mogłyby być podejmowane w ramach unijnych operacji opanowywania kryzysów⁴⁰¹. Potwierdzono to we wspomnianym *Raporcie nt. implementacji porozumienia o partnerstwie i współpracy* z marca 2002 r.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 20–21 czerwca 2002 r. przywódcy państw ustalili ogólne ramy współpracy z Ukrainą w ramach reagowania kryzysowego. Uzgodniono, że Unia Europejska posiada autonomię i decyduje o zaproszeniu państw trzecich do wzięcia udziału w danej operacji opanowywania kryzysów. Do każdej z nich ma być dołączone dodatkowe porozumienie szczegółowe, które precyzować będzie udział Ukrainy w konkretnej operacji. *Umowę między Unią Europejską a Ukrainą ustanawiającą zasady ogólne udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami prowadzonych przez Unię Europejską* sporządzono w Luksemburgu 13 czerwca 2005 r.⁴⁰² Określiła ona zadania i status personelu ukraińskiego w operacjach UE, zakres odpowiedzialności ukraińskiego personelu, finansowanie operacji, podział kompetencji i sposób dowodzenia. Ukraina zobowiązała się, że wszelkie działania w trakcie trwania operacji będą zgodne ze wspólnym działaniem, uchwalanym przez Radę Unii Europejskiej. Ważne jest przy tym, aby Ukraina zgodziła się z nim. Ukraina podpisała również *Umowę o procedurach bezpieczeństwa w zakresie wymiany informacji klasyfikowanych*⁴⁰³.

⁴⁰⁰ J. Sherr, *The Enlargement of the West & The Future of Ukraine*, „Conflict Studies Research Centre”, February 2002.

⁴⁰¹ *Ukraine – European Union Summit. Yalta, 11 September 2001, Joint Statement*, Brussels, 11 September 2001, 11772/01 (Preese 315).

⁴⁰² *Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations*, Official Journal L 182, 13/07/2005 P. 0029 – 0034 (źródło URL:

< [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0713\(02\): EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0713(02): EN:HTML)>, czerwiec 2008). *Umowa między Unią Europejską a Ukrainą ustanawiająca zasady ogólne udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami prowadzonych przez Unię Europejską* (Dz.U. L 182R z 13.7.2005, s. 29–34).

⁴⁰³ *Umowa między Ukrainą a Unią Europejską w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych* (Dz.U. L 172R z 5.07.2005 r., s. 84–86).

Współpraca UE i Ukrainy w sferze bezpieczeństwa znajduje się nadal na niskim poziomie i choć przekroczyła ona ramy PCA, nie jest satysfakcjonująca, przede wszystkim dla Ukrainy. Kijów wysłał do Bośni i Hercegowiny pięciu ukraińskich policjantów jako wsparcie dla misji pokojowej UE (EUPM) oraz jednego policjanta do unijnej misji policyjnej PROXIMA⁴⁰⁴.

Miękkie bezpieczeństwo

Ukraina graniczy z Unią Europejską poprzez Słowację (98 km), Węgry (140 km) i Polskę (535 km). W procesie integracji do Unii Europejskiej kraje graniczące z Ukrainą musiały wprowadzić nowy system wizowy, wynikający z układów z Schengen oraz dostosować się do restrykcji dotyczących walki z zorganizowaną przestępczością, nielegalną migracją i postępowaniem z uchodźcami. Państwa „graniczne” UE zostały zobowiązane do wprowadzenia obowiązku wizowego dla obywateli Rosji, Ukrainy i Białorusi. Było to szczególnie dotkliwe dla Ukrainy, która posiadała ruch bezwizowy lub ułatwienia wizowe w formie dwustronnych porozumień. Polska wprowadziła wize dla obywateli państw wschodnich w 2003 r., przy czym dla Ukrainy wize były bezpłatne. Do przełomu doszło pod koniec 2007 r., kiedy to Polska znalazła się w strefie Schengen. Oznaczało to dla wschodnich sąsiadów ostateczne zaostrenie procedur wydawania wiz, które od tej pory nie były już bezpłatne. Obywatele Ukrainy mieli płacić za jednorazową wizę schengenką 35 euro⁴⁰⁵. Sytuacja Ukrainy wśród wschodnich sąsiadów jest szczególna również z tego względu, że właśnie z tego państwa pochodzi najwięcej emigrantów pracowniczych⁴⁰⁶.

W preambule do unijno-ukraińskiego porozumienia o ułatwieniach wizowych z 1 stycznia 2007 r. uznaje się, że długoterminowym celem wzajemnych relacji będzie ustanowienie reżimu bezwizowego dla obywateli tego państwa. Podobne zapisy zostały umieszczone we wspólnym planie działań w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przyjętym w październiku 2006 r. Jednakże zdaniem ekspertów: „Praktyczny, zinstytucjonalizowany dialog w tej sprawie nie jest prowadzony. Chociaż oferowane przez UE rozwiązania polityczne nie zadowolają strony ukraińskiej, to otrzymuje ona ze strony UE znaczną pomoc finansową i techniczną”⁴⁰⁷. Od 1999 r. Ukraina otrzymała od Wspólnoty pomoc w wysokości 250 mln euro na ulepszenie systemu ochrony granicy. Ponadto w związku z zawar-

⁴⁰⁴ W marcu 2008 r. w misji EUPM był jeden cywilny przedstawiciel z Ukrainy. Skład ilościowy EUPM z każdego państwa patrz: (źródło URL: < <http://www.eupm.org/Documents/Weekly.pdf>>, marzec 2008). Zob. także *Porozumienie pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą w sprawie udziału Ukrainy w Misji Policyjnej Unii Europejskiej w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii* (EU-POL „Proxima”), (źródło URL: < www.infor.pl/download/site/pl/oj/2004/1_354/1_35420041130pl00820084.pdf>, czerwiec 2008).

⁴⁰⁵ S. Łodziński, *Polska droga do Schengen – Opinie Ekspertów*, [w:] *Papierowa Kurtyna wiz. Wybrane polityki migracyjnej Polski a porozumienia z Schengen*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 196.

⁴⁰⁶ M. Jaroszewicz, *Skutki...*, s. 10.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, s. 28.

ciem umowy o readmisji w 2008 r. Kijów ma otrzymać 30 mln euro na rozbudowę ośrodków dla nielegalnych migrantów.

Aby utrzymać uprzywilejowane warunki wizowe, Ukraina dąży do podpisania z państwami strefy Schengen umów o małym ruchu granicznym. Taką umowę podpisały z Ukrainą Węgry. Natomiast z Polską podpisano taką umowę 28 marca 2008 r. Kiedy zostanie ona ratyfikowana przez oba parlamenty, mieszkańcy ukraińskiej strefy przygranicznej (pasa szerokości od 30 do 50 km) będą mogli przyjeżdżać do Polski bez wiz⁴⁰⁸. Obejmie to ok. 1,5 mln Ukraińców mieszkających do 50 km od granicy z Polską⁴⁰⁹.

3.3. BIAŁORUŚ

Stosunek Unii Europejskiej do Białorusi jest zdeteminowany przez system polityczny panujący w tym kraju pod autorytarnymi rządami prezydenta Aleksandra Łukaszenki. Międzynarodowa izolacja, w jakiej znalazła się Białoruś, nie pozwala jej brać czynnego udziału w regionalnych porozumieniach z dziedziny bezpieczeństwa. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa skierowana jest na ścisłą współpracę z Federacją Rosyjską, z którą Białoruś chce stworzyć Państwo Związkowe⁴¹⁰. To ogranicza Unii Europejskiej, na obecnym etapie, możliwości wpływu na procesy wewnętrzne w tym kraju. Analitycy podkreślają, że szansą na poprawę sytuacji jest zaangażowanie Unii w budowanie społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi poprzez wspieranie inicjatyw pozarządowych i danie wyraźnego sygnału, że „Europa potrzebuje Białorusi” – demokratycznej i praworządnej.

3.3.1. Rosyjsko-białoruska przestrzeń bezpieczeństwa

W odróżnieniu od Ukrainy, która przyjęła tzw. wielowektorową politykę bezpieczeństwa, Białoruś zdecydowanie opowiedziała się za opcją jednowektorową. Jednakże warto zauważyć, że w białoruskiej polityce zagranicznej dają się wydzielić dwa okresy: pierwszy obejmuje lata 1990–1994, drugi trwa do dziś⁴¹¹.

W pierwszym okresie Białoruś zmierzała do zrównoważenia wpływów Rosji i Zachodu w swojej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Szybko uzyskała status

⁴⁰⁸ Premier Tusk w Kijowie załatwił mały ruch graniczny, „Gazeta Wyborcza” z 29.03.2008 r.

⁴⁰⁹ Od początku obowiązywania umowy o uproszczeniu procedur wizowych liczba Ukraińców wyjeżdżających do państw UE zmniejszyła się 2,6-krotnie. Problemy z uzyskaniem wiz, coraz liczniejsze skargi kierowane do ukraińskiego MSZ oraz incydenty związane z dyskryminacyjnym traktowaniem Ukraińców w państwach UE skłoniły przedstawicieli ukraińskich władz do sformułowania poważnych zarzutów pod adresem Unii.

⁴¹⁰ G. Pieriepelica, *Bielorusko-rosijskaja bojenno-politiceskaja integracija i ee wlijanie na bie-zopasnot' Ukrainy*, [w:] *Belorusija na perieputie: w poiskach miezdunarodnoj identic'nosti*, Centrum Karnegi, Moskwa, Nojabr 1998, s. 87–113.

⁴¹¹ K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, AON, Warszawa 2003, s. 32.

członka stowarzyszonego w Parlamencie Europejskim i obserwatora w Radzie Europy. Ustanowiła także stosunki z Republiką Federalną Niemiec, USA, Wielką Brytanią, Indiami, Włochami oraz z państwami sąsiednimi, w tym z Rosją. W *Deklaracji suwerenności państwowej* Białorusi z 1990 r. zapisano, że państwo to dąży do neutralności, ale przystąpienie Mińska do *Układu taszkienckiego* (grudzień 1993 r.) oraz realizowanie umowy o powołaniu wspólnego państwa położyło kres idei neutralności tego państwa. Z drugiej strony Białoruś jako pierwsza z byłych republik zrezygnowała z broni jądrowej, ratyfikowała układ START I i protokół lizboński. W ten sposób nie naraziła się, jak zrobiła to Ukraina, na krytykę Zachodu, a tym bardziej Rosji. W 1994 r. Białoruś otrzymała od USA 76 mln dolarów na pokrycie kosztów związanych z demontażem broni nuklearnej. Wizyta w styczniu tego roku prezydenta Billa Clintona była rodzajem nagrody za postawę białoruskich władz w tej sprawie⁴¹².

Drugi okres wyznaczają lata prezydentury Aleksandra Łukaszenki, który zdecydował się zerwać kontakty ze światem zachodnim, a skoncentrować się na umocnieniu własnej pozycji w kraju poprzez wykorzystywanie kontaktów z Federacją Rosyjską. Idea integracji ze wschodnim sąsiadem znajduje wielu zwolenników na Białorusi, którzy z nostalgią przypominają sobie czasy prosperity w ZSRR.

W koncepcji polityki bezpieczeństwa Białorusi Unia Europejska zajmuje deklarowane, ale ważne miejsce⁴¹³. Wśród podstawowych kierunków działania w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa politycznego wymienia się: opracowanie i realizację programu działalności w zakresie polityki zagranicznej zorientowanej na umocnienie autorytetu państwa wśród państw członków ONZ w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego, określonego Kartą NZ; wspieranie wysiłków ONZ na rzecz pokoju i zapewnienia praw człowieka w całym świecie poprzez udział w przedsięwzięciach wymuszania pokoju, ale bez użycia sił zbrojnych, realizowanych zgodnie z prawem międzynarodowym; członkostwo w systemie bezpieczeństwa zbiorowego państw WNP pozwalające utrzymywać na wymaganym poziomie obronność kraju oraz gwarantujące odparcie agresji zbrojnej i każdej innej próby użycia siły skierowanej przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości Białorusi; uczestnictwo w strukturach ONZ zajmujących się bezpieczeństwem i współpracą w Europie w celu zapewnienia bezpieczeństwa regionalnego i umocnienia autorytetu Republiki Białorusi jako suwerennego państwa, współpracy z Unią Europejską oraz włączenia tego kraju do procesów tworzenia nowych struktur bezpieczeństwa europejskiego⁴¹⁴.

Białoruś, podobnie jak Federacja Rosyjska, jest zwolenniczką, aby bezpieczeństwo europejskie budowane było w oparciu o Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wskazywano na tę strukturę międzynarodową, bo zrzesza ona 56 państw –

⁴¹² *Europa Środkowa i Wschodnia w polityce Zachodu*, S. Parzymies (red.), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 21.

⁴¹³ *Kontseptsiya natsional'noi bezopasnosti Republiki Belarus, Sovetskaya Belorussiya*, 18 czerwca 2001 r. (źródło URL: www.mod.mil.by/zakon/uprb390.html, marzec 2005).

⁴¹⁴ *Ibidem*.

od Vancouveru po Władywostok i reprezentuje tzw. miękkie gwarancje bezpieczeństwa⁴¹⁵. Swoje funkcjonowanie OBWE zawdzięcza wielostronnemu, wielopłaszczyznowemu dialogowi, którego celem jest zapobieganie konfliktom oraz ochrona wartości demokratycznych i praw człowieka. Popieranie OBWE przez władze w Mińsku ma wyłącznie charakter propagandowy i populistyczny, gdyż właśnie przez tę organizację Białoruś była najczęściej krytykowana za łamanie podstawowych wartości procesu helsińskiego. Sytuacja funkcjonariuszy OBWE nie była łatwa ze względu na szykanowanie ich ze strony władz państwowych i notoryczne „wypraszanie” z terytorium Białorusi.

Zdaniem analityków Ośrodka Studiów Wschodnich, białoruskie elity nie myślą kategoriami suwerennego państwa, nie prowadzą de facto własnej polityki zagranicznej, obronnej czy polityki w sferze bezpieczeństwa⁴¹⁶. Tezę tę potwierdza Kazimierz Malak, pisząc, że „Białoruś pod rządami Łukaszenki unika artykułowania stanowisk mogących stwarzać pozory, że się różni lub nie w pełni pokrywają z rosyjskim punktem widzenia”⁴¹⁷. Polityka Białorusi jest w ogromnym stopniu pochodną polityki rosyjskiej. Wyznaczają ją wspólne rosyjsko-białoruskie przedsięwzięcia, podejmowane w ramach toczącego się od kilku lat procesu integracyjnego. Powiązania struktur łączności i dowodzenia między Moskwą i Mińskiem nie zostały zerwane. Najściślejsza współpraca dotyczy systemu obrony powietrznej obu państw. Białorusko-rosyjska współpraca w zakresie bezpieczeństwa jest realizowana w ramach działającego od 1997 r. (w ramach struktur związkowych) Komitetu ds. Bezpieczeństwa z siedzibą w Mińsku. Jego zadania to: prognozowanie zagrożeń, koordynacja działań służb specjalnych obu krajów, a także pomoc wzajemna przy realizacji zadań operacyjnych. Cechą charakterystyczną wzajemnej współpracy jest także płynność kadr między Mińskiem a Moskwą. Można zatem postawić twierdzenie o „istnieniu wspólnej rosyjsko-białoruskiej przestrzeni bezpieczeństwa”⁴¹⁸.

Także wielu Białorusinów nie zauważa różnicy między nimi a Rosjanami. W humorystyczny sposób ilustruje to Ramunas Davidonis, który był zdziwiony, że w Mińsku na Nowy Rok pije się szampana o godzinie 23.00 – właśnie wtedy, kiedy w Moskwie wybija północ⁴¹⁹.

Według niektórych badaczy Białoruś nawet wyprzedza Moskwę w antyzachodniej propagandzie. Mińsk wydaje się kontynuować „twardą linię” wobec Zachodu, nawet wtedy, „kiedy pilot [Moskwa...] zmienił kurs”⁴²⁰. Białoruś przeciw-

⁴¹⁵ R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 88.

⁴¹⁶ *Raport OSW 2000*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, maj 2001, s. 25–26.

⁴¹⁷ K. Malak, op. cit., s. 130.

⁴¹⁸ *Raport OSW 2000*, op. cit., s. 25.

⁴¹⁹ R. Davidonis, *The Challenge of Belarus, and European Responses*, „Occasional Papers”, nr 29, The Institute for Security Studies Western European Union, Paris, July 2001, s. 15.

⁴²⁰ Rosyjska myśl strategiczna odbiega od białoruskiej ortodoksji w sferze bezpieczeństwa. Moskwa nazywa NATO i USA swoimi „strategicznymi partnerami”, podczas gdy Białoruś jest daleka od takich deklaracji. Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji „Zmieniająca się Europa – Przyszłość Unii Europejskiej”, Lublin, 23–24 kwietnia 2004 r. (tekst nieautoryzowany, oprac. własne).

stawia się kulturowej i ideologicznej agresji ze strony Zachodu, co predestynuje Białoruś do bycia czymś w rodzaju lidera duchowego dla wschodniosłowiańskich cywilizacji. Specjaliści białoruscy twierdzą, że zapobieganie i neutralizacja zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego wymagają odpowiedniej ideologii, opartej na szerokim zrozumieniu w społeczeństwie.

Białoruś dążyła do transformacji *Układu o bezpieczeństwie zbiorowym w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw* w Organizację Traktatu Zbiorowego Bezpieczeństwa (*Collective Security Treaty Organization* – CSTO). Prezydent A. Łukaszenka zadeklarował przyjsie z pomocą wojskową w przypadku agresji na którąkolwiek ze stron CSTO. 7 października 2002 r. w Kiszyniowie Rosja, Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan podpisały *Układ o Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego*, do którego w sierpniu 2006 r. dołączył Uzbekistan⁴²¹. Zgodnie z decyzją głów państw, 18 sierpnia 2003 r. przekształcono *Układ taszkiencki* w międzynarodową organizację regionalną – Organizację Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego, która została zarejestrowana w ONZ. Na szczycie w Mińsku (23–24 czerwca 2007 r.) podjęto decyzję o przekształceniu OUBZ w organizację uniwersalną, w której kręgu zainteresowań mają się znaleźć także problemy polityczne i ekonomiczne⁴²². W ten sposób na obszarze WNP pojawił się pierwszy blok polityczno-wojskowy.

Integracja Rosji i Białorusi poszła bardzo daleko, szczególnie w sferze wojskowo-strategicznej, ale jest mało prawdopodobne, że Białoruś zostanie inkorporowana przez Federację Rosyjską.

W *Narodowej koncepcji bezpieczeństwa*, przyjętej w 2001 r. i zastępującej poprzednią z 1995 r., wylicza się zagrożenia dla Białorusi związane z rozszerzeniem Sojuszu Północnoatlantyckiego. W dokumencie mówi się, że „niezależność zagraniczna i wewnętrzna polityki Białorusi znajduje się pod polityczną i inną presją ze strony Stanów Zjednoczonych i innych członków NATO. Posiadając takie wsparcie, aktywizują się destruktywne siły wewnętrzne, które mają na celu zdestabilizowanie społecznej i politycznej sytuacji w kraju oraz porządku konstytucyjnego”⁴²³. W dalszej części tejże koncepcji identyfikuje się wojskowe i polityczne czynniki, które utrudniają Białorusi funkcjonowanie. Są to: rozszerzenie NATO na wschód, przyjęcie *Koncepcji strategicznej Sojuszu*, która zezwala na użycie siły bez mandatu ONZ lub OBWE, budowa Europejskich Sił Szybkiego Reagowania (ERRF), budowanie przez państwa sąsiednie formacji wojskowych w bliskości do białoruskiej granicy.

Za najważniejsze zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa Białorusi uważa się budowanie i ekspansję sojuszy polityczno-wojskowych. Jednocześnie podkreśla się w koncepcji, że priorytetową drogą, zapewniającą Białorusi bezpieczeństwo w sferze

⁴²¹ Szerzej zob.: I. Pługatarjow, *Wozwraszczenie błudnego Uzbekistana*, „Niezawisimoje wojennoje obozrenije”, 15.09.2006 (źródło URL: http://nvo.ng.ru/forces/2006-09-15/3_thereturn.html., wrzesień 2006).

⁴²² *Prieobrazowanije ODKB*, „WPK” 2006, nr 21, http://www.vpk-news.ru/article.asp?pr_sign=archive.2006.136.articles.cis_news.

⁴²³ *Kontseptsija natsional'noi bezopasnosti Republiki Belarus*, op. cit.

politycznej, jest: współpraca z Unią Europejską w tworzeniu nowej europejskiej architektury, która uwzględniałaby interesy Białorusi⁴²⁴.

W styczniu 2002 r., na Białorusi przyjęto nową doktrynę wojskową, zastępującą starą z grudnia 1992 r., która stwierdza, że nie ma efektywnych mechanizmów, które mogłyby zapobiec powstawaniu zagrożeń wojskowych i jednocześnie zapewniać realizację interesów wszystkich aktorów na europejskim kontynencie⁴²⁵. Wyróżnia się w niej bliżej nieokreślone „centra regionalne”, których celem jest uzyskanie politycznych wpływów w sferze bezpieczeństwa polityczno-wojskowego, które nie chcą uwzględniać interesów wszystkich. W doktrynie jako „najważniejsze zewnętrzne zagrożenia o charakterze militarnym” wyróżnia się rozszerzenie się bloków wojskowych i sojuszy, które działają destabilizująco na bezpieczeństwo białoruskie i hamują powstawanie systemu bezpieczeństwa zbiorowego, uwzględniającego Białoruś⁴²⁶.

3.3.2. Próby instytucjonalizacji stosunków UE z Białorusią

Początkowo kontakty UE i Białorusi były ożywione. Uznanie niepodległości białoruskiej w grudniu 1991 r. zapowiadało szybkie nawiązanie stosunków. Rozmowy na temat przyjęcia analogicznego do ukraińskiego i rosyjskiego *Układu o partnerstwie i współpracy* trwały do 1995 r. i zakończyły się podpisaniem dokumentu ustanawiającego dialog z Białorusią w oparciu o tzw. Radę Współpracy. Zanim strony rozpoczęły proces ratyfikacji tej umowy, zostały poczynione kroki, ażeby wprowadzić w życie postanowienia w sprawie wymiany handlowej. Unia zdecydowała także o rozciągnięciu programu TACIS na to państwo. Kiedy prezydentem Białorusi został Aleksander Łukaszenka, nic nie wskazywało jeszcze, że stosunki UE i Białorusi staną się konfrontacyjne. Wręcz przeciwnie – 4 marca 1994 r. białoruski minister spraw zagranicznych Piotr Krawczenka podczas wizyty w Niemczech zapowiedział, że Białoruś stanie się członkiem UE do 2005 r.

Punktem zwrotnym okazało się białoruskie referendum przeprowadzone w 1996 r., na zlecenie Aleksandra Łukaszenki. Miało ono na celu umocnienie pozycji politycznej prezydenta i zagwarantowanie powodzenia jego polityki zagranicznej i wewnętrznej. Treść postawionych obywatelom pytań dotyczyła swobodnego obrotu ziemią i zniesienia kary śmierci. Zmiany w konstytucji proponowane przez Aleksandra Łukaszenkę dotyczyły utworzenia drugiej izby parlamentu, której część składu miał mianować prezydent, oraz wydłużenia kadencji głowy państwa z pięciu do siedmiu lat⁴²⁷. Referendum było przeprowadzone w atmosferze demonstracji i działań opozycji skierowanych na usunięcie prezydenta z urzędu. Dzięki poparciu Moskwy oraz zdławieniu głosów opozycji i kontroli nad mediami

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ *Vojennaja doktryna Respubliki Belarus'* (źródło URL: <http://www.zvazda.minskby/second.html>).

⁴²⁶ Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji, op. cit.

⁴²⁷ E. Mironowicz, *Białoruś*, „Trio”, Warszawa 1999, s. 248–254.

A. Łukaszenka odniósł „sukces”. Według oficjalnych danych ponad 70% obywateli białoruskich wypowiedziało się za wprowadzeniem prezydenckich poprawek do konstytucji. Wyniki głosowania były krytykowane przez niezależnych obserwatorów, ale władze stojące za prezydentem zagłuszyły ten sprzeciw. Odnosnie do parlamentu Antoni Kamiński użył sformułowania, że „Łukaszenka po prostu przegnał deputowanych z Rady Najwyższej i pozbył się niewygodnego rywala do władzy”⁴²⁸. Również przedstawiciele Unii Europejskiej wystąpili z krytyką poczynań prezydenta Białorusi. UE stała na stanowisku obrony konstytucji z marca 1994 r. oraz prawomocności działania parlamentu białoruskiego. We wrześniu 1996 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję o tym, że:

→ państwa członkowskie UE nie będą popierać przystąpienia Białorusi do Rady Europy,

– Wspólnoty Europejskie i państwa członkowskie nie ratyfikują *Układu o partnerstwie i współpracy* z Białorusią oraz innych podobnych umów,

– kontakty dwustronne z Białorusią państwa członkowskie UE będą przeprowadzać za pośrednictwem „trojki” lub przedstawiciela Unii Europejskiej,

– wstrzymuje się pomoc techniczną dla tego kraju (z wyjątkiem pomocy humanitarnej, programów regionalnych i programów bezpośrednio wspierających procesy demokratyczne).

Unia Europejska nie otrzymała wówczas możliwości powołania swojego przedstawiciela na Białorusi⁴²⁹. Nie weszły w życie: umowa o handlu, ani umowa o partnerstwie i współpracy⁴³⁰.

4 marca 1997 r. delegacja Unii Europejskiej zaprezentowała Aleksandrowi Łukaszence raport na temat sytuacji na Białorusi. Uznała w nim, że referendum z 1996 r. było źle przeprowadzone i wymaga powtórzenia. Dodatkowo chciała przeprowadzenia nowych wyborów do parlamentu i postawiła ultimatum, w którym zapowiedziała, że niespełnienie jej warunków oznaczać będzie nałożenie na Białoruś sankcji i wstrzymanie inwestycji zagranicznych⁴³¹. Groźby te nie odniosły zamierzonego rezultatu, bowiem już wówczas A. Łukaszenka realizował opcję integracyjną z Rosją, a ostrzeżenia ze strony UE wykorzystywał w propagandzie wewnętrznej, twierdząc, że UE jest przeciwko Białorusi. W marcu 1998 r. powie-

⁴²⁸ A. Kamiński, *Polożenie w Białorusji: ugroza bezopasnosti Pol'szy*, [w:] *Belorusjia na perieputie: w poiskach mieźdunarodnoj identic'nosti*, Centrum Karnegi, Moskwa, Nojabr 1998, s. 131.

⁴²⁹ Białoruś na otwarcie przedstawicielstwa KE zgodziła się dopiero w kwietniu 2007 r., a w październiku 2007 r. prezydent Alaksandr Łukaszenka podpisał specjalny dekret w tej sprawie. Podpisane w marcu 2008 r. memorandum reguluje wszystkie kwestie związane m.in. z przywilejami i immunitetami placówki.

⁴³⁰ *Country Strategy Paper, National Indicative Programme*, Belarus, 2005–2006, Adopted by the European Commission on 28 May 2004 (źródło URL: www.europa.eu.int/exterlral_relations/belarus/index.htm, czerwiec 2005), s. 15.

⁴³¹ R. Davidonis, op. cit., s. 24.

dział, że działania Unii Europejskiej zostały „realnie przeanalizowane” i „zinterpretowane, jako zanegowanie prawdziwego głosu białoruskiego społeczeństwa”⁴³².

Władze białoruskie z lekceważeniem podchodziły do współpracy z państwami zachodnimi, organizując kilkakrotnie spektakularne intrygi. W czerwcu 1998 r. Mińsk poprosił, ażeby ambasadorowie Francji, Grecji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i innych państw opuścili rezydencję w Drozdach, bowiem należy „wymienić instalację wodną i sanitarną w ich miejscu zamieszkania”⁴³³. Było to naruszenie statusu eksterytorialnego misji dyplomatycznych państw członkowskich UE, a tym samym naruszenie podstawowych zasad *Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych* z 1961 r. Prawdziwą przyczynę podał anonimowy białoruski oficiel, który powiedział, że „po prostu prezydent Łukaszenka nie może przebywać w sąsiedztwie zachodnich ambasadorów”⁴³⁴. W odpowiedzi Bruksela i „wyrzucone” państwa solidarnie wydały decyzję o zakazie wjazdu na teren państw Europy Zachodniej dla prezydenta Białorusi oraz 130 przedstawicieli administracji (nie zrobiły tego: Polska, Litwa, Łotwa oraz Liechtenstein). W tej sprawie 9 lipca 1998 r. Rada Unii Europejskiej opublikowała wspólne stanowisko⁴³⁵. Zakaz ten został zniesiony w czerwcu 1999 r.

14 września 2001 r. w deklaracji prezydencji UE potwierdzono, że stosunki między Brukselą i Mińskiem zależą od przestrzegania praw człowieka i procesów demokratycznych w tym kraju. Unia Europejska podtrzymała decyzję, że nadal będzie promować działania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego i prowadzić dialog z opozycją białoruską.

Złe stosunki z Unią Europejską pogorszyły się jeszcze bardziej w 2002 r. na tle polityki dyskryminacji funkcjonariuszy OBWE. Ustanowiona decyzją z września 1997 r. Grupa Konsultacyjno-Obszerwacyjna na Białorusi musiała opuścić terytorium tego kraju wiosną 2002 r.⁴³⁶ Białoruskie władze państwowe odmówiły przedłużenia wiz jej pracownikom i zmusiły ich do wyjazdu. Oficjalnie Mińsk oskarżał placówkę OBWE o ingerowanie w wewnętrzne sprawy kraju i finansowanie antyprezydenckiej opozycji. W związku z tym domagano się zmiany mandatu misji oraz pozbawienia jej możliwości działania w kwestiach politycznych i ochrony praw człowieka. Unia Europejska wyraziła zaniepokojenie i w kolejnych deklaracjach stwierdziła, że posunięcia Białorusi nie pozostaną bez znaczenia dla jej stosunków z Unią Europejską. UE postawiła ultimatum, że będzie zmuszona przedsięwziąć odpowiednie środki, aby przeciwdziałać usunięciu funkcjonariuszy OBWE⁴³⁷. Ponieważ strona białoruska nie zastosowała się do wytycznych z Bruk-

⁴³² A.J. Rozanow, *Wnieszczajna politika Belarusi: preidstawlenia i realnosti*, „Pro et Contra”, t. 3, nr 2, Wjesna 1998, s. 74.

⁴³³ Ibidem.

⁴³⁴ J. de Weydenhal, *Belarus: Government Moves Against Foreign Diplomats*, „Radio Free Europe Radio Liberty”, 9.06.1998.

⁴³⁵ *Common Position of 9 July 1998 Defined by the Council on the Basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, Concerning Belarus*, 11.07.1998, OJ L 195.

⁴³⁶ P. Kosiński, *Obserwatorzy nie są potrzebni*, „Rzeczpospolita” z 14.02.2001 r.

⁴³⁷ *Chwastou/UE grozi Białorusi sankcjami*, „Europap”, 15.11.2002.

seli, czternaście z piętnastu państw członkowskich UE zdecydowało, 19 października 2002 r., o zakazie wjazdu dla prezydenta A. Łukaszenki i politycznych liderów Białorusi na terytorium ich krajów. Od zakazu odżegnała się Portugalia, ze względu na planowany szczyt OBWE w tym kraju, na którym chciano widzieć przedstawicieli władz białoruskich⁴³⁸.

Zamrożenie stosunków Białorusi z „Zachodem” trwało do czasu, kiedy Mińsk zdecydował się na dialog z OBWE⁴³⁹. Pod koniec grudnia 2002 r. odbyły się negocjacje w Wiedniu, dzięki którym ustalono nowy mandat OBWE na Białorusi. Dotychczasową Grupę Konsultacyjno-Observacyjną zastąpiono Biurem, które formalnie zaczęło działać od 1 stycznia 2003 r.⁴⁴⁰ Głównymi zadaniami nowego przedstawicielstwa jest wsparcie dla rządu Białorusi w budowie demokratycznych instytucji oraz pomoc w zakresie ekonomii i ekologii. Osiągnięte porozumienie jest kompromisem obu stron. OBWE udało się zachować możliwość działania w sferze politycznej i praw człowieka. Ustępstwem OBWE było obniżenie rangi misji z Grupy Konsultacyjno-Observacyjnej na Biuro, a także wprowadzenie ograniczeń czasowych w funkcjonowaniu misji.

Łagodzenie stosunków z państwami zachodnimi miało na celu zrównoważenie wpływów rosyjskich, które stały się uciążliwe dla władz białoruskich. Od czerwca 2002 r. pojawił się konflikt między Rosją i Białorusią. Aleksander Łukaszenka zaczął stosować politykę uników w stosunku do Władimira Putina, podkreślając konieczność zagwarantowania suwerenności Białorusi w ramach procesu integracji z Rosją⁴⁴¹. Mińsk nie dotrzymał zobowiązań względem Moskwy w sprawie projektu Aktu Konstytucyjnego Państwa Związkowego; nie powstało także międzynarodowe konsorcjum gazowe (prywatyzacja Bieltransgazu) oraz nie wprowadzono w rozliczeniach bezgotówkowych rubla rosyjskiego⁴⁴². Na jesieni 2003 r. Rosjanie zaczęli naciskać na stronę białoruską, zapowiadając zamrożenie dostaw surowców energetycznych do tego kraju.

Białoruś nie zastosowała się do gróźb Federacji Rosyjskiej, w związku z czym Moskwa wpięrow podniosła ceny gazu eksportowanego do Białorusi (z 24,5 USD za 1 tys. m³ do 40–42 USD), a 18 lutego 2004 r. „zakręciła kurek” i czekała na odpowiedź Mińska. Odcięcie Białorusi od dostaw gazu było demonstracją siły ze strony Rosji. Ale sięgnięcie po ten środek było jednocześnie przejawem bezsilności: bez zastosowania radykalnych środków Rosja nie była w stanie skłonić Mińska do wypełnienia składanych obietnic. Początkowo białoruski prezydent ostro skryty-

⁴³⁸ UE/ z wyjątkiem Portugalii zakazuje wjazdu Łukaszenke, „Europap”, 20.11.2002.

⁴³⁹ Ocieplenie między Mińskiem i OBWE, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 293, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 9.01.2003 r.

⁴⁴⁰ Zob. szerzej <http://www.osce.org/belarus>.

⁴⁴¹ Kolejne chłodne lato w stosunkach białorusko-rosyjskich, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 317, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 24.07.2003 r.

⁴⁴² Wizyta Władimira Putina w Mińsku, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 295, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 23.01.2003 r.

kował Moskwę, oskarżając ją o akt terroryzmu na najwyższym szczeblu⁴⁴³. Podjął się także próby szantażu przez podniesie opłat tranzytowych dla rosyjskiego gazu, który płynie do Europy Zachodniej. Strony porozumiały się w czerwcu 2004 r., podpisując umowę o dostarczaniu gazu do Białorusi po 46,68 USD za 1 tys. m³, zaś ustępstwem Gazpromu było wyłączenie z umowy kwestii prywatyzacji Biał-transgazu⁴⁴⁴.

W czasie ochłodzenia w stosunkach z Rosją Białoruś starała się prowadzić ożywione kontakty z Zachodem. Pod koniec 2003 r. doszło do szeregu spotkań przedstawicieli rządu Białorusi i państw Europy Środkowej, przyszłych członków Unii Europejskiej. 8 grudnia 2003 r. Aleksander Łukaszenka wydał polecenie podjęcia działań prowadzących do normalizacji stosunków z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi⁴⁴⁵.

Strategia przyjęta przez stronę białoruską polegała na koncentrowaniu się na kwestiach gospodarczych. Z Unią Europejską Mińsk starał się podpisać czasowe porozumienie o handlu. Państwa europejskie podchodziły z nieufnością do deklaracji białoruskich, bowiem nadal dochodziło do naruszeń praw człowieka i zasad demokracji.

Prezydent A. Łukaszenka podkreśla, że Białoruś pragnie być dobrym sąsiadem Unii Europejskiej oraz że chce być razem z Europą, ale do tego trzeba, aby „Europa była z Białorusią”⁴⁴⁶. W rzeczywistości, jak piszą autorzy raportu Fundacji Stefana Batorego: „przyczyn braku zainteresowania współpracą z Mińskiem ze strony UE jest kilka. Z pewnością jedną z nich jest ta, że Białoruś jest odległym krajem, (...) duże znaczenie ma też rozpowszechnione przekonanie, że Białoruś jest właściwie częścią Rosji, czego dowodem są podpisywane przez oba kraje umowy w sprawie integracji. Ale najważniejszą prawdopodobnie przyczyną jest brak pomysłu na politykę wobec tego kraju. Unia Europejska jest, jak dotąd, bezradna wobec niedemokratycznych działań prezydenta Łukaszenki. Wszystkie wymienione powody przyczyniły się do tego, że Bruksela nie uznała za stosowne wypracować wspólnej strategii wobec Białorusi, analogicznej do dokumentów dotyczących Rosji i Ukrainy. Nie tylko UE ma dylemat, co robić z Białorusią. Trudności z prowadzeniem polityki wobec tego państwa są widoczne także w przypadku Łotwy, Litwy i Polski. Kraje te poświęcają jej jednak znacznie więcej uwagi niż Unia”⁴⁴⁷.

Przykładem bezsilności Unii Europejskiej były wybory prezydenckie odbywające się 19 marca 2006 r. Zostały one specjalnie przesunięte, przed ukraińskimi (26 marca), ażeby Europa skoncentrowała się na ekipie „pomarańczowych”, którzy

⁴⁴³ *Rosja – Białoruś: kryzys energetyczny*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 342, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 26.02.2004 r.

⁴⁴⁴ *Rosja – Białoruś: ugoda gazowa*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 356, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 17.06.2004 r.

⁴⁴⁵ *Intensyfikacja działań białoruskiej dyplomacji w kontaktach z państwami Europy Środkowej*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 334, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 18.12.2003 r.

⁴⁴⁶ Cyt. za. K. Malak, op. cit., s. 129.

⁴⁴⁷ *Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód. O przyszłości Europy*, „Raport OSW”, nr 4, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, wrzesień 2001, s. 12–15.

mieli dowieść, że potrafią przeprowadzić wolną i demokratyczną kampanię wyborczą, bez fałszerstw sprzed półtora roku. Aleksander Łukaszenka liczył na to, że opinia światowa skoncentruje się na wydarzeniach ukraińskich i ominię uwagę sytuację na Białorusi. Jeszcze przed wyborami prezydent Białorusi sterował kampanią zastraszania. Telewizja pokazywała domniemanego terrorystę, który uzbrojony miał wysadzić bombę na Placu Październikowym, gdzie były zaplanowane demonstracje opozycji. Około 450 osób spędziło czas kampanii wyborczej w więzieniach, czemu towarzyszyły ostrzeżenia KGB o przygotowywanych zamachach. Demonstrantów traktowano jak terrorystów i rozesłano 1,5 mln sms-ów zapowiadających przelew krwi podczas manifestacji. Władze białoruskie w kontrolowanych przez siebie mediach oskarżały Polskę, że protesty w Mińsku są „dyrygowane z Warszawy”. W Polsce wizytował najważniejszy kontrkandydat obecnego prezydenta – Aleksander Milinkiewicz. Natomiast polscy politycy i dyplomaci zapowiedzieli, że będą walczyć o wolną Białoruś. Organizowane były grupy poparcia wśród studentów, zbierały się demonstracje przed ambasadą Białorusi pod hasłem: „Solidarni z Białorusią”. Mimo zastraszania i gróźb wielu Polaków, choć część została od razu zawrócona z granicy, pojechało na Białoruś.

19 marca 2006 r. Centralna Komisja Wyborcza ogłosiła wstępne zwycięstwo w wyborach prezydenckich na Białorusi Aleksandra Łukaszenki, który miał uzyskać 82,6% poparcia. Władimir Putin pogratulował prezydentowi Białorusi reelekcji. Z kolei OBWE następnego dnia uznało, że wybory nie były ani wolne, ani uczciwe. Ich przebieg skrytykowała także Komisja Europejska. Stany Zjednoczone odrzuciły wynik wyborów i uznały, że kampania wyborcza była prowadzona „w klimacie strachu”⁴⁴⁸.

Polska zareagowała zdecydowanie i ostro. W *Oświadczeniu ministra spraw zagranicznych w sprawie potępienia metod zastosowanych przez władze Republiki Białoruś podczas kampanii wyborczej i wyborów prezydenckich z 22 marca 2006 r.* wezwano władze białoruskie do zaniechania represji i powrotu do polityki respektowania podstawowych standardów demokracji. Wezwano do natychmiastowego zwolnienia wszystkich więźniów politycznych, jednocześnie stwierdzając, że „skorzystamy z prawa do zastosowania restrykcji wobec osób odpowiedzialnych za fałszerstwa i łamanie praw obywatelskich. Podejmiemy działania zmierzające do zastosowania podobnych kroków przez wspólnotę międzynarodową”. Dalej w oświad-

⁴⁴⁸ Polscy obywatele, w tym politycy i dyplomaci, angażowali się osobiście w czasie demonstracji i zostali zatrzymani lub wręcz wsadzeni do więzienia. Wśród zatrzymanych był poseł PiS Jarosław Jagiełło, którego wydano z terytorium Białorusi. Dzięki mediacji polskiego MSZ oraz kancelarii prezydenta uniknął więzienia. Uwierzono natomiast Andrzejowi Pisalnikowi, nieuznawanego przez władze białoruskie rzecznika Związku Polaków na Wschodzie (redaktora naczelnego polonijnego „Głosu znad Niemna” i współpracownika „Rzeczpospolitej”) oraz polonijnego dziennikarza i współpracownika „Gazety Wyborczej” Andrzeja Poczobuta (skazany za przeklinanie). Do aresztu, zwykle na kilkanaście dni trafiali inni polscy dziennikarze i studenci. Wśród skazanych znaleźli się również działacze Związku Polaków na Białorusi Andrzej Pisalnik i Igor Banczer. Wielu z białoruskich studentów, którzy zostali wyrzuceni ze swoich uczelni w kraju, mogło podjąć bezpłatnie naukę w uniwersytetach w Polsce.

czeniu zapisano, że „Polska udzieli poparcia działaniom zmierzającym do budowy na Białorusi społeczeństwa obywatelskiego”⁴⁴⁹.

Jednocześnie Polska była w miarę osamotniona w sprawie wprowadzenia dodatkowych sankcji wobec Białorusi. Polskie postulaty poparłi Czesi, Litwini oraz Słowacy. Później dołączyły się państwa bałtyckie – Szwecja i Dania. Szybkiego wprowadzenia sankcji wobec ekipy prezydenta Łukaszenki zażądał także Parlament Europejski. Natomiast 24 marca 2006 r. w nocy, ok. godziny 2.00 na Plac Październikowy w Mińsku wkroczył białoruski *specnaz* i w ciągu niespełna godziny zatrzymano 300 osób koczujących w namiotach. Unia Europejska na gospodarczym szycie w Brukseli oznajmiła: „Na kontynencie, gdzie wszystkie społeczeństwa są otwarte i demokratyczne, Białoruś pozostaje smutnym wyjątkiem”⁴⁵⁰. Przywódcy europejscy przekonali się do polskich propozycji dotyczących Białorusi. 10 kwietnia 2006 r. na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Rady Unii Europejskiej w Luksemburgu wprowadzono zakaz wjazdu dla prezydenta A. Łukaszenki oraz 30 jego funkcjonariuszy na teren UE. Jednocześnie Unia zażądała od władz białoruskich wypuszczenia wszystkich aresztowanych działaczy opozycji i manifestacji⁴⁵¹. Z kolei 18 maja 2006 r. Unia Europejska zamroziła aktywa przedstawicieli reżimu białoruskiego, którzy represjonują opozycję i sfałszowali wybory prezydenckie. Tym samym polskiej dyplomacji udało się przekonać większość unijnych polityków do zaostrenia sankcji wobec Białorusi.

3.3.3. Determinanty przyszłych relacji z UE

Przesądającą przyszłe relacje UE z Białorusią kwestią jest jej integracja z Federacją Rosyjską. Od charakteru tego procesu i motywów zaangażowanych stron zależeć będzie stopień suwerenności Białorusi i kształt polityki rozszerzonej Unii Europejskiej⁴⁵².

Tworzenie przez Rosję i Białoruś wspólnego państwa związkowego zaczęło się w 1995 r. od powołania unii celnej, a następnie od grudnia 1999 r., na mocy oddzielnego porozumienia dotyczącego państwa związkowego. Początkowo proces ten nie miał większego znaczenia polityczno-gospodarczego, chodziło raczej o wydzwięk propagandowy. Wraz z nową polityką Władimira Putina zaczął się okres rzeczywistych posunięć i przyspieszenia integracji, głównie pod wpływem nacisków ze strony Rosji. Moskwa, która starała się utrzymać Białoruś w strefie swoich wpływów, teraz liczyła na korzyści gospodarcze. Żądania ekonomiczne miały ograniczyć koszty białoruskiej zależności i zwiększyć rosyjskie wpływy poprzez przeję-

⁴⁴⁹ Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w sprawie potępienia metod zastosowanych przez władze Republiki Białorusi podczas kampanii wyborczej i wyborów prezydenckich (źródło URL: www.msz.gov.pl, 22.03.2006).

⁴⁵⁰ *Ukręcimy łep każdemu*, „Forum”, nr 13, 27.03.–2.04.2006.

⁴⁵¹ *Łukaszenko non grata w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 11.04.2006 r.

⁴⁵² *Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 6, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, s. 5.

mowanie strategicznych sektorów białoruskiej gospodarki. Z kolei dla Białorusi, a raczej dla samego Aleksandra Łukaszenki, integracja z Rosją gwarantuje utrzymanie pozycji politycznej w kraju. W związku z tym kładzie on nacisk na polityczny wymiar procesu integracji. Obecny rozwój i kształt tego procesu zależą od dwóch, głównych aktorów: prezydenta Federacji Rosyjskiej i prezydenta Białorusi. Mińskowi trudno byłoby obecnie funkcjonować bez rosyjskich dostaw energii⁴⁵³.

Podstawa prawna, czyli Akt Konstytucyjny Państwa Związkowego, jeszcze nie została wprowadzona w życie. Według tego dokumentu nowe państwo będzie miało charakter konfederacji. W wyłącznych kompetencjach jego organów będzie leżało prowadzenie jednej polityki gospodarczej i granicznej, zarządzanie regionalną grupą wojsk oraz wspólnym systemem energetycznym i transportowym. Z kolei polityka zagraniczna i obronna mają być ściśle skoordynowane. Dominującą pozycję w procesie decyzyjnym będzie odgrywać Rosja, ale formalnie oba państwa zachowają swoją suwerenność.

Dla Unii Europejskiej i Polski konsekwencją integracji białorusko-rosyjskiej będzie koniec nadziei na demokratyzację i urynkowanie tego państwa. Analitycy podkreślają, że system ten opiera się na kruchych podstawach, ponieważ jego funkcjonowanie związane jest wyłącznie z osobą Aleksandra Łukaszenki⁴⁵⁴. Istnieje zatem szansa, że przyszły przywódca państwowy może zmienić kurs polityki wewnętrznej i zewnętrznej Białorusi. Takiej szansy nie będzie, jeżeli państwo związkowe zostanie ustanowione. Integracja z Rosją nie wpłynie pozytywnie na kwestie przestrzegania praw człowieka, demokratyzację i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei wprowadzenie rosyjskiego modelu gospodarczego na Białorusi zmusi jej władze do realizacji minimalnych chociażby reform ekonomicznych.

Powstanie państwa związkowego zepchnie jeszcze bardziej Białoruś na margines polityki międzynarodowej. Zdaniem analityków: „Unia Europejska utraci Mińsk jako potencjalnego, równoprawnego uczestnika dialogu politycznego. Utrudni to znacznie realizację polityki wschodniej UE w odniesieniu do Białorusi. Rosja uzyska jeszcze większe możliwości wpływu na kształt współpracy Białorusi z UE, a jej ewentualny rozwój odbywać się będzie w znaczącym wymiarze poprzez Moskwę”⁴⁵⁵.

Unia Europejska powinna wysyłać pozytywną informację do społeczeństwa białoruskiego, że obecna jej polityka nie jest skierowana przeciw obywatelom Białorusi, lecz przeciw sposobowi, w jaki sprawuje władzę prezydent Aleksander Łukaszenka i jego najbliżsi współpracownicy. Ponadto Unia powinna zdecydowanie popierać wszelkie działania zmierzające do budowania demokratycznej i suwerennej Białorusi. Potwierdzeniem gotowości realizacji deklarowanych intencji mogłoby być opracowanie i ujawnienie już teraz ogólnych propozycji współpracy gospodarczej i politycznej pomiędzy Unią a Białorusią. Warunkiem wstępnym uruchomienia tych

⁴⁵³ Ibidem.

⁴⁵⁴ *Raport OSW 2000*, op. cit., s. 24.

⁴⁵⁵ *Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska*, op. cit., s. 22.

projektów może być odejście Łukaszenki. Taka polityka podkreślałaby nie tylko wolę zbliżenia UE z Białorusią, ale także zachęcałaby potencjalnych następców obecnego prezydenta do myślenia w kategoriach współpracy z UE.

W raporcie Fundacji Stefana Batorego w 2001 r. stwierdzono, że działania wobec Białorusi mogą nie przynieść zamierzonych rezultatów w krótkim czasie i że nie można wykluczyć nagłych zmian politycznych na Białorusi, które umożliwiłyby nawiązanie przez UE rzeczywistych kontaktów z tym krajem⁴⁵⁶. Mówiąc o spójnej polityce wobec Białorusi, autorzy raportu proponują:

1) nową politykę UE wobec Białorusi. Nie może być ona prowadzona w kontekście relacji UE z Rosją. Białoruś powinna stać się częścią nowej polityki wschodniej UE z Rosją. Bruksela powinna wpływać na sytuację w tym kraju nie poprzez Moskwę, lecz poprzez bezpośrednie działania dyplomatyczne w Mińsku. Ponadto powinna oficjalnie ogłosić, że nie wyklucza członkostwa Białorusi w Unii, po wypełnieniu kryteriów kopenhaskich. Postulat ten byłby skierowany do następcy Aleksandra Łukaszenki;

2) przeciwdziałanie izolacji – ogromne znaczenie dla kształtowania postaw społecznych na Białorusi ma możliwość swobodnego podróżowania do krajów Unii. Należy przeciwdziałać ograniczaniu tego prawa i stosować elastyczne reguły wizowe; należy też przeprowadzać akcje informacyjne oraz promować kontakty z niższymi szczeblami biurokracji białoruskiej (to kontrastuje z praktyką, bowiem Białorusini płacą najwięcej, wśród obywateli państw wschodnich, za wizę do strefy Schengen);

3) współdziałanie z sektorem pozarządowym i związkami zawodowymi – pozwoliłyby one przełamać narastającą psychozę izolacji i wrogości wobec obcych, na której opiera się obecny autorytarny reżim;

4) wsparcie niezależnych mediów – jest niezbędne dla budowy społeczeństwa obywatelskiego, świadomego procesów, jakie zachodzą na Białorusi. Obecny reżim opiera się na kontrolowanych przez siebie stacjach telewizyjnych, radiowych oraz prasie⁴⁵⁷. Czasami tylko rosyjskie media wychodzą z krytyką Aleksandra Łukaszenki, przez co i one stają się obiektem szykanowania ze strony władz białoruskich⁴⁵⁸.

Powyższe uwagi znalazły odzwierciedlenie w rzeczywistości, bowiem Białorusi w dokumencie strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (2004) poświęca się mało miejsca, podkreślając, że tylko pozytywna zmiana (władzy) w tym państwie pozwoliłaby Mińskowi w pełni korzystać z Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Nie przyjęto *Action Plan* dla Białorusi. Dotychczasowa współpraca oceniana jest negatywnie.

Komisarz ds. rozszerzenia Gunter Verheugen w styczniu 2004 r. stwierdził, że Unia nie ma faktycznie koncepcji polityki wobec Białorusi i liczy na pomoc Polski

⁴⁵⁶ *Zapomniany sąsiad...*, op. cit., s. 12–15.

⁴⁵⁷ Ibidem.

⁴⁵⁸ *Białoruś – walka o czwartą władzę i trzecią kadencję*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 332, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 4.12.2003 r.

w jej wypracowaniu⁴⁵⁹. Pozytywnym przykładem może być powstanie niezależnego Radia Racja, które zaczęło nadawać audycje dla Białorusinów w lutym 2006 r. z Białegostoku. Miało to za zadanie wspierać przemiany demokratyczne w tym kraju i pomagać polskiej mniejszości na Białorusi. Grupa deputowanych, m.in. z Polski, Litwy i Łotwy, złożyła w Parlamencie Europejskim projekt rezolucji w sprawie stworzenia sieci rozgłośni radiowych, które nadawałyby z krajów ościennych programy dla Białorusi, służące demokratyzacji tego kraju.

3.4. MOŁDAWIA

Republika Mołdawia⁴⁶⁰, ze stolicą w Kiszyniowie, to niewielkie państwo w południowo-wschodniej Europie. Jego terytorium obejmuje niewiele ponad 30 tys. km². Położona jest ona blisko Morza Czarnego, ale nie posiada do niego dostępu; graniczy z Ukrainą i Rumunią.

Mołdawia uzyskała niepodległość 27 sierpnia 1991 r., ale Wspólnoty Europejskie nie wydały w związku z tym faktem żadnej oficjalnej deklaracji. Dopiero po rozpadzie ZSRR w grudniu 1991 r. i powstaniu Wspólnoty Niepodległych Państw Bruksela stwierdziła powstanie nowego państwa⁴⁶¹.

Kraj ten zaczął dla Unii Europejskiej nabierać znaczenia w trakcie procesu jej rozszerzenia, a także w związku z uregulowaniem konfliktu w Naddniestrzu, separatystycznej republice, położonej na wschodzie kraju. Ponadto rozszerzenie Unii Europejskiej w 2007 r. o Rumunię i Bułgarię skłoniło Brukselę do zastanowienia się nad sytuacją w tym najbiedniejszym państwie Europy, gdzie 80% społeczeństwa żyje poniżej granicy ubóstwa, a jego dochód narodowy brutto sięga 11 mld dolarów (2002)⁴⁶².

W skład Mołdawii wchodzi usamodzielniające się republiki, nad którymi zwierzchnictwo administracyjne stolicy jest utrudnione lub nie ma go wcale. Chodzi o republikę Gagauzję, zamieszkałą w większości przez Rosjan i Ukraińców (potomków sturczonych Bułgarów), zgłaszającą postulaty autonomii, oraz o niezależną Republikę Naddniestrzańską, która, prócz uznania międzynarodowego posiada wszelkie atrybuty państwa⁴⁶³.

⁴⁵⁹ Wydanie online „Gazeta Wyborcza” (URL: www.gazeta.pl/info/elementy/druk.jsp?xx=1885056&plik=&tablica=DOCUMENT).

⁴⁶⁰ Często występuje także nazwa Republika Mołdowa.

⁴⁶¹ J. Wróbel, *Unia Europejska a Mołdawia*, „Prace OSW”, nr 13, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, marzec 2004, s. 17.

⁴⁶² *The World Factbook*, 2003 Banner (źródło URL: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>, wrzesień 2007).

⁴⁶³ A. Legucka, *Mołdawia*, [w:] *Obronność i siły zbrojne*, CD-ROM, AON, Warszawa 2005.

3.4.1. Europejska polityka Mołdawii

W latach 90. XX wieku Kiszyniów prowadził politykę niezależności wobec Moskwy, ale nie wypracował całościowej wizji stosunków z Unią Europejską. W konstytucji przyjętej 28 lipca 1994 r. zapisano, że kraj ten będzie posiadał status neutralny, a na jego terytorium nie będą stacjonowały obce wojska. Koncepcja polityki zagranicznej z 1995 r. oraz inne programy rządowe odnoszące się do polityki zewnętrznej wskazują na powolny wzrost znaczenia problematyki integracyjnej, ale miały one charakter ogólnikowy i wyrażony w formie deklaracji.

Od 1996 r. w różnych dokumentach oficjalnie zaczęto mówić o zamiarze przystąpienia Mołdawii do UE. Zasadniczo przedstawiciele państw Unii Europejskiej przychylnie wyrażali się o zamiarach Kiszyniowa, ale nie popierali podpisania układów stowarzyszeniowych z Mołdawią. W marcu 1998 r. Bruksela wyraziła wspólny pogląd, aby Mołdawia dokonała wyboru: drogi europejskiej lub drogi prorosyjskiej⁴⁶⁴.

W 1999 r. powstał program rządu mołdawskiego pod nazwą *Rzeczywistość prawa, odrodzenie gospodarcze, integracja europejska*. W tym dokumencie został jasno sformułowany postulat proeuropejskiego wektora polityki zagranicznej Mołdawii. Projekt zawierał szereg działań mołdawskiej dyplomacji w Brukseli i stolicach państw członkowskich Unii. Rząd w Kiszyniowie za pierwszy krok do integracji uznał wejście do Paktu Stabilności w Europie Południowo-Wschodniej⁴⁶⁵. Początkowo Kiszyniów uzyskał status obserwatora (2000), aby 28 czerwca 2001 r. stać się jej członkiem.

Mołdawia przystąpiła również do ugrupowania pod nazwą GUAM⁴⁶⁶, które zrzesza kraje o odmiennych niż rosyjskie wizjach zagospodarowania przestrzeni postradzieckiej. W skład GUAM oprócz Mołdawii wchodzi: Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan (nazwa pochodziła od pierwszych liter państw tworzących ugrupowanie)⁴⁶⁷. W 2000 r. ambasador Mołdawii Ceslav Ciobnau podkreślił, że GUAM nie jest celem ostatecznym, jest sposobem wspólnego adresowania problemów w kierunku strategicznego celu – integracji z Unią Europejską⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ J. Wróbel, op. cit., s. 17.

⁴⁶⁵ *The Republic of Moldova and European Integration*, Kiszyniów Institut do Politici Pabilce 2002, s. 19.

⁴⁶⁶ GUAM – forum konsultacyjne Gruzji, Ukrainy, Azerbejdżanu i Mołdawii, państw prowadzących niezależną od Rosji politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Głównym założeniem współpracy państw GUAM jest zbliżenie w sprawach bezpieczeństwa energetycznego, ekonomicznego, a także wojskowego. Powstało w 1997 r. Nazwa pochodzi od pierwszych liter państw ją tworzących. Od 1999 do 2006 r. do tego forum należał Uzbekistan, i wówczas nazywało się ono GUUAM. W dniach 22–23 maja 2006 r. prezydenci czterech państw członkowskich GUAM podpisali deklarację dotyczącą powołania nowej organizacji pod nazwą GUAM – Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju. Jej siedzibą został Kijów.

⁴⁶⁷ A. Ciupińska, *GUUAM. Inicjatywa polityczno-gospodarcza państw basenu Morza Czarnego i Kaspijskiego*, „Obóz, Problemy narodów byłego obozu komunistycznego”, nr 39, Warszawa 2001, s. 163–171.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, s. 167.

W lutym 2001 r. w wyborach parlamentarnych zwyciężyli komuniści, którzy początkowo prowadzili politykę prorosyjską. Wówczas tendencje integracyjne zostały przyhamowane. Wybór prezydenta Władimira Woronina utrwalił nastawienie prorosyjskie tego kraju. Ale nie na długo. Rosja nie odpowiedziała pozytywnie na propozycje Kiszyniowa przystąpienia tego państwa do Związku Białorusi i Rosji i rządzący komuniści z czasem swoje zdecydowanie prorosyjskie hasła i poczynili na arenie wewnętrznej pewne realne kroki na rzecz pogłębienia współpracy z UE. W styczniu 2002 r. rząd zatwierdził program rozwoju społeczno-ekonomicznego Mołdawii do 2005 r., w którym integrację europejską zaliczono do kwestii pierwszoplanowych⁴⁶⁹. Rządowy program zalecał także utworzenie Narodowej Komisji na rzecz Integracji Europejskiej (powstała w grudniu 2002 r.). W maju 2003 r. 42% społeczeństwa opowiedziało się za członkostwem Mołdawii w UE⁴⁷⁰. 27 maja 2004 r. prezydent Władimir Woronin potwierdził, że „Mołdawia dokonała nieodwracalnego wyboru [wejścia na ścieżkę] integracji europejskiej”⁴⁷¹.

Postulatem Kiszyniowa wobec Brukseli jest uznanie Mołdawii za państwo bałkańskie i włączenie jej na pełnych prawach do Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, za czym poszłaby perspektywa stowarzyszenia Mołdawii z UE, a następnie jej członkostwa. Kiszyniów liczy na uzyskanie stowarzyszenia z Unią do 2007 r.⁴⁷² Ale Kiszyniów ma także inne pomysły. 1 czerwca 2004 r. w Kiszyniowie prezydent Władimir Woronin wystąpił z propozycją zawarcia przez Rosję, Stany Zjednoczone, Rumunię, Ukrainę i Unię Europejską Paktu Stabilności i Bezpieczeństwa dla Mołdawii. Strony miałyby uznać integralność terytorialną Mołdawii oraz zagwarantować jej neutralny charakter⁴⁷³. Wydaje się, że Mołdawia, podobnie jak Ukraina, gra na dwa fronty, próbując zdobyć zaufanie Zachodu, nie tracąc zaufania Rosji⁴⁷⁴.

3.4.2. Instytucjonalizacja stosunków Unii Europejskiej i Mołdawii

Początkowo Wspólnoty Europejskie postrzegały Mołdawię jako państwo sezonowe ze względu na silne tendencje integracyjne z sąsiednią Rumunią. Ponadto sytuacja polityczna kraju była bardzo niestabilna z powodu kilku czynników:

- konfliktu naddniestrzańskiego i stacjonującej tam 14. Armii gen. Liebiedzia,
- separatyzmu Gagauzji,

⁴⁶⁹ A. Gudym, *Republika Mołdowa i Jewropiejskiej Sojuz kak partneriory*, Kiszyniów 2002, s. 20.

⁴⁷⁰ *Nowa rola NATO na obszarze WNP*, „Projekt OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s. 41.

⁴⁷¹ *UE – tak, NATO – nie*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 3.06.2004 r.

⁴⁷² *Podstawowe problemy polityczne Mołdawii*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 16.10.2003 r.

⁴⁷³ *UE – tak, NATO – nie*, op. cit., s. 21.

⁴⁷⁴ *Mołdawia nie zamierza opuszczać WNP*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 2.10.2003 r.

- nieuregulowanych kwestii granicznych z Ukrainą,
- możliwego konfliktu z Rosją.

Z tych powodów Zachód postrzegał Mołdawię w kategoriach zagrożenia dla obszarów Europy Południowo-Wschodniej i przez długi czas pozostawał bierny na wydarzenia zachodzące w tym kraju. Bruksela obawiała się naciskać na stronę rosyjską, aby wycofała swoje wojska z Naddniestrza, bowiem nie chciała zachwiać pozycji sił proformatorskich w Federacji Rosyjskiej. Stanowiło to argument na rzecz uznania Mołdawii za strefę wpływów Rosji.

Sytuacja Mołdawii w oczach polityków europejskich poprawiła się wraz z wynikami referendum z 1994 r., w którym Mołdawianie zdecydowali się utrzymać niepodległość i nie jednoczyć się z Rumunią. Dla poprawy wizerunku kraju istotne okazało się także podpisanie umowy mołdawsko-rosyjskiej o wycofaniu sił rosyjskich z Naddniestrza oraz przyznaniu autonomii Gagauzom, co zmniejszyło zagrożenie oderwaniem się kolejnej części państwa. Dzięki temu 28 listopada 1994 r. doszło do podpisania *Układu o partnerstwie i współpracy* (PCA), który stanowi podstawę stosunków Unii Europejskiej i Mołdawii. Zastąpił on *Układ o handlu i współpracy* (TCA) z 1989 r. między Wspólnotą Europejską a Związkiem Radzieckim.

PCA otworzył przed Mołdawią i Unią Europejską nowy etap dla wzajemnych relacji, oparty na wspólnych wartościach demokracji, rządów prawa i reguł wolnorynkowych. W pierwszej części dokumentu jest mowa o dialogu politycznym na tematy gospodarcze, polityczne i kulturalne. Określa także sposoby pomocy Unii Europejskiej dla wewnętrznej transformacji Mołdawii. Porozumienie miało na celu zbliżenie Mołdawii do wspólnego europejskiego rynku, a w dalszej perspektywie do utworzenia strefy wolnego handlu.

Instytucje powołane w celu wypełnienia zobowiązań PCA i dialogu politycznego były trzy: Rada Współpracy, która zbierać się miała na szczeblu ministerialnym, Komitet Współpracy, który obradować miał na poziomie wyższych urzędników oraz Komitet Parlamentarny, w którego skład wchodzić mieli członkowie Parlamentu Europejskiego i parlamentu Mołdawii.

Unia Europejska zaangażowała się w stabilizowanie sytuacji w Mołdawii, wspierając ją w reformach administracyjnych, sądowych i gospodarczych (w ramach TACIS-PCA). W związku z tym podniesiono też rangę statusu misji UE w Kiszyniowie z biura TACIS do przedstawicielstwa Komisji Europejskiej. W sygnałach idących z Brukseli o gotowości większej współpracy z Kiszyniowem w dziedzinie bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych skoncentrowano się na walce z nielegalną migracją, handlem bronią, narkotykami oraz żywym towarem. W przypadku migracji mamy do czynienia z dwiema kwestiami: nielegalną emigracją zarobkową Mołdawian do krajów Unii Europejskiej i z przetrzaniem nielegalnych emigrantów ze Wschodu przez terytorium Mołdawii.

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Mołdawia zajęła ważne miejsce. W podpisanym z nią w 2005 r. *Planie działań* skoncentrowano się na reformach gospodarczych, politycznych i legislacyjnych. UE zdecydowała się zaangażować

w uregulowanie konfliktu naddniestrzańskiego. Po trzech latach niezależni eksperci wskazują, że *Planu działań* nie udało się w pełni zrealizować, a jeśli chodzi o standardy demokracji, wolność mediów i korupcję, sytuacja w Mołdawii uległa wyraźnemu pogorszeniu. Nie odnotowano żadnej poprawy co do niezależności wymiaru sprawiedliwości i policji oraz warunków działania biznesu i klimatu inwestycyjnego⁴⁷⁵. Pomimo to Unia Europejska 27 maja 2008 r. zgodziła się na konsultacje z Mołdawią w sprawie nowego układu o wzmocnionym partnerstwie, które ma zastąpić wygasający w 2008 r. *Układ o partnerstwie i współpracy*⁴⁷⁶.

3.4.3. Zainteresowanie Unii Europejskiej konfliktem naddniestrzańskim

Zasadniczym problemem państwowym Mołdawii jest kwestia istnienia separatystycznej Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Jest ona przyczyną jednego z ważniejszych konfliktów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Od kilkunastu lat w jego uregulowanie włączone są: Rosja, Ukraina i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a od niedawna także Unia Europejska⁴⁷⁷.

Historyczna Mołdawia mieściła się między rzekami Prutem i Dniestrem. Wraz z Wołoszczyzną w 1862 r. Mołdawia utworzyła Rumunię. W 1912 r. Mołdawię podbito i przyznano status prowincji imperium rosyjskiego o nazwie Besarabia. Po pierwszej wojnie i rewolucji w Rosji powstała na tym terytorium Republika Mołdawska, która po kilku latach ogłosiła powrót do Rumunii. Moskwa nie uznała włączenia Besarabii do Rumunii. W 1924 r. na lewym brzegu Dniestru utworzono niewielką Mołdawską Autonomiczną Socjalistyczną Republikę Radziecką. W okresie międzywojennym wchodziła ona w skład Ukraińskiej SRR. Porozumienia pokojowe podpisane z Rumunią w 1947 r. odbierały jej prawobrzeżną Mołdawię (Besarabię), którą połączono w jeden organizm polityczny z częścią lewobrzeżną. Utworzono w ten sposób Mołdawską SSR.

Wzdłuż Dniestru przebiega linia podziału nie tylko polityczna, ale i gospodarcza, kulturowa i mentalna. Część lewobrzeżna, w odróżnieniu od reszty kraju, była obszarem przemysłowym i dobrze zagospodarowanym. Tam też nie było tak silnych związków kulturowych z Rumunią, zaś działacze polityczni w Kiszyniowie nie ukrywali, że ich celem jest dalekosiężne zjednoczenie z Rumunią. Dlatego mieszkańcy Naddniestrza⁴⁷⁸ obawiali się, że po oderwaniu się od ZSRR staną się

⁴⁷⁵ „Tydzień na Wschodzie” OSW, nr 19(53), 4.06.2008.

⁴⁷⁶ Ibidem.

⁴⁷⁷ 30 stycznia 1992 r. Mołdawia została członkiem KBWE. *The Transnistrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*, CSCE Conflict Prevention Centre, Vienna, 10 June 1994, s. 1–6.

⁴⁷⁸ Naddniestrze obejmuje znajdujące się na lewym brzegu Dniestru tereny byłej Mołdawskiej SRR oraz prawobrzeżne miasto Bendery (Tigina). Jest to pas ziemi o długości około 200 km i średniej szerokości około 12–15 km, o powierzchni 4160 km². Ludność – 660 tys., z czego 33% stanowią Mołdawianie Rumuni, 29% – Rosjanie, 29% – Ukraińcy, 9% – przedstawiciele innych narodowości.

obywatelami drugiej kategorii. W sierpniu 1989 r. przyznano językowi rumuńskiemu, pisanemu alfabetem łacińskim, status języka oficjalnego⁴⁷⁹.

Także nomenklatura Naddniestrza, dążąca do ochrony własnych interesów ekonomicznych, nie chciała inkorporacji do Rumunii i w lutym 1990 r. powołała do życia Naddniestrzańską Republikę SRR, która 28 sierpnia 1991 r. ogłosiła niepodległość. Stało się to w dzień po ogłoszeniu właściwego aktu niepodległości złożonego przez Republikę Mołdawską.

W ten sposób na małym skrawku ziemi powstała niezależna Naddniestrzańska Republika Mołdawska (NRM), ze stolicą w Tyraspolu. Wiosną 1992 r. armia mołdawska próbowała siłą zlikwidować NRM. Wybuchła wojna domowa. Separatystyczna republika obroniła swą suwerenność, głównie dzięki pomocy rozlokowanej tam rosyjskiej 14. Armii. Zawieszenie broni nastąpiło latem 1992 r., kiedy to armia dowodzona przez rosyjskiego gen. Aleksandra Liebiedia poważnie zagroziła pozycjom mołdawskim.

Naddniestrze umocniło swą niezależność i na dzień dzisiejszy posiada wszelkie atrybuty państwa, tzn. prezydenta, parlament, armię i walutę (naddniestrzański rubel). Nieformalna pomoc polityczna i gospodarcza, która nadeszła z Rosji, pozwoliła Tyraspolowi w miarę normalnie funkcjonować i zapewnić sobie bezpieczeństwo⁴⁸⁰. Z czasem ten organizm polityczny zdobył niezależność także od Rosji, stopniowo stając się dla niej problemem. Dla przykładu zahamował realizację przyjętych przez Rosję na szczycie stambulskim OBWE w 1999 r. zobowiązań redukcji sił w rejonie konfliktu.

Naddniestrze, które posiada silne własne oddziały, chce powrotu do metropolii na zasadach daleko posuniętej autonomii. Dekada niezależności sprawiła, że powrót do statusu sprzed konfliktu jest niemożliwy.

Od 1992 r. trwają negocjacje mające na celu polityczne uregulowanie konfliktu. Mediatorem jest Federacja Rosyjska, a od 1995 r. również Ukraina. Oprócz misji OBWE (ustanowionej w 1993 r.) i WNP w pracach nie uczestniczyły inne organizacje międzynarodowe. Zawieszenie broni nadzorowane jest przez Wspólną Komisję Kontroli. Jeszcze przed zakończeniem walk, 21 lipca 1992 r., podpisano porozumienie dotyczące zasad pokojowego rozwiązania konfliktu zbrojnego. W 1995 i 1997 r. strony podpisały dwa porozumienia o powstrzymaniu się od użycia siły i nacisku ekonomicznego. W 1996 r. prezydenci Mołdawii, Rosji i Ukrainy podpisali wspólną deklarację, uznającą suwerenność i integralność terytorialną Republiki Mołdawii.

Z problemem separatyzmu naddniestrzańskiego związana jest kwestia rosyjskiej obecności na tym terytorium. Podpisane w 1994 r. porozumienie mołdawsko-rosyjskie o ewakuowaniu sił rosyjskich z Naddniestrza nie zostało zrealizowane. W zamian postanowiono rozlokować w rejonie konfliktu siły pokojowe WNP. Trójstronne (mołdawsko-rosyjsko-naddniestrzańskie) siły liczyły początkowo 2,5 tys. żoł-

⁴⁷⁹ *The Transnistrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*, op. cit., s. 2.

⁴⁸⁰ *Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny. Perspektywy. Uregulowania. Konsekwencje*, „Prace OSW”, zeszyt 9, czerwiec 2003, s. 4.

nierzy, a od 1998 r. – 1,5 tys. żołnierzy. Na szczycie OBWE w listopadzie 1999 r. Rosja zobowiązała się wycofać swoje siły z Mołdawii. Chodziło o Grupę Operacyjną Wojsk Rosyjskich (dawną 14. Armię radziecką, a potem rosyjską, przekształconą w GOWR w 1997 r.). GOWR została wycofana prawie w całości do końca 2001 r. Natomiast pozostało jej uzbrojenie, amunicja i strzegące ich oddziały, które miały być wycofane do końca 2003 r. Ale proces wycofywania napotyka nadal na opóźnienia. 17 października 2003 r. Rada Europejska Unii Europejskiej wezwała Rosję do ewakuowania wojsk w ustalonym terminie. Było to duże wsparcie dla Mołdawii.

Wśród europejskich analityków panuje przekonanie, że zaangażowanie się UE w rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego podniosłoby prestiż Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁴⁸¹. Nieudolność OBWE oraz rosyjskich i ukraińskich mediatorów stwarza szansę dla UE, która powinna wesprzeć proces pokojowy na tym obszarze. Jednym z propagatorów tego pomysłu jest Dov Lynch, analityk z Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem UE, który sugeruje, że uregulowanie sporu między Naddniestrzem a Kiszyniowem może się stać doskonałym polem doświadczalnym współpracy rosyjsko-unijnej. Według niego zaangażowanie się Rosji i UE w tej misji kryzysowej zrealizuje ideę: „przez Mołdawię do Zjednoczonej Europy”⁴⁸². W wypadku zaniechania działania przez UE miejsce to może stać się „czarną dziurą” w Europie, zarzewiem konfliktów i destabilizacji. Proponował on utworzenie specjalnej rosyjsko-unijnej grupy roboczej, która przejęłaby od OBWE odpowiedzialność za proces pokojowy w Naddniestrzu. W tym celu strony musiałyby wypracować wspólne stanowisko odnośnie do rozwiązania kryzysu. Chodzi przede wszystkim o określenie statusu Naddniestrza oraz powołanie wspólnej, niewielkiej jednostki wojskowej (100 oddziałów), która zabezpieczyłaby realizację politycznego porozumienia między Kiszyniowem i Tyraspołem. Mandat misji byłby zaakceptowany przez władze mołdawskie, a kierownictwo byłoby wspólne.

11 września 2003 r. Unia Europejska została oficjalnie zaproszona do udziału w negocjacjach. Choć Bruksela przyznała prym dotychczasowej formule negocjacji (Rosja – OBWE – Ukraina – Naddniestrze – Kiszyniów), to udziela ważnych konsultacji i służy wsparciem dla prac Wspólnej Komisji Konsultacyjnej, zajmującej się projektem federacyjnej konstytucji.

Interesy Unii Europejskiej w kwestii rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu są ściśle związane ze stabilnością i bezpieczeństwem południowo-wschodnich rubieży Europy. Niebezpieczne zjawiska występujące w tej separatystycznej republice skłaniają unijnych przedstawicieli do działania. Za uregulowaniem kryzysu w Mołdawii idzie konieczność współpracy cywilnej i wojskowej. Dobrze by było, ażeby UE, wykorzystując mechanizmy EPBiO, pokazała, że jest zdolna działać na rzecz bezpieczeństwa europejskiego. Dalekosiężnym celem winno być uregulowa-

⁴⁸¹ A. Legucka, *Mołdawia*, op. cit.

⁴⁸² D. Lynch, *Russia faces Europe*, op. cit., s. 87–90.

nie konfliktu i zbudowanie zjednoczonej Federacji Mołdawskiej. Udział kontyngentu unijnego w ramach sił pokojowych powinien być zatwierdzony po przyjęciu rozwiązania w trakcie negocjacji.

Unia Europejska chce współuczestniczyć w uregulowaniu konfliktu naddniestrzańskiego. W tym celu może działać w trzech płaszczyznach:

- 1) brać udział w negocjacjach,
- 2) stworzyć kontyngent sił pokojowych UE gwarantujący stabilność porozumienia politycznego,
- 3) brać udział w inicjatywach zwiększających wzajemne zaufanie stron konfliktu i stabilność regionu⁴⁸³.

3.4.3.1. Misja Unii Europejskiej na granicy mołdawsko-ukraińskiej – EU BAM

Rosnące zainteresowanie Unii Europejskiej problemami Mołdawii i Naddniestrza zaowocowało powołaniem specjalnej misji granicznej na jednym z najmniej kontrolowanych odcinków granicy ukraińsko-mołdawskiej. Fakt, że powołano tę misję w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, był spełnieniem postulatów dwóch państw wschodnich (Ukrainy i Mołdawii) o większe zaangażowanie w ich problemy wewnętrzne związane z konfliktem naddniestrzańskim.

Misja graniczna Unii Europejskiej EU BAM wspiera służby pograniczne i celne Mołdawii i Ukrainy i jako jednostka specjalna ma monitorować granicę mołdawsko-ukraińską.

EU BAM została powołana przez Unię Europejską na prośbę prezydentów Mołdawii i Ukrainy wyrażoną we wspólnym liście 2 czerwca 2005 r.. Ceremonia inauguracyjna misji odbyła się w Odessie 30 października 2005 r., ale faktyczne rozpoczęcie operacji nastąpiło 1 grudnia 2005 r.⁴⁸⁴ Siedzibą misji została Odessa. Jej celem jest walka z przemytem, nielegalnym handlem i oszustwami celnymi mającymi miejsce na granicy pomiędzy Ukrainą a Mołdawią. Celem EU BAM jest też organizowanie szkoleń i wsparcia dla służb celnych obu państw. Eksperti z UE pomagają, doradzają w organizowaniu kontroli granicznej. W deklaracji końcowej zaznaczono, że „UE liczy na to, że misja przyczyni się także do zwiększenia możliwości rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu”⁴⁸⁵.

Zaangażowanych jest w nią 193 policjantów i urzędników (w tym 101 międzynarodowych funkcjonariuszy) z 16 państw UE (Austria, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja oraz Wielka Brytania). Ponadto w unijnej misji EU BAM

⁴⁸³ Ibidem, s. 25.

⁴⁸⁴ W inauguracji uczestniczyli zarówno wysoki przedstawiciel ds. WPZiB oraz komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner, co oznaczało połączenie wysiłków dwóch ważnych przedstawicieli UE w ramach „międzyfilarowej” współpracy na rzecz bezpieczeństwa regionalnego.

⁴⁸⁵ *European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine – Declaration by the Presidency of the European Union – Odessa, Ukraine, 30 November 2005*, Brussels, 30 November 2005 15178/05 (Presse 334) (źródło URL:

http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf, luty 2008).

uczestniczy także 3 pracowników z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw oraz 92 lokalnych funkcjonariuszy. EU BAM dysponuje dwuletnim mandatem. Personel misji wspiera Mołdawię i Ukrainę w harmonizacji standardów zarządzania granicami i procedur na wzór państw członkowskich UE. W dodatku Unia zapewnia konieczną pomoc w podniesieniu jakości zdolności zawodowych urzędów i służb granicznych Mołdawii i Ukrainy na poziomie operacyjnym. Wśród dotychczasowych osiągnięć warto wymienić przede wszystkim wzrost przejrzystości przepływu eksport/import z regionu Naddniestrza, wzrost skuteczności nadzoru i kontroli granic oraz udoskonalenie współpracy pomiędzy agencjami granicznymi Mołdawii i Ukrainy.

3.5. PAŃSTWA POŁUDNIOWEGO KAUKAZU

W polityce wschodniej Unii Europejskiej trzy państwa kaukaskie – Armenia, Azerbejdżan i Gruzja, pojawiły się stosunkowo późno i zwykle występowały jako „całość” (region), a nie jako poszczególne podmioty polityki UE. W kwietniu 1996 r. podpisano z tymi państwami układy o partnerstwie i współpracy, które weszły w życie dopiero 1 lipca 1999 r. Niewielkie zainteresowanie Unii Europejskiej państwami Kaukazu wynikało z kilku powodów: odległości geograficznej, niezrozumienia problemów tych państw, uznawania rosyjskiej „strefy wpływów” w tym regionie, braku instrumentów dla skutecznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którymi UE mogłaby wpływać na przebieg tamtejszych wydarzeń, w szczególności konfliktów zbrojnych. Współpraca Unii z krajami kaukaskimi ograniczała się głównie do pomocy rozwojowej i humanitarnej dla tych ubogich krajów. W latach 1991–2006 przeznaczyła dla nich ponad 1,3 mld euro (dla Gruzji około 506 mln, dla Azerbejdżanu ok. 430 mln, a dla Armenii ok. 386 mln)⁴⁸⁶. Ponadto Unia współfinansowała projekty transportowe i energetyczne regionu Kaukazu i Azji Środkowej pod nazwą TRASECA (*Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia*) i INOGATE (*Intrastate Oil Gas Transport to Europe*)⁴⁸⁷.

Unia Europejska miała możliwość oddziaływania na państwa Kaukazu Południowego także poprzez instrumenty pomocowe TACIS. Nie zawsze miały one charakter pomocy pieniężnej. Służyły bardziej przekazywaniu wiedzy, *know how*,

⁴⁸⁶ Projekt TRASECA powstał na początku lat 90. XX wieku. Jest odwzorowaniem historycznego Jedwabnego Szlaku (II w. p.n.e.–VIII w. n.e.). Ma na celu zbudowanie pomostu łączącego Europę i Azję, w szczególności w sprawach transportu surowców energetycznych oraz wymiany handlowej poprzez usuwanie barier granicznych między państwami uczestniczącymi. Jest wspierany finansowo przez UE poprzez program TACIS. Na Kaukazie Południowym dzięki TRASECA realizuje się: modernizację istniejącej sieci kolejowej, budowę mostu na granicy gruzińsko-azerbejdżańskiej, modernizację portu w Baku, uruchomienie promów kolejowych w gruzińskim Poti, budowę terminalu w Armenii. Od początku inicjatywy UE wydała na jego realizację ok. 160 mln euro, w tym na projekty techniczne 100 mln, resztę na projekty inwestycyjne. Patrz: M. Jaroszewicz, *Wymiar Kaukaski polityki bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2007, s. 128.

⁴⁸⁷ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 180.

europiejskich doświadczeń w rozwiązywaniu problemów wewnętrznych, doświadczeń w dziedzinie transformacji, procesu przyjmowania standardów europejskich. TACIS miał wydzielone sekcje na wspieranie współpracy transgranicznej oraz na wspieranie małych projektów. Unia udzieliła dużej pomocy humanitarnej (w tym żywnościowej) i rozwojowej dla państw Południowego Kaukazu.

W 1998 r. Komisja Europejska utworzyła swoją delegaturę w Gruzji, a rok później w Armenii (do 2005 r. miała ona status biura), natomiast w Azerbejdżanie działa tzw. Dom Europejski (*Europa House*)⁴⁸⁸.

Od kilku lat, wraz z procesem rozszerzenia Unii Europejskiej, obserwuje się zwiększenie zainteresowania Unii tym regionem oraz zmianę profilu zaangażowania z humanitarno-rozwojowego na polityczny⁴⁸⁹. Unia geograficznie zbliżała się do regionu czarnomorskiego. W lutym 2001 r. na spotkaniu Rady ds. Ogólnych potwierdzono wolę konkretnego zaangażowania się Unii Europejskiej w regionie Kaukazu Południowego, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania konfliktów oraz rekonstrukcji państw po konflikcie. W lutym 2002 r. Parlament Europejski opracował raport na temat stosunków Unii Europejskiej z regionem kaukaskim, zalecając przyjęcie wobec tego obszaru wspólnej strategii, skierowanej na zapobieganie konfliktom, walkę z przestępczością zorganizowaną, a także powołanie specjalnego przedstawiciela ds. Kaukazu Południowego⁴⁹⁰. W czerwcu 2003 r. został nim fiński dyplomata Amb Heikki Talvitie. Kompetencje specjalnego przedstawiciela zostały wzmocnione w 2006 r., kiedy przedłużono jego mandat, mianując na następcę Petera Semnebey'ego ze Szwecji. Na podstawie wspólnego działania mandat specjalnego przedstawiciela obejmował: wsparcie państw regionu we wprowadzaniu reform politycznych i gospodarczych, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, prowadzenie dialogu z państwami położonymi w sąsiedztwie Kaukazu Południowego, popieranie współpracy regionalnej (także w zakresie walki z terroryzmem, przemytem i zorganizowaną przestępczością), uczestniczenie w dyplomacji prewencyjnej i propagowanie współpracy ze społeczeństwem. Działalność Heikki Talvitie miała za zadanie wypracowanie wspólnej strategii Unii Europejskiej wobec Kaukazu Południowego, ale ze względu na niewielkie efekty pracy specjalnego przedstawiciela nie udało się jej sformułować. Zdaniem specjalistów, powołanie go było pozytywnym, ale skromnym krokiem na drodze do zmiany profilu zaangażowania UE na Kaukazie Południowym⁴⁹¹.

Unia Europejska wsparła politycznie działania rządu gruzińskiego po tzw. rewolucji róż (listopad 2003 r.), wysyłając do tego kraju misję doradczą ds. reformy systemu prawnego oraz zwalczania przestępczości kryminalnej – EUJUST THEMIS (na pod-

⁴⁸⁸ Ibidem, s. 205.

⁴⁸⁹ Ibidem, s. 178.

⁴⁹⁰ Por. *European Parliament Resolution*, [w:] *EU relations with South Caucasus: Report In the Communication form the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's relations with the South Caucasus's, under the partnership and cooperation agreement*, A5-00282002, February 28, 2002.

⁴⁹¹ M. Jaroszewicz, *Wymiar...*, op. cit., s. 210.

stawie wspólnego działania 2004/523/CFSP z 28 czerwca 2004 r.). Była to pierwsza misja „państwa prawa” realizowana w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

14 czerwca 2004 r. Rada Europejska zaproponowała, na prośbę trzech państw kaukaskich, włączenie Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Od czasu przyjęcia trzech państw kaukaskich do EPS trwały negocjacje dwustronne między poszczególnymi krajami i Unią Europejską na temat *Planów działań* EPS. Według doniesień negocjatorów tylko z Armenią udało się dość szybko uzgodnić priorytety współpracy, bowiem Gruzja i Azerbejdżan oczekiwali od Unii bardziej zdecydowanych ułatwień, jak chociażby dostępu do Jednolitego Rynku, albo w przypadku Azerbejdżanu – wsparcia dla jego członkostwa w WTO⁴⁹².

Tabela 10. Wybrane dane na temat państw Południowego Kaukazu

Kraje partnerskie	Powierzchnia 1000 km ² ⁴⁹³	Liczba ludności ⁴⁹⁴	Miejsce wśród partnerów handlowych UE (2004) ⁴⁹⁵	Miejsce UE wśród partnerów handlowych (2004) ⁴⁹⁶
Armenia	30	2 982 904	114	1
Azerbejdżan	87	7 911 974	63	1
Gruzja	70	4 677 401	102	1

Opracowanie własne.

3.5.1. Problemy bezpieczeństwa południowokaukaskich państw

Kaukaz Południowy należy do najbardziej niestabilnych regionów byłego Związku Radzieckiego. Doszło tam do jednego krwawego konfliktu międzypaństwowego armeńsko-azerbejdżańskiego (o Górski Karabach) oraz dwóch konfliktów separatystycznych w Gruzji (Abchazja i Osetia Południowa). Dodatkowo sytuację destabilizuje konflikt w Czeczenii, który toczy się w bliskim sąsiedztwie, na Kaukazie Północnym.

Konflikty na Południowym Kaukazie przeszły podobne fazy: dojrzewania, kulminacji i „zamrożenia”. W kilku przypadkach doprowadziły do zerwania stosunków między poszczególnymi państwami regionu⁴⁹⁷ oraz „zrodziły” tysiące uchodźców,

⁴⁹² Dodatkowo przyjęcie Planu Działań wobec Azerbejdżanu opóźniał Cypr, w związku z istnieniem konfliktu z Azerbejdżanem o utrzymywanie przez prywatne przedsiębiorstwo lotów do tureckiej części Cypru.

⁴⁹³ Wg. Eurostat 2004.

⁴⁹⁴ Wg. Eurostat 2004.

⁴⁹⁵ DG ds. Handlu Komisji Europejskiej.

⁴⁹⁶ DG ds. Handlu Komisji Europejskiej.

⁴⁹⁷ Między Armenią a Azerbejdżanem zostały zerwane wszystkie kontakty handlowe, polityczne i kulturalne. Armenia jest blokowana od ponad dekady przez Azerbejdżan i sprzyjającą mu Turcję. Ograniczone są kontakty między Gruzją a Federacją Rosyjską. Na przykład Osetyńczycy z Południowej Osetii (części terytorium Gruzji) mogą bez wiz podróżować do Osetii Północnej (części FR), czego na przykład nie mogą robić sami Gruzini.

którzy nie mają możliwości normalnego życia. Nadal konflikty te determinują sytuację wewnętrzną i stosunki zewnętrzne tych państw. Armenia jest zablokowana przez Azerbejdżan i Turcję od ponad dziesięciu lat. Rosja co jakiś czas zaostża reżimy wizowe dla obywateli Gruzji (dając możliwości wjazdu bez wizy na przykład tylko mieszkańcom Osetii Południowej, która jest przecież częścią gruzińskiego państwa). Do tego dochodzą przerwy w dostawach gazu i ropy z terytorium Federacji Rosyjskiej.

W regulowanie konfliktów zbrojnych na Kaukazie włączyła się Federacja Rosyjska, która pośrednio bądź bezpośrednio wspierała poszczególne strony działań wojennych, realizując przy tym własne interesy w regionie. Nie jest wykluczone, że Rosja będzie chciała powrócić do regulowania sytuacji na Kaukazie, łącznie z użyciem sił zbrojnych. Następnie dramatyczną sytuacją w regionie zainteresowały się także instytucje międzynarodowe, jak ONZ, KBWE/OBWE, w mniejszym stopniu NATO i Unia Europejska, a także poszczególne państwa, w tym Stany Zjednoczone.

Oprócz „zamrożonych” konfliktów zbrojnych w państwach tych dochodzi do poważnych kryzysów politycznych i społecznych, czemu towarzyszy fatalny stan ich gospodarek krajowych. Czynniki powyższe utrudniają, a niekiedy wręcz uniemożliwiają budowanie demokratycznych struktur państwowych, społeczeństwa obywatelskiego i wolnego rynku. Ponadto chroniczna korupcja, przestępczość zorganizowana⁴⁹⁸, handel narkotykami i bronią stawiają państwa Południowego Kaukazu w grupie krajów niestabilnych i mało przewidywalnych. Do tego dochodzi wzajemna nieufność i niechęć mieszkańców poszczególnych państw kaukaskich, co przekłada się na znikomą współpracę we wspólnych strukturach regionalnych.

Kolejnym spornym problemem w regionie Kaukazu Południowego jest status Morza Kaspijskiego. Zgodnie z prawem międzynarodowym podział Morza Kaspijskiego regulują porozumienia rosyjsko-perskie (1921) i radziecko-irańskie (1970). Po rozpadzie Związku Radzieckiego sytuacja w rejonie skomplikowała się, bo u wybrzeży bogatego w węglowodory akwenu zaistniały, zamiast jednego, cztery nowe państwa: Rosja, Azerbejdżan, Kazachstan i Turkmenistan, co sprawia, że dotychczasowy podział morza stracił sens. W 1996 r. powołana została specjalna grupa robocza ds. uregulowania kwestii statusu Morza Kaspijskiego. Jednak przez minione kilkanaście lat państwa nadbrzeżne nie zdołały wypracować zadowalającego wszystkich porozumienia. Tymczasem w kaspijskie złoża ropy naftowej (głównie w Kazachstanie i Azerbejdżanie) i gazu ziemnego (w Turkmenistanie) międzynarodowe koncerty zainwestowały już miliardy dolarów. Jak najszybsze zakończenie rokowań i podział morza są koniecznością, gdyż istniejący stan rzeczy jest poważnym czynnikiem konfliktogennym.

Ciągnący się latami spór jest wysoce niekorzystny dla wszystkich zainteresowanych państw, gdyż zmniejsza zaufanie inwestorów zagranicznych, wpływając

⁴⁹⁸ Na Kaukazie handluje się niemal wszystkim: alkoholem, papierosami, narkotykami, paliwem, bronią, a nawet komponentami broni masowego rażenia.

negatywnie na podejmowane przez nich decyzje dotyczące alokacji środków przede wszystkim w sektorze naftowym i gazowym, ale także w innych istotnych dziedzinach gospodarki. Przeszkodą w definitywnym określeniu statusu Morza Kaspijskiego, w sposób satysfakcjonujący wszystkich zainteresowanych, są całkowicie odmienne „interesy narodowe” poszczególnych państw i różne wizje udziału tego akwenu. W ramach grupy roboczej ds. uregulowania tej kwestii omawia się problemy bezpieczeństwa, budowy podziemnych rurociągów, rybołówstwa, ochrony zasobów naturalnych, a także zagrożeń ekologicznych. W rozmowach Rosja przychyliła się do koncepcji zabezpieczenia 15-milowej strefy, która pozostawałaby w jurysdykcji każdego z krajów nadbrzeżnych. Wody poza granicami takiej strefy byłyby we wspólnym władaniu. Na to z kolei nie chce się zgodzić Azerbejdżan.

3.5.2. Armenia

Armenia tradycyjnie w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa jest zorientowana na Rosję, która wspiera ją w trudnych relacjach z Azerbejdżanem i Turcją⁴⁹⁹. Unia Europejska nie stanowi dla Armenii godnego partnera, tym bardziej że niedemokratyczny reżim w państwie utrudnia wzajemne kontakty. Duży wpływ na unijną politykę wobec tego państwa ma jednak spora diaspora Ormian w państwach europejskich, szczególnie we Francji.

W *Raporcie krajowym dla Armenii* Unia Europejska poparła reformy gospodarcze w tym kraju, szczególne w tworzeniu rynku wewnętrznego, czego efektem było przystąpienie tego państwa w 2003 r. do WTO⁵⁰⁰. Jednakże Unia zauważa, że przed Armenią stoją poważne wyzwania, szczególne w dziedzinie demokracji i praw człowieka oraz wykonywania w tym zakresie zobowiązań Rady Europy i OBWE. Unia jest także zaniepokojona stopniem ubóstwa obywateli Armenii⁵⁰¹. Kluczowe cele *Planu działań* EPS dotyczą: umocnienia państwa prawa, struktur demokratycznych i pluralizmu (przeprowadzenia demokratycznych wyborów), poprawy koniunktury i modernizacji sektora publicznego, skutecznego zwalczania korupcji i nadużyć, reformy administracji podatkowej i celnej oraz ustawodawstwa

⁴⁹⁹ Armenia przekształciła się w swoistą „forpocztę” Rosji na Kaukazie. Na terytorium Armenii (w mieście Giumri) stacjonuje 102. Rosyjska Baza Wojskowa, która jest największą i najlepiej uzbrojoną na Kaukazie Południowym (służy tam ok. 3 tys. żołnierzy). Od połowy 2005 r. przenoszony jest tam sprzęt i uzbrojenie z rosyjskich baz wojskowych z Gruzji. Zadaniem bazy jest obrona Armenii i zabezpieczenie zewnętrznych granic WNP przed agresją (hipotetycznie ze strony Turcji). Baza ta jest ponadto zabezpieczona na wypadek wznowienia konfliktu zbrojnego z Azerbejdżanem. Oprócz tej bazy, na lotnisku Erebuni pod Erewanem stacjonuje 426. Rosyjska Grupa Lotnicza i 520. Komendantura Lotnicza, a granic armeńskich strzegą rosyjskie służby graniczne. Maciej Falkowski, *Problemy bezpieczeństwa na Kaukazie Południowym*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze WNP*, K. Malak, A. Legucka (red.), Piotrków Trybunalski 2008, s. 175.

⁵⁰⁰ *Komunikat Komisji do Rady, Europejska Polityka Sąsiedztwa. Zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz dla Egiptu i Libanu*, COM (2005), Bruksela, 2.03.2005.

⁵⁰¹ *EU/Armenia Action Plan* (źródło URL: http://www.armeniaforeignministry.com/perspectives/061114_armenia_enp_ap_final_en.pdf, październik 2007).

i ochrony środowiska. W tym ostatnim przypadku Unia Europejska jest zainteresowana zamknięciem i likwidacją elektrowni atomowej w Medzamorze. Unia przewiduje podjęcie dialogu w sprawie współpracy wizowej, w szczególności umowy o readmisji, intensyfikację kontaktów międzyludzkich, w szczególności w dziedzinie edukacji, szkoleń i wymiany młodzieży. Podkreśla się w dokumencie konieczność znalezienia pokojowego i sprawiedliwego rozwiązania konfliktu w Górskim Karabachu, który – jak zauważa Komisja – wpływa na każdą sferę życia państwa.

Armenia miała duże oczekiwania w związku z rozwojem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Liczyła na poprawę koniunktury gospodarczej poprzez zwiększenie handlu z państwami Unii Europejskiej. Niestety, EPS nie spełniła nadziei państw kaukaskich, co osłabiło ich poparcie dla tej inicjatywy. Erewań postrzega Unię Europejską jako konkurencję dla wpływów rosyjskich w regionie, ale nie tak silną jak NATO czy Stany Zjednoczone. Armenia, podobnie jak inne kraje Kaukazu Południowego, liczy na sojusz z zewnętrznym mocarstwem, które wstawi się za nią w sprawach bezpieczeństwa kraju (rozwiązania konfliktu karabaskiego). W przypadku Armenii mocarstwem tym pozostaje Rosja.

W unijnej polityce bezpieczeństwa wobec Kaukazu Południowego można wykazać brak spójności i długookresowej strategii. Na przykład w *Planie działań* wynegocjowanym z Azerbejdżanem Unia promuje zasadę integralności terytorialnej, zaś w *Planie działań* UE – Armenia znalazły się zapisy o samostanowieniu narodów⁵⁰². Obydwóm państwom kaukaskim, toczącym od lat spór, chodziło o wyrażenie stanowiska Unii Europejskiej w najważniejszej dla nich sprawie – rozwiązaniu konfliktu o Górski Karabach, który – zdaniem Azerbejdżanu – jest okupowany przez Armenię, zaś według Ormian większość mieszkańców tego zbuntowanego terytorium jest pochodzenia ormiańskiego i Górski Karabach powinien należeć do Armenii. Unia Europejska werbalnie stara się sprzyjać rozwiązaniu tego konfliktu, ale nie opowiada się otwarcie za żadną ze stron, co potwierdza tezę o niechęci zajęcia wyraźnego stanowiska w tej kwestii.

3.5.3. Azerbejdżan

Azerbejdżan jest postrzegany przez Unię Europejską głównie przez pryzmat dostępu do kaspijskiej ropy naftowej i gazu ziemnego oraz możliwości ich transportu. Chcąc wykorzystać potencjał surowcowy tego państwa, UE, w ramach Rady Współpracy UE – Azerbejdżan, omawia utworzenie strategicznego partnerstwa w dziedzinie energii.

Do najważniejszych, wspieranych przez Unię Europejską, inicjatyw energetycznych należy rurociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan⁵⁰³. Jest on, jak na razie, największą

⁵⁰² L. Alieva, *EU and South Caucasus*, „CAP Discussion Paper”, December 2006, s. 10–11.

⁵⁰³ Tę inwestycję Unia Europejska wspiera w ramach programu INOGATE.

inwestycją alternatywnego transportu ropy kaspijskiej, omijającego terytorium Rosji. Jego budowa trwała od marca 2003 do maja 2005 r. i osiągnęła przepustowość ok. 50 mln ton rocznie, i według inwestorów będzie rosła, jeżeli tylko do inicjatywy przekona się Kazachstan, który posiada większe niż Azerbejdżan zasoby ropy naftowej. Koszt inwestycji wyniósł 3,6 mld dolarów i mimo protestów, że była ona za droga, dzięki zdecydowanemu wsparciu Stanów Zjednoczonych i niektórych państw europejskich udało się ją sfinalizować. Z Baku płynie na Zachód także gaz ziemny szlakiem Baku–Tbilisi–Erzurum. Obie inwestycje otworzyły możliwości kontaktów z państwami zachodnimi i zwiększenia dochodów ze sprzedaży surowców energetycznych. Niestety, zdaniem europejskich przedstawicieli, większe pieniądze w budżecie nie są kierowane na modernizację kraju, ale na jego budżet obronny, co budzi niepokój w związku z trwającym de facto stanem wojny między Azerbejdżanem i Armenią o Górski Karabach⁵⁰⁴.

Azerbejdżan nie jest dla Unii Europejskiej partnerem w ramach wyznawanych wartości, zasad demokracji i wolnego rynku. Reżim polityczny i stosowane przez rządzących metody sprawowania władzy były i są dla Unii Europejskiej powodem troski i niepokoju. Udział Azerbejdżanu w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa ma raczej wymiar regionalny, bowiem Baku nie chciało być pominięte w pomocy finansowej UE płynącej na Kaukaz Południowy.

Najczęściej wskazywaną przez UE kwestią w Azerbejdżanie jest niski poziom przestrzegania praw człowieka i wolności obywatelskich. Zauważa się, że brak demokratycznych mechanizmów działania powoduje problemy polityczne kraju i utrudnia kontakty z partnerami europejskimi⁵⁰⁵. UE wielokrotnie wzywała Azerbejdżan do przeprowadzenia wolnych wyborów i budowy społeczeństwa obywatelskiego⁵⁰⁶. W dziedzinie gospodarczej Unia postanowiła wspierać negocjacje Azerbejdżanu o przystąpienie do WTO. W *Planie działań* Europejskiej Polityki Sąsiedztwa podkreślono potrzebę poprawy koniunktury, walki z ubóstwem, skutecznego zwalczania korupcji i większej przejrzystości w zakresie zarządzania dochodami z ropy naftowej, budowy zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Ale Azerbejdżan nie przywiązuje wielkiej wagi do realizacji EPS, w związku z czym implementacja *Planu działań* pozostaje na niskim poziomie. Baku preferuje kontakty z USA i NATO, ze względu na fakt, że Unia Europejska nie potrafi zająć jednoznacznego stanowiska wobec konfliktu w Górskim Karabachu.

⁵⁰⁴ W 2002 r. budżet obronny Azerbejdżanu wynosił ok. 130 mln dolarów, w 2005 r. – 265 mln dolarów, a w 2006 r. już 638 mln. dolarów, w 2007 r. miała być to suma sięgająca 1 mld dolarów, co byłoby wartościowo porównywalne z całym budżetem Armenii. Por. M. Jaroszewicz, *Wymiar...*, op. cit., s. 117.

⁵⁰⁵ *EU/Azerbaijan Action Plan* (źródło URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/august/tradoc_135745.pdf, październik 2007).

⁵⁰⁶ *Komunikat...*, op. cit.

3.5.4. Gruzja

Gruzja jest najważniejszym partnerem Unii Europejskiej w regionie. Związane jest to przede wszystkim z przemianami wewnętrznymi, jakie zaszły w tym państwie w trakcie tzw. rewolucji róż. W listopadzie 2003 r. obalono, w sposób pokojowy, nielubianego na Zachodzie, Eduarda Szewardnadze, a zwycięska ekipa z Micheilem Saakaszwilim na czele skierowała politykę zagraniczną i bezpieczeństwa na integrację z UE i członkostwo w NATO. Postawiła ona na demokratyzację państwa, wolny rynek, czym zyskała sobie zwolenników w Europie i Stanach Zjednoczonych. Unia doceniła stosunkowo wolne i sprawiedliwe wybory prezydenckie i parlamentarne oraz rozpoczęte reformy, które objęły walkę z korupcją, poprawę systemu ściągania podatków, ulepszenie systemu emerytalnego i polepszenie warunków makroekonomicznych. Unia z zadowoleniem przyjęła także ponowną integrację – do tychczas niezależnej części państwa gruzińskiego – Adżarii, z gospodarczym, społecznym i administracyjnym systemem Gruzji.

Komisja Europejska w latach 1992–2004 przeznaczyła dla Gruzji prawie 420 mln euro. W ramach pomocy humanitarnej, głównie poprzez Departament Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej (ECHO) oraz operacje pomocy żywnościowej w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) Unia przeznaczyła dla najbardziej potrzebujących 160 mln euro⁵⁰⁷. W ramach TACIS Gruzja otrzymała 110 mln euro, a w ramach programu „Bezpieczna Żywność” – 70 mln euro. Po „rewolucji róż” Komisja Europejska zwiększyła dwukrotnie (w porównaniu z perspektywą 2001–2003) pomoc finansową dla Gruzji i w latach 2004–2006 zobowiązała się przeznaczyć 137 mln euro⁵⁰⁸.

W Planie działań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla Gruzji zalecono: wzmocnienie poszanowania zasad prawa (reformę sądownictwa, organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i systemu więziennictwa); lepszą ochronę praw człowieka, umocnienie struktur demokratycznych i pluralizmu (reforma parlamentu, wzmocnienie niezależności środków masowego przekazu, reforma samorządu terytorialnego, reforma wyborcza), poprawę koniunktury i modernizacji sektora publicznego, przeprowadzenie reformy administracji podatkowej i celnej oraz ustawodawstwa zgodnie z normami międzynarodowymi i unijnymi oraz skuteczne zwalczanie korupcji⁵⁰⁹.

Warto pamiętać, że gruzińska polityka bezpieczeństwa jest zdeterminowana przede wszystkim pragnieniem uregulowania konfliktów separatystycznych (Abchazja i Osetia Południowa). W związku z tym Gruzja liczy na zbliżenie raczej z „silnym” NATO na czele z USA niż ze „słabą” Unią Europejską, która nie jest w stanie zrównoważyć pozycji Rosji w regionie Kaukazu ani wpłynąć zdecydowanie na uregulowanie ww. konfliktów. Unia Europejska wspierała natomiast inne

⁵⁰⁷ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, op. cit, s. 177.

⁵⁰⁸ *EU/Georgia Action Plan* (źródło URL:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/august/tradoc_135746.pdf, październik 2007).

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

organizacje, które były obecne w Gruzji. 6 września 2007 r. prezydent Gruzji w ostrych słowach skrytykował postępowanie organizacji międzynarodowych w regulowaniu konfliktów zbrojnych w jego kraju. Frustracja Gruzinów skierowana została głównie przeciwko ONZ i OBWE, ale oznaczała zaniepokojenie brakiem zaangażowania Zachodu w najistotniejsze sprawy dla kraju⁵¹⁰.

Jeszcze w latach 2000–2001 Unia dostarczyła wyposażenie o wartości ponad miliona euro dla gruzińskiej straży granicznej. Pomoc ta miała na celu ochronę przez Gruzinów nieuzbrojonych obserwatorów OBWE, monitorujących granicę między Gruzją a Czeczenią i Federacją Rosyjską (od 1999 r.)⁵¹¹. Wkład UE w misję OBWE w Gruzji skutecznie wspomógł funkcjonowanie stałych sekretariatów po stronie gruzińskiej i południowoosetyjskiej pod egidą OBWE oraz ułatwiał spotkania w ramach Wspólnej Komisji Kontroli (WKK), która jest najistotniejszym forum w procesie rozstrzygnięcia konfliktu. W czerwcu 2006 r. Unia Europejska przedłużyła swoje wsparcie finansowe na rzecz misji OBWE. W ramach tej pomocy miały być finansowane posiedzenia WKK oraz organizowane konferencje pod jej egidą oraz pokrywane miały być części kosztów związanych z prowadzeniem dwóch sekretariatów przez okres jednego roku. Finansowa kwota referencyjna wynosiła 140 tys. euro⁵¹². W grudniu 2004 r. Rosja z przyczyn politycznych nie zgodziła się na kontynuację misji granicznej OBWE, którą zredukowano do misji szkoleniowej, a UE wysłała zaledwie kilku obserwatorów na tę trudną do ochrony granicę gruzińsko-czeczeńską. Gruzja mocno zabiegała o to, ażeby na tym odcinku została ustanowiona stała misja graniczna Unii Europejskiej, jak ma to miejsce na granicy mołdawsko-ukraińskiej (EU BAM). Z tym oczywiście nie zgodziła się Rosja, dlatego Unia Europejska zdecydowała się na kompromisowe rozwiązanie. W 2005 r. rozszerzyła ona mandat specjalnego przedstawiciela ds. Kaukazu Południowego na sprawy graniczne, przydzielając mu do 20 osób personelu pomocniczego, rozmieszczonego w Tbilisi, ale mającego współdziałać z terytorialnymi oddziałami straży granicznej⁵¹³.

Unia Europejska w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony powołała w Gruzji pierwszą misję „państwa prawa” EUJUST – THEMIS (na podstawie wspólnego działania Rady Unii Europejskiej z 28 czerwca 2004 r.). Miała ona za zadanie wspierać władze gruzińskie w reformach legislacyjnych w państwie. Chodziło o wsparcie budowanego systemów prawnego i sądowego, typu radzieckiego, generującego korupcję i brak władzy. Zadaniem dziesięciu ekspertów z UE było udzielenie pomocy Gruzji w osiągnięciu europejskich i międzynarodowych standardów w tworzeniu systemu prawa karnego (nowe procedury legisla-

⁵¹⁰ Gruzja: Saakaszwili ostro o organizacjach międzynarodowych, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 21, Warszawa, 12.09.2007 r.

⁵¹¹ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, op. cit., s. 178.

⁵¹² *Wspólne Działanie Rady 2006/439/WPZiB z dnia 27 czerwca 2006 r. dotyczące dalszego wkładu Unii Europejskiej w proces rozstrzygnięcia konfliktu w Gruzji/Osetii Południowej* (źródło URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_174/l_17420060628pl00090010.pdf, październik 2007).

⁵¹³ M. Jaroszewicz, *Wymiar...*, op. cit., s. 221.

cyjne) i wymiaru sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania praw człowieka. Unijne wsparcie w ramach tej operacji wyniosło w 2004 r. 2,3 mln euro. Misja rozpoczęła się 16 lipca 2004 r. i trwała rok (do 15 lipca 2005 r.).

Do słabości operacji EUJUST – THEMIS zaliczyć można ograniczenia w planowaniu, jak i opóźnienia we wdrażaniu procedur finansowych. Poza tym w początkowej fazie personel misji realizował swoje zadania bez koniecznego wyposażenia (np. brak komputerów). Po stronie gruzińskiej robocze grupy sektorowe spotykały się nieregularnie. Ponadto brakowało politycznego wsparcia oraz nacisku i presji ze strony gruzińskiego szczebla centralnego. W zasadzie przez cały czas trwania misji nie implementowano wypracowanej wspólnie z UE strategii reform systemu sądowego. Wiele zadań pozostało niezrealizowanych. Wynika to z faktu, że mandat misji był zbyt szeroki, natomiast jej czas zbyt krótki.

Szefem misji była przez cały czas jej trwania Sylvie Pantz. Obecnie za koordynowanie działań na rzecz wprowadzania w życie dalszych reform wymiaru sprawiedliwości w Gruzji odpowiedzialny jest specjalny przedstawiciel UE na Południowym Kaukazie Peter Semneby.

We wrześniu 2007 r. Gruzją wstrząsnął najpoważniejszy, od czasu „rewolucji róż”, kryzys polityczny, w rezultacie którego poważnie nadszarpnięty został wizerunek i autorytet kierownictwa państwa w społeczeństwie, a opozycja zdecydowała się przenieść walkę polityczną z parlamentu na ulicę. Spowodowało to ostrą krytykę ze strony Zachodu, w tym Unii Europejskiej⁵¹⁴. 7 listopada 2007 r. siły porządkowe usunęły, pozostającą od pięciu dni pod budynkiem parlamentu, opozycyjną demonstrację. W antyrządowych zamieszkach w Tbilisi od policyjnych pątek i gazu łzawiącego ucierpiało ponad 500 osób, rannych zostało również kilkudziesięciu policjantów. Tego też dnia władze gruzińskie wprowadziły stan wyjątkowy oraz zapowiedziały przedterminowe wybory prezydenckie⁵¹⁵. Odbyły się one 5 stycznia 2008 r., a zwycięzcą okazał się ponownie Micheil Saakaszwili. Gruzja wówczas utraciła w oczach Unii Europejskiej opinię państwa demokratyzującego się i otwartego na wartości zachodnie.

Prezydent Gruzji, chcąc umocnić swoją pozycję wewnątrz kraju i realizować przedwyborcze obietnice o odbudowie jedności terytorialnej Gruzji, zdecydował się na poważny i brawurowy krok – odzyskania kontroli nad separatystyczną Osetią Południową. Liczył zapewne na sukces podobny do tego sprzed dwóch lat (2006), kiedy udało się Tbilisi odzyskać kontrolę nad wąwozem Kodori. Z 7 na 8 sierpnia 2008 r., po wewnętrznych zamieszkach, artyleria gruzińska uderzyła na stolicę Osetii Południowej – Cchinwali, w celu „przywrócenia porządku konstytucyjnego”. Rozpoczęły się walki z siłami separatystów i rosyjskimi wojskami pokojowymi. Rosja zdecydowała się na użycie siły i potraktowała atak gruziński jako

⁵¹⁴ Bezpośrednim powodem jego wybuchu były skierowane 25 września 2007 r. – przez byłego ministra obrony Iraklego Okruaszwilego pod adresem prezydenta Micheila Saakaszwilego – oskarżenia o popełnienie szeregu przestępstw i działanie wbrew interesowi państwa oraz dokonane dwa dni później przez organa ścigania aresztowanie eksministra pod zarzutem m.in. korupcji.

⁵¹⁵ *Gruzja na rozdrożu*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 29, 14.11.2007.

akt agresji na „swoich” obywateli. Prezydent Dmitrij Miedwiediew przekonywał, że: „Zgodnie z konstytucją i prawem Federacji muszę bronić życia i godności rosyjskich obywateli”⁵¹⁶. Rosja rozpoczęła wojnę z Gruzją. Niezwykle szybko wojska rosyjskie zostały przerzucone do regionu i praktycznie, nie natrafiając na żaden opór, zajęły część północno-wschodniego terytorium gruzińskiego, łącznie ze strategicznym portem morskim w Poti i miastem Gori. Kolejne rosyjskie naloty zdestruowały lotnisko i węzeł kolejowy w miejscowości Senaki, a także wojskowy port lotniczy w Marneuli. Do wojny dołączyła się separatystyczna Abchazja, przez której terytorium Rosja otworzyła drugi front natarcia na Gruzję⁵¹⁷.

Micheil Saakaszwili wezwał świat zachodni na pomoc. Z najdalej idącą demonstracją poparcia przyszedł polski prezydent Lech Kaczyński, który zebrał na placu w Tbilisi przychylnych Gruzji przywódców Litwy, Łotwy, Estonii i Ukrainy i w swoim wystąpieniu zapewnił Gruzję o pomocy. Wyrazy solidarności dla Gruzji i potępienia działań rosyjskich popłynęły zarówno ze Stanów Zjednoczonych, NATO, jak i członków Unii Europejskiej. Zachód jednoznacznie potępił działania rosyjskie jako niewspółmierne do sytuacji i poparł integralność terytorialną Gruzji. Unia Europejska mocno zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu na Kaukazie. 12 sierpnia 2008 r. z misją mediacyjną do Rosji przybył, w imieniu Unii Europejskiej, Nicolas Sarkozy – jako przewodniczący prezydencji francuskiej w UE. Nie spodziewanie uzyskał on zgodę prezydenta Rosji – Dmitrija Miedwiediewa, że wycofa on rosyjskie wojska i zakończy konflikt. W sześciopunktowym planie pokojowym przewidziano: 1) zobowiązanie do niestosowania siły; 2) trwałe zakończenie wszystkich działań wojennych; 3) zapewnienie swobodnego dostępu do pomocy humanitarnej; 4) powrót sił zbrojnych Gruzji do stałych miejsc dyslokacji; 5) wycofanie Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej do linii sprzed rozpoczęcia konfliktu do czasu wypracowania „międzynarodowych mechanizmów”, i że rosyjskie siły pokojowe (w rozumieniu: Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej) podejmą „dodatkowe środki bezpieczeństwa”; 6) rozpoczęcie międzynarodowej dyskusji o statusie Osetii Południowej i Abchazji oraz środkach zapewnienia ich bezpieczeństwa. Plan ten zaakceptował też Micheil Saakaszwili mimo zastrzeżeń względem jego ogólności.

Rosjanie nie zamierzali wycofywać swoich wojsk z Gruzji, a 26 sierpnia 2008 r. Moskwa jednostronnie uznała niepodległość nie tylko Osetii Południowej, ale również Abchazji, co podważyło realizację sześciopunktowego planu pokojowego N. Sarkozy’ego.

Z polskiej inicjatywy na dzień 1 września 2008 r. zwołano do Brukseli specjalny szczyt Rady Europejskiej. Uzgodniono wówczas wspólne stanowisko w sprawie konfliktu gruzińskiego. UE wyraziła m.in. ubolewanie z powodu ofiar konfliktu

⁵¹⁶ Prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew zapowiedział, że poleci prokuraturze „udokumentowanie zbrodni popełnionych przez stronę gruzińską na ludności cywilnej w Osetii Południowej”. *Wojna już pochłonęła 2 tys. osób*, „Dziennik”, 9.08.2008 r.

⁵¹⁷ Rosjanie zgromadzili w Abchazji 9 tys. rosyjskich żołnierzy oraz 350 ciężkich pojazdów wojskowych.

i potępiła decyzję Rosji o uznaniu niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, wyrażając poparcie dla suwerenności integralności terytorialnej Gruzji. Jednocześnie UE nie zdecydowała się na zastosowanie żadnych sankcji wobec Rosji, co zostało zinterpretowane jako słabość Europy względem państwa rosyjskiego. Wstrzymano jedynie negocjacje nad nowym porozumieniem z Rosją.

3.5.5. Konsekwencje wojny w Gruzji

Wojna Rosji z Gruzją będzie rzutować na stosunki międzynarodowe w bardzo długiej perspektywie, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Będzie miała także swoje konsekwencje dla polityki wschodniej Unii Europejskiej.

W **wymiarze regionalnym** inwazja rosyjska była demonstracją determinacji Rosji w utrzymaniu swoich wpływów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Moskwa potwierdziła, że jest gotowa przeciwstawić się wpływom amerykańskiemu, natowskiemu i unijnemu w regionie jej szczególnego zainteresowania. Może to robić także przy użyciu siły, aby zapobiec integracji krajów WNP z Zachodem, przede wszystkim z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że kraje dotychczas prozachodnie uciszą, na pewien czas, swoje aspiracje uniezależnienia się od Rosji. Nie będzie to oznaczało zerwania kontaktów z UE i NATO. Politycy państw WNP będą poszukiwać nowych sposobów zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Kraje te, po zdefiniowaniu roli Rosji w swoich politykach zagranicznych, będą poszukiwały twardych gwarancji bezpieczeństwa. Może to oznaczać regionalny wyścig zbrojeń, ale także, w dalszej perspektywie, członkostwo w takich organizacjach, jak NATO. Nie jest zatem wykluczony wariant, że Rosja osiągnie odwrotne od zamierzonych cele polityczne.

W **wymiarze globalnym** Rosja poprzez działania na Kaukazie stara się powrócić do grona znaczących w świecie mocarstw. Wojna w Gruzji była właściwie konfrontacją z Zachodem, a konkretnie ze Stanami Zjednoczonymi, które – jak powiedział minister spraw zagranicznych Rosji Ławrow – „muszą wybierać między Gruzją a Rosją”. Patrząc z perspektywy Rosji, przez kilka lat USA wielokrotnie „upokarzały” Moskwę na arenie międzynarodowej poprzez: rozszerzenie NATO, interwencję Sojuszu Północnoatlantyckiego w Kosowie (1999), wojnę w Afganistanie i wojnę w Iraku, czy wreszcie, przy zdecydowanym sprzeciwie Moskwy, przyczyniły się do uznania niepodległości Kosowa (2008). USA jako mocarstwo podważyły normy prawa międzynarodowego dotyczącego użycia siły w stosunkach międzynarodowych, w związku z czym Rosja także uznała, że skoro pretenduje do roli mocarstwa, normy nie są dla niej wiążące.

Znawcy problematyki przewidywali, że uznanie niepodległości Kosowa w lutym 2008 r. będzie miało odzwierciedlenie w działaniach rosyjskich na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Pozwoliło ono na szybkie uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Południowej, które Rosja potraktowała jako zdobycz wojenną

i w ten sposób umocniła swoją pozycję militarną na Kaukazie, wydaje się – na długie lata.

Ponieważ reakcja Zachodu była raczej wstrzemięźliwa i ograniczyła się do potępienia działań rosyjskich na Kaukazie, można przypuszczać, że Rosja potraktuje środki militarne jako ważny element prowadzenia polityki zagranicznej. Może to doprowadzić do sytuacji podobnej z czasów zimnej wojny, kiedy to dwa supermocarstwa, ze względu na swój potencjał atomowy, nie wchodziły ze sobą w bezpośrednią konfrontację, ale prowadziły tzw. wojny peryferyjne. Stany Zjednoczone taką wojnę prowadzą w Iraku, zaś Rosja militarnie „zastrzegła” sobie kontrolę nad terytorium Kaukazu Południowego (z przychylną jej Armenią i obawiającym się jej – Azerbejdżanem).

Można przypuszczać, że atak na Gruzję nie był spontanicznym odwetem za ataki gruzińskie na stolicę Osetii Południowej i jej mieszkańców, których Rosja potraktowała jako swoich obywateli i postanowiła ich bronić. Niewątpliwym błędem Micheila Saakaszwilego było to, że dał się sprowokować i liczył na wstrzemięźliwość Rosji w bezpośrednim zaangażowaniu militarnym na Kaukazie. W dotychczasowych konfliktach bowiem Rosja co najwyżej wspierała separatystów, bądź nie broniła ochotnikom z Kaukazu Północnego przedostawać się na tereny działań zbrojnych.

Zachód jednoznacznie potępił działania rosyjskie jako niewspółmierne do sytuacji i poparł „integralność terytorialną” Gruzji (NATO, OBWE, UE, Stany Zjednoczone). Nie poszły za tym ani sankcje ekonomiczne, ani tym bardziej konfrontacja militarna. Zdając sobie sprawę z potencjału Rosji, Zachód postanowił „nie umierać” za Gruzję. Nie będzie to miało pozytywnych konsekwencji dla regionu WNP i całego świata.

Dla polityki wschodniej Unii Europejskiej wojna w Gruzji była testem solidarności europejskiej wobec bezprecedensowego działania Rosji. Unia nie odważyła się na zastosowanie sankcji, chociaż w dłuższej perspektywie może to doprowadzić do zmiany tej polityki i przeniesienia punktu ciężkości na współpracę ekonomiczną, a nie polityczną. Europa wykazała dużą, jak na swoje możliwości, solidarność z Gruzją i wydaje się, że Rosji trudniej będzie w przyszłości rozmawiać z Brukselą. Sytuacja ta może doprowadzić do realizacji polskiej propozycji „Partnerstwa Wschodniego” i aktywizacji europejskiej polityki energetycznej.

3.6. KONKLUZJE

Najbardziej zinstytucjonalizowane stosunki Unia Europejska posiada z **Federacją Rosyjską**, która nadal odgrywa decydującą rolę w kształtowaniu sytuacji na obszarze WNP. Ze względu na swój potencjał energetyczno-surowcowy Rosja pozostanie niezbędnym partnerem w sferze gospodarczej. W kwestiach bezpieczeństwa europejskiego Moskwa początkowo poparła projekt Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, licząc na „współdziałanie” w powoływaniu i kierowa-

niu operacjami opanowywania kryzysów Unii Europejskiej. Jako jedyna wśród państw WNP Rosja posiada organy łącznikowe z instytucjami EPBiO. Jednakże od momentu wojny w Iraku Rosjanie przestali wierzyć w urzeczywistnienie tej współpracy.

Federacja Rosyjska niechętnie też odniosła się do inicjatywy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, szczególnie w regionie Kaukazu Południowego, który do tej pory był poza aspiracjami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Rosja nie zgodziła się na udział w EPS, ale korzysta z jego instrumentu finansowego.

Ukraina jest drugim, pod względem ważności, partnerem Unii Europejskiej na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. Jest ona państwem tranzytowym dla większości gazu i ropy płynącej do Europy Zachodniej, angażuje się we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE. Bruksela przywiązuje dużą wagę do procesów demokratyzacji życia politycznego na Ukrainie. „Pomarańczowa rewolucja” wpłynęła pozytywnie na postrzeganie Ukrainy w Europie, jednak nie przyniosła oczekiwanej integracji. Unia Europejska jest gotowa prowadzić z tym państwem wzmocnione partnerstwo, ale w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Jednowektorowa polityka bezpieczeństwa **Białorusi**, skierowana na integrację z Federacją Rosyjską, zamyka wpływy Unii Europejskiej w tym kraju. Unia stara się „prześłać” sygnał poparcia i życzliwości, ale jest on mało słyszany w mediach, które są całkowicie podporządkowane władzy. W przeprowadzonych w marcu 2006 r. wyborach prezydenckich wygrał Aleksander Łukaszenka i mimo protestów UE i OBWE na temat kampanii wyborczej, jak i samych wyborów, rozgonienia opozycji, umocnił się na Białorusi system autorytarny. Nie wydaje się zatem realna zmiana kierunku polityki bezpieczeństwa tego państwa, a tym samym polepszenia kontaktów z Europą Zachodnią.

Mołdawia jest członkiem Światowej Organizacji Handlu, co jest warunkiem zbliżenia i integracji z Unią Europejską. Ale jednocześnie jest to najbiedniejszy kraj w Europie. Utrudnieniem w stosunkach z Unią Europejską jest konflikt naddniestrzański, który destabilizuje sytuację w tym kraju. UE ostatnio zaktywizowała swoje działania w jego uregulowaniu, ale jest skutecznie blokowana przez Moskwę.

Państwa **Południowego Kaukazu** stanowią wyzwanie strategiczne dla Unii Europejskiej, która pragnie zwiększyć swoje zaangażowanie w regionie czarnomorskim. Trzy kraje kaukaskie liczą na pomoc ze strony Unii Europejskiej, ale jednocześnie zdają sobie sprawę, że możliwości wpływu UE na problemy egzystencjalne tych państw (uregulowanie konfliktów) są niewielkie, w związku z czym kładzie się nacisk na projekty z grupy tzw. miękkiego bezpieczeństwa. Po ostatnim konflikcie zbrojnym na Kaukazie między Rosją i Gruzją polityka Unii Europejskiej zostanie nakierowana na pomoc humanitarną i wsparcie w odbudowie kraju. Zapowiedziane zostało, że Unia Europejska wyśle 200 swoich obserwatorów do Gruzji, aby monitorować wycofywanie wojsk rosyjskich. Oznacza to zwiększenie udziału Unii Europejskiej w stabilizowaniu sytuacji w tym regionie. Jednocześnie należy pamiętać, że od momentu wybuchu konfliktu gruzińsko-rosyjskiego aktywność UE na Kaukazie będzie wypadkową jej stosunków z Federacją Rosyjską.

ZAKOŃCZENIE

Na przełomie wieków XX i XXI polityka wobec sąsiadów Unii Europejskiej, obok „partnerstwa strategicznego” z Rosją, kształtowała się w obrębie tzw. wymiarów. Efektem takiego podejścia było powołanie Wymiaru Północnego Unii Europejskiej, obejmującego region Morza Bałtyckiego i Morza Barentsa, Wymiaru Południowego skierowanego do państw basenu Morza Śródziemnego (proces barceloński) oraz – rzadziej wyróżnianego – Wymiaru Bałkańskiego. Nie było zatem nic dziwnego w tym, że od 1998 r. Polska opracowywała koncepcję Wschodniego Wymiaru Unii Europejskiej, dzięki któremu chciała promować kraje wschodnie w UE, a jednocześnie umocnić swoją pozycję w tym ugrupowaniu. Podejście regionalne (w ramach poszczególnych „wymiarów”) miało pozwolić na kompleksowe podejście do wyzwań charakterystycznych dla danej grupy państw i przyczynić się do przejrzystości podejmowanych działań.

Niezamierzonym efektem „wymiarów” była rywalizacja między członkami UE. W polityce zewnętrznej UE Francja i Hiszpania wspierały region Morza Śródziemnego Finlandia – Wymiar Północny, a kandydat do członkostwa – Polska, przekonywała o potrzebie stworzenia perspektyw integracyjnych dla państw Wschodniego Wymiaru (przede wszystkim dla Ukrainy). Aby zakończyć dyskusję nad tym, który z zewnętrznych regionów UE jest dla niej ważniejszy, oraz jasno sprecyzować dalsze perspektywy rozszerzenia UE, zainicjowano koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Potraktowano w niej wszystkie państwa sąsiednie (południowe i wschodnie) UE jednakowo, nie dając żadnemu z nich perspektywy integracyjnej. EPS nie objęła natomiast państw bałkańskich, co tłumaczono jako nieformalne zaproszenie do rozmów o ich integracji z Unią Europejską.

W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unia Europejska oraz kraje partnerskie zdefiniowały szereg priorytetów, które mają zostać zrealizowane za pomocą serii wspólnie uzgodnionych *Planów działań*, obejmujących: dialog polityczny, reformy polityczne, reformy handlu i gospodarki, sprawiedliwy rozwój społeczno-ekonomiczny, poprawę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska naturalnego, badań naukowych i innowacji oraz kontaktów międzyludzkich. Jednakże implementacja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie przyniosła przełomowych rezultatów, a w niektórych przypadkach pozostała „na papierze”.

Część krajów europejskich powróciła zatem do preferencyjnego traktowania „swoich” najbliższych sąsiadów. Z pierwszą taką inicjatywą wystąpił francuski prezydent Nicolas Sarkozy, proponując wzmocnienie południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – pod nazwą Unii Śródziemnomorskiej.

Polska, nawiązując do koncepcji Wschodniego Wymiaru UE, wystąpiła wspólnie ze Szwecją z ważną dla Europy i krajów wschodnich propozycją. Przewiduje ona powołanie Partnerstwa Wschodniego obejmującego: Ukrainę, Mołdawię, kraje Kaukazu Południowego i na poziomie technicznym także Białoruś. Zaproponowano w nim wzmocnioną współpracę gospodarczą i złagodzenie reżimów wizowych dla państw najbardziej zaawansowanych w reformach wewnętrznych.

Aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej wobec krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, ambitnie nazwana „polityką wschodnią”, jest niezwykle trudnym, złożonym, a przede wszystkim mało skutecznym procesem. Unia Europejska wielokrotnie nie potrafiła zareagować adekwatnie do danej sytuacji, kryzysu czy konfliktu zbrojnego na Wschodzie. Tragicznymi tego przykładami były: wojna w Czeczenii, umocnienie systemów autorytarnych na Białorusi i w Rosji, czy w końcu wojna w Gruzji.

Po pierwsze, państwa członkowskie UE posiadają odmienne interesy i inaczej postrzegają obszar b. ZSRR. To sprawia, że w kierunku wschodnim niezwykle rzadko udaje się dojść do porozumienia i wspólnych rozwiązań. Dotyczy to także tak wrażliwej kwestii, jak bezpieczeństwo energetyczne. Co prawda, rozszerzenie Unii Europejskiej o Polskę i kraje bałtyckie zaktywizowało politykę Unii Europejskiej na Wschodzie, przez co poparła ona „pomarańczową rewolucję” na Ukrainie (2004), powołała misję graniczną na odcinku naddniestrzańskim (2005), jednoznacznie poparła Gruzję i jej integralność terytorialną, narażając się na pogorszenie stosunków z Rosją (2008).

Po drugie, formułowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest nadal związane mechanizmami międzyrządowymi, przez co wydłuża się proces podejmowania decyzji, i sprawia, że „na zewnątrz” Unia wypada mało wiarygodnie. Bez ratyfikacji traktatu lizbońskiego Unia będzie miała także trudności w prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz operacji opanowywania kryzysów.

Po trzecie, obszar WNP nie jest jednorodny i Unia musi uwzględniać rolę Federacji Rosyjskiej w tym regionie. Rosja niechętnie postrzega zaangażowanie UE w tzw. bliskiej zagranicy, czemu daje wyraz w działaniach skierowanych przeciwko „niepokornym” państwom, stosując: środki militarne (Gruzja), środki gospodarcze poprzez ograniczanie dostaw surowców energetycznych (Ukraina, Białoruś) albo blokadę swojego rynku dla towarów z państw WNP (Mołdawia). Wojna w Gruzji umocniła pozycję rosyjską na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw. W najbliższej perspektywie, spowoduje to osłabienie wpływów Unii Europejskiej w krajach WNP. Zarówno stolice europejskie będą obawiały się reakcji Moskwy, jak też państwa WNP będą powstrzymywać się przed otwartym poparciem dla integracji euroatlantyckiej.

Natomiast w perspektywie długoterminowej Unia Europejska pozostanie biegunem „przyciągającym” wschodnich sąsiadów, właśnie ze względu na rosnące ambicje mocarstwowe Rosji i pragnienie dominacji nad państwami b. ZSRR. Szansą skutecznej polityki wschodniej może być inicjatywa polsko-szwedzka mówiąca

o integracji gospodarczej z państwami WNP. Takie związanie wschodnich sąsiadów ze wspólnym rynkiem pomogłoby tym krajom utrzymać niezależność i obronić suwerenność. Udałoby się wówczas zrealizować podstawowe założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – zbudowania wokół Unii pasa bezpieczeństwa i „kręgu przyjaciół” Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003 (źródło URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).
- Agreement between the European Union and Ukraine establishing a framework for the participation of Ukraine in the European Union crisis management operations*, Official Journal L 182, 13/07/2005 P. 0029–0034 (źródło URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0713\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22005A0713(02):EN:HTML)).
- Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r. (źródło URL: [http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/\\$file/ME7012.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/$file/ME7012.pdf?Open)).
- Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999*, Annex II, Presidency Conclusions, Cologne, 3 and 4 June 1999, SN 150/99 CAB; „Press Release”, Vienna (4.06.1999) – Nr 150/99 (Presse), „Official Journal of the European Communities” (źródło URL: http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf).
- Commission calls for the strengthening of EU–Russia relations*, IP/04/187 – Brussels, 09 February 2004 (źródło URL: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip04_187.htm).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, COM (2003) 104 final, Commission of the European Communities.
- Cologne European Council, Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, Cologne, 3–4 June 1999.
- Conclusions adopted by the Council on 31 May 1999 for the Policies of the European Union*, 9034/99, www.europa.eu.int.
- Conference of Foreign Affairs Committee Chairmen of EU member and candidate states, London, 31 October 2005 (źródło URL: http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_31-10-05.htm).
- Council Decision concerning the Joint Action decided on by Council on the basis of Article J. 3 of the Treaty on European Union the dispatch of a team of observers for the parliamentary elections on the Russian Federation*, 9.11.1993, OJ, L 286.
- Common Position of 9 July 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Belarus*, 11.07.1998, OJ L 195.
- Country Strategy Paper, National Indicative Programme*, Belarus, 2005–2006, Adopted by the European Commission on 28 May 2004 (źródło URL: www.europa.eu.int/external_relations/belarus/index.htm).

- Decyzja Rady, z dnia 23 stycznia 2006 r., umożliwiająca krajom objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa, jak również Rosji korzystanie z Programu Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (TAIEX), (2006/62/WE), (Dz.U. L32 z 4.2.2006).*
- Deklaracja państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim, [w:] UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty, zeszyt 1, „Studia i Materiały PISM”, marzec 1994, nr 76.*
- Deklaracja Petersberska przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE, Bonn, 19 czerwca 1992 r., [w:] UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty, zeszyt 1.*
- Dokumenty Europejskie, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. 1, Lublin 1996.*
- Franco-British Summit, Joint Declaration on European Defence, Saint-Malo, 4 December 1998, [w:] Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Dokumenty z lat 1998–2000, „Studia i Materiały”, zeszyt 26, cz. I, PISM, Warszawa, wrzesień 2000.*
- Eump Ppio Statement to the Media, 2 January 2003, European Union Police Mission EUMP, PPIO, Sarajevo, 3.01.2003.*
- European Council Common Strategy on Ukraine, 11 December 1999 (1999/877/CFSP), Official Journal of the European Communities (Wspólna strategia w sprawie Ukrainy 1999/877/WPZiB).*
- European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Communication from the Commission, Brussels, 12.05.2004, COM (2004) 373 final (źródło URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy_strategy_paper_en.pdf>).*
- European Parliament Resolution, [w:] EU relations with South Caucasus: Report in the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the European Union's Relations with the South Caucasus's, under the Partnership and Cooperation agreement, A5-00282002, February 28, 2002.*
- European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine – Declaration by the Presidency of the European Union – Odessa, Ukraine, 30 November 2005, Brussels, 30 November 2005, 15178/05 (Presse 334) (źródło URL: http://www.eubam.org/files/0-99/79/Presidency_Declaration.pdf).*
- European Union's Strategy for Future EU/Russia Relations, Madrid European Council, 15–16 December 1995, Conclusions of the Presidency, Annex 8.*
- Europejska polityka sąsiedztwa: pierwsze Plany działania, IP/04/1453, Bruksela, 9 grudnia 2004.*
- EU/Armenia Action Plan (źródło URL: http://www.armeniaforeignministry.com/perspectives/061114_armenia_enp_ap_final_en.pdf).*
- EU/Azerbaijan Action Plan (źródło URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/august/tradoc_135745.pdf).*
- EU/Georgia Action Plan (źródło URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/august/tradoc_135746.pdf).*
- EU/Ukraine Action Plan (źródło URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf>).*
- Helsinki European Council, Presidency Conclusions, Helsinki, 10–11 December 1999, [w:] Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Dokumenty z lat 1998–2000, „Studia i Materiały”, zeszyt 26, cz. II, PISM, Warszawa, wrzesień 2000.*
- Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, Communication from the Commission to the Parliament and the Council, Brussels, 3 April 2008, COM (2008) 164 (źródło URL: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/com08_164_en.pdf>).*
- Joint Statement, 29 May 2000 (źródło URL: www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm).*

- Joint Report on Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine*, March 2002 (źródło URL: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#maj).
- Komunikat Komisji do Rady, Europejska Polityka Sąsiedztwa. Zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz dla Egiptu i Libanu*, COM (2005), Bruksela, 2.03.2005.
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 11.04.2007, COM (2007) 160.
- Komunikat Komisji i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia Europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 4 grudnia 2006 r., COM (2006) 726 wersja ostateczna.
- Koncepcja wniezionej polityki Rosyjskiej Federacji, Utwierdzona Przewodniczącym Rosyjskiej Federacji W.W. Putinym*, 28 czerwca 2000 g. (źródło URL: www.mid.ru).
- Kontseptsyia natsional'noi bezopasnosti Republiki Belarus, Sovetskaya Belorussiya*, 18 czerwca 2001 (oraz źródło URL: www.mod.mil.by/zakon/uprb390.html).
- Konkluzje prezydencji – Bruksela*, 17–18 czerwca 2004 r., 10679/04 (źródło URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/81052.pdf).
- Konstytucja Unii Europejskiej. Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa–Poznań 2005.
- Lisbon European Council, 26 and 27 June 1992*, [w:] *CFSP Handbook: Compilation of Text Applicable in the CFSP Field*, General Secretariat of the Council: Common Foreign and Security Policy General Affairs Directorate, Brussels, 30 January 1998.
- New Neighbours Initiative, Draft Council Conclusions*, Brussels, 12 November 2002 (źródło URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/st14/14078en2.pdf>).
- Medium-term Strategy* (źródło URL: www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy).
- Non-paper z polskimi propozycjami ws. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, „Biuletyn Integracja z Unią Europejską” (źródło URL: www.msz.gov.pl).
- On the Ukrainian Delegation for Participation in Negotiations with the EU about the New Basic Treaty between Ukraine and the EU*. Zob. document: (źródło URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5691.html>).
- Oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w sprawie potępienia metod zastosowanych przez władze Republiki Białoruś podczas kampanii wyborczej i wyborów prezydenckich* (źródło URL: www.msz.gov.pl, 22.03.2006).
- Partnership and Cooperation Agreement with Russia*, „Official Journal of the European Communities” (Bull 7/8-92/1.4.3).
- Partnership and Cooperation Agreement*, „Official Journal of the European Communities”, L49/3, 19.02.98.
- Porozumienie pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą w sprawie udziału Ukrainy w misji policyjnej Unii Europejskiej w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (EUPOL „Proxima”)* (źródło URL: www.infor.pl/download/site/pl/oj/2004/l_354/l_35420041130pl00820084.pdf).
- Presidency Conclusions*, Brussels, 20 June 2008 (źródło URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf).
- Presidency Report on Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence*, Cologne, 3–4 June 1999, [w:] *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Dokumenty z lat 1998–2000, „Studia i Materiały”, zeszyt 26, cz. I, PISM, Warszawa, wrzesień 2000.
- Raport prezydencji o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, przyjętej w Kolonii, 3–4 czerwca 1999 r.*, [w:] *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, M. Rutten (oprac.), „Challiot Paper”, no 47, Paris, May 2001.

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa*, 2007/2088 (INI), P6_TA-PROV(2007)0538, (źródło URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0538+0+DOC+XML+V0//PL#def_1_1).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego – dok. P6_TA(2004)0062*, pkt. 40–44.
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa* (źródło URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_pl.pdf).
- Sammit Rosja – Ewropejskij Sojusz* (Moskwa, 17 maja 2001 r.), Sowniestnoje zasiedanie, www.eur.ru, oraz (źródło URL: www.europe.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/index/htm).
- Sprawozdanie specjalne nr 2/2006 dotyczące rezultatów projektów finansowych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej, wraz z odpowiedziami Komisji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (źródło URL: http://www.eca.eu.int/audit_reports/special_reports/docs/2006/rs02_06pl.pdf).
- Sprawozdanie w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa* (źródło URL: [A6-0414/2007, http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-13069-316-11-46-903-20071114IPR13068-12-11-2007-2007-false/default_pl.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-13069-316-11-46-903-20071114IPR13068-12-11-2007-2007-false/default_pl.htm)).
- Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 8 września 2003 r.*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Materiały do studiowania*, wyboru dokonali: Henryk Binkowski, Andrzej Ciupiński, Agnieszka Legucka, AON, Warszawa 2004.
- Sowniesnoje zajawlenie o dalniejszych szagach po razwitiu politiceskiego dialkoga i sotrudniciestwa po regulowaniu krizisow i boprosam bezopasnosti*, Moskwa, 29.05.2002, www.eur.ru oraz (źródło URL: www.europe.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/index.htm).
- Sowniesnoje zajawlenie Rosijskoj Federacji i Ewropejskiego Sojusa o tranzitie miedzdu Kaliningradzkoj Oblast'ju i teritoriej Rosijskoj Federacji*, www.eur.ru oraz www.europa.eu.int.
- Strategija rozwitija odnoszenii Rossijskoj Federacii s Jewropejskim sojuszom na sredniju srecznuju pierspektiwu 2000–2010*, „Diplomaticeskij Westnik” 1999, nr 1.
- Strategy of Ukraine's integration to the European Union* (źródło URL: <http://www.mfa.ua/eng/diplomacy/?ua-eu/tit.html>).
- Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*, 30 October 2002 (źródło URL: <http://europa.eu>).
- Stosunki NATO – Rosja. Nowa jakość. Deklaracja głów państw i szefów rządów państw-członków NATO oraz Federacji Rosyjskiej*, Pratica di Mare pod Rzymem, 28 maja 2002 r.
- The Foreign Policy Concept of Russian Federation*, 28 June 2000 r. (źródło URL: www.russischebotschaft.de/Presse/2000/prel33ausk.htm).
- Towards a new TACIS concept and regulations: outline of issues for web-based consultation* (źródło URL: http://ec.europa.eu/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm).
- Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej. Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam, 2 października 1997 r. (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/7967929040a7f44ec1256e7b004a1762?OpenDocument> >).
- Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht 7 lutego 1992 r. (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/17fba2ec1b7e8c35c1256e7b004a169e?OpenDocument> >).
- Traktat o Unii Europejskiej*, wprowadzenie i przekład J. Barcz, Warszawa 2000.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, Bruksela, 3 grudnia 2007 r., CIG 14/07.

- Traktat z Maastricht*, [w:] A. Przyborska-Klimczak (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wybór dokumentów, Lublin 1995.
- Traktat z Nicei*, 26 lutego 2001 r. (źródło URL: <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/a50f2d318bc65d9dc1256e7a003922ed/8e884372e2cbc71ac1256e7b004a1836?OpenDocument>).
- Ukraine – EU Visa Facilitation Agreement*, (źródło URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/11577.htm>).
- Umowa między Ukrainą a Unią Europejską w sprawie procedur bezpieczeństwa przy wymianie informacji niejawnych* (Dz.U. L 172R z 5.07.2005 r.).
- Umowa między Unią Europejską a Ukrainą ustanawiająca zasady ogólne udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami prowadzonych przez Unię Europejską* (Dz.U. L 182R z 13.07.2005 r.).
- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, COM (2003) 104 final (źródło URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający przepisy ogólne w sprawie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*, 2004/0219 (COD) (źródło URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0628pl01.pdf).
- Wnioski Prezydium z posiedzenia Rady Europejskiej*, Specjalne spotkanie szefów państw i rządów Wspólnot Europejskich, Bruksela, 29 października 1993 r., [w:] *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia. Dokumenty*, zeszyt 2, „Studia i Materiały PISM”, marzec 1994, nr 76.
- Wspólne Działania Rady 2006/439/WPZiB z dnia 27 czerwca 2006 r. dotyczące dalszego wkładu Unii Europejskiej w proces rozstrzygnięcia konfliktu w Gruzji/Osetii Południowej* (źródło URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/oj/2006/l_174/l_17420060628pl00090010.pdf).
- Wspólna strategia 2003/471/WPZiB Rady Europejskiej z dnia 20 czerwca 2003 r., zmieniająca wspólną strategię 1999/414/WPZiB w sprawie Rosji w celu przedłużenia okresu jej stosowania* (źródło URL: <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/32003E0471.doc>).
- Wspólna strategia 2003/897/WPZiB Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2003 r. zmieniająca wspólną strategię 1999/877/WPZiB w sprawie Ukrainy w celu przedłużenia okresu jej stosowania* (źródło URL: <http://www.doc.ukie.gov.pl/dt/32003E0897.doc>).
- Vojennaja doktryna Respubliki Belarus'* (źródło URL: <http://www.zvazda.minskby/second.html>).
- Zielona Księga, Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM (2006) 105 wersja ostateczna, Bruksela, 8.03.2006 (źródło URL: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_pl.pdf).

Książki i druki zwarte

- Barcz J., Kiloński A., *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991.
- Bodio M., *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, „Elipsa”, Warszawa 2005.
- Czachór Z., *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, Adam Marszałek, Toruń 1994.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001.
- Europa Środkowa i Wschodnia w polityce Zachodu*, S. Parzymies (red.), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994.
- Garnett S., *Keystone in the Arch: Ukraine in the Emerging Security Environment of Central and Eastern Europe*, Washington 1997.

- Gudym A., *Republika Mołdowa i Jewropiejskiej Sojuz jak partniory*, Kiszyniów 2002.
- Inytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, S. Parzymies, R. Zięba (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Kisielewski T.A., *Schyłek Rosji*, Rebis, Poznań 2007.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progę XXI wieku*, Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Krząstek T., *Ukraina*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Lenarczyk W., *Europejskie i euroatlantyckie aspiracje Ukrainy w ocenie niemieckiej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2003.
- Malak K., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, AON, Warszawa 2003.
- Mik C., Czaplinski W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa 2005.
- Mironowicz E., *Białoruś*, Trio, Warszawa 1999.
- „*Nowe sąsiedztwo*” na wschodzie poszerzonej Unii, T. Kołodziej (red.), „Elipsa”, Warszawa 2005.
- Olszański T.A., *Trud niepodległości. Ukraina na przelomie tysiącleci*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003.
- Pietras M., Kapuśniak T., *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- Raś M., *Ewolucja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Aspra-Jr, Warszawa 2001.
- Szydłowski A., *Rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony 1998–2004*, DPO MON, Warszawa 2004.
- Tejchman E., Weresa M.A., *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, SGH, Warszawa 2005.
- The Republic of Moldova and European Integration*, Institut do Politici Pabilce, Kiszyniów 2002.
- Unia Europejska*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Wiademy-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Adam Marszałek, Toruń–Warszawa 2000.
- Wyciszkievicz E., *Współczesna Rosja wobec Zachodu*, Łódź 2003.
- Zięba R., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zięba R., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Zięba R., *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

Artykuły, opracowania i rozdziały w pracach zbiorowych

- Adormahnt H., *Rosja i Ewropa: tektoniceskij razlom*, [w:] *Rosija bliżajszee desiatilietie. Sbornik stat'ej*, Andriu Kacins, D. Trienin (red.), Centrum Karnegi, Moskwa 2004.
- Alieva L., *EU and South Caucusus*, „CAP Discussion Paper”, December 2006.
- Baranowski V., *Russia's Attitude towards the UE: Political Aspects*, „Programme on the North Dimension of CSFP”, no 15, Finish Institute of International Affairs, Finland, 2002.
- Białoruś – Rosja: integracja wschodnioeuropejska*, „Punkt Widzenia OSW”, nr 6, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa.
- Białoruś – walka o czwartą władzę i trzecią kadencję*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 332, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 4.12.2003 r.
- Bielecki J., *Kryzysu nie można pominąć milczeniem*, „Rzeczpospolita” z 9.11.2004 r.
- Biernat J., Gmaj K., Wokacz M., *Nie tylko wizy. Obwód kaliningradzki a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Borkowski P., *Polityka Unii Europejskiej wobec państw regionu Morza Śródziemnego*, [w:] *Unia Europejska – nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, E. Haliżak, S. Parzymies (red.), Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.
- Boswell Ch., *The 'External Dimension' of EU Implementation and Asylum Policy*, „International Affairs” 2003, vol. 79, issue 3, 2.
- Bliżej do Ukrainy czy do Maroka*, „Rzeczpospolita” z 13.03.2008 r.
- Braun A., *The Risk of Selective Europeanization*, „International Journal”, Summer 2000.
- Brodzicz-Smoliński R., *Dokąd zmierza Ukraina*, Raport z konferencji zorganizowanej przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w dniach 4 i 5 kwietnia 2003 r., „Raporty i Analizy CSM” 2003, nr 5.
- Brukselski egzamin Tuska*, „Wprost” z 16.03.2008 r.
- Brzeziński Z., *The Premature Partnership*, „Foreign Affairs”, March/April 1994.
- Chwastou/UE grozi Białorusi sankcjami*, „Europap”, 15.11.2002.
- Cimoszewicz W., *Polska wizja Europy*, „Rzeczpospolita” z 19.02.2002 r.
- Ciupińska A., *GUAM. Inicjatywa polityczno-gospodarcza państw basenu Morza Czarnego i Kaspijskiego*, „Obóz – Problemy narodów byłego obozu komunistycznego”, nr 39, Warszawa 2001.
- Ciupiński A., *Rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Wojsko i Wychowanie”, Dodatek Specjalny 2003.
- Cziomer E., *Niemieckie oceny strategii i taktyki polityki zagranicznej Rosji po 11 września 2001 r.*, Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, MSZ, „Opinie” nr 62, Warszawa, marzec 2003.
- Davidonis R., *The Challenge of Belarus, and European Responses*, „Occasional Papers”, nr 29, The Institute for Security Studies Western European Union, Paris, July 2001.
- Dobriansky P.J., *Russian Foreign Policy: Promise or Peril?*, „The Washington Quarterly”, Winter 2000.
- Europejska Polityka Sąsiedztwa: nowy etap w relacjach UE ze Wschodem?*, „Komentarze OSW”, 20.05.2004.
- Europejska Polityka Sąsiedztwa. Pracujmy wspólnie*, Komisja Europejska, Wspólnoty Europejskie, 2006 (źródło URL: < http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_pl.pdf>).
- EU – Russian Security Dimensions*, D. Lynch (red.), „Occasional Paper”, nr 46, Institute for Security Studies, Paris, July 2003.
- Forsberg T., *Security and Defence Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment*, „Connections, The Quarterly Journal”, vol. III, no 3, Partnership for Peace Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes, September 2004.

- Gołębiowski J.W., *Implikacje politycznych uwarunkowań poszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, [w:] *Stosunki gospodarcze Polska – Rosja w warunkach integracji z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- Gromadzki G., Klocek Sz., *Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE – Ukraina do wiosny 2006 roku*, Wydawnictwo Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2005.
- Grupa Wyszehradzka popiera Partnerstwo Wschodnie, „Rzeczpospolita” z 16.06.2008 r.
- Gruzja na rozdrożu, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 29, 14.11.2007.
- Gruzja: Saakaszwili ostro o organizacjach międzynarodowych, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 21, Warszawa, 12.09.2007 r.
- Haukkala H., *Succeeding Without Success? The Northern Dimmition of the European Union*, „Northern Dimmition. Yearbook 2001”, The Finish Institute of International Affairs, Helsinki 2001.
- Hillion Ch., *Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union*, „European Foreign Affairs Review” 1998, no 3.
- Iglicka K., *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokierunkowości*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 10, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Intensyfikacja działań białoruskiej dyplomacji w kontaktach z państwami Europy Środkowej*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 334, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 18.12.2003 r.
- Iwanow O., Pozdniakow W., *Nowyje wozmożnosti Rosjii w Evropiejskom Sojuzje*, „Miedzunarodnaja Żizn” 1998, nr 3.
- Jak miękną rury*, „Forum”, nr 9, 26.02–4.03.2007 r.
- Jaroszewicz M., Szerepka L., *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, styczeń 2007.
- Jaroszewicz M., *Skutki rozszerzenia strefy Schengen dla wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej*, „Raport OSW”, Warszawa 2007.
- Jubileusz na najwyższym szczeblu*, „Komentarze OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 5.06.2003 r.
- Kamiński A., *Polożenie w Białorusji: ugroza bezopasnosti Pol'szy*, [w:] *Belorusjia na perieputie: w poskach miedzunarodnoj identic'nosti*, Centrum Karnegi, Moskwa, Nojabr 1998.
- Kik K., *Interesy narodowe Polski i Rosji w procesach integracji Europy*, [w:] *Niemcy, Polska, Rosja. Bezpieczeństwo Europejskie, Współpraca Społeczeństw*, M. Dobroczyński (red.), CBW UW, Warszawa 1996.
- Kolbus B., *Sprawa ukraińska a rozwój polityki zagranicznej UE*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu (źródło URL: http://knim.wszia.edu.pl/Sprawa_ukraińska.pdf).
- Kolejne chłodne lato w stosunkach białorusko-rosyjskich*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 317, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 24.07.2003 r.
- Komisja Europejska o stosunkach UE – Rosja: nastał czas realizmu*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 12.02.2004 r.
- Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny. Perspektywy. Uregulowania. Konsekwencje*, „Prace OSW”, zeszyt 9, czerwiec 2003.
- Kosiński P., *Obserwatorzy nie są potrzebni*, „Rzeczpospolita” z 14.02.2001 r.
- Kozakiewicz J., *Geopolityka Europy Środkowo-Wschodniej po rozpadzie ZSRR*, [w:] *Stosunki polsko-ukraińskie*, Jerzy Kozakiewicz (red.), nr 6, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 1998.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo i obronność Unii Europejskiej*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 1.
- Krakowiak A., *Ukraina otwiera się na Europę*, „Rzeczpospolita” z 27.02.2008 r.
- Kuźniar R., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46).

- Legucka A., *Fiasko „Wschodniego Wymiaru” UE?*, [w:] *Polska i Ukraina w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego*, materiały z konferencji naukowej, Przemysł, 8 marca 2007 r.
- Legucka A., *Mołdawia*, [w:] *Obronność i siły zbrojne*, CD-ROM, AON, Warszawa 2005.
- Legucka A., *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3–4.
- Light M., Löwenhardt J., White S., *Russian Perspectives on European Security*, „European Foreign Affairs Review”, nr 5.
- Lynch D., *Russia Faces Europe*, „Challiot Papers”, nr 60, Institute for Security Studies European Union, Paris, May 2003.
- Lynch D., *Russia's Strategic Partnership with Europe*, „The Washington Quarterly”, Spring 2004.
- Lyubashenko I., *Rola i znaczenie umów między UE a Ukrainą* (źródło URL: <<http://www.psz.pl/content/view/7170/1/4>>).
- Łodziński S., *Polska droga do Schengen – opinie ekspertów*, [w:] *Papierowa Kurtyna wiz. Wybrane polityki migracyjnej Polski a porozumienia z Schengen*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- Łoskot A., *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do Unii Europejskiej – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, luty 2005.
- Łoskot A., *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, styczeń 2005.
- Łoskot-Strachota A., *Rosyjski gaz dla Europy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, październik 2006.
- Łoś-Nowak T., *Wspólnotowość polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1.
- Łukaszenko non grata w UE, „Gazeta Wyborcza” z 11.04.2006 r.
- Mahncke D., *Russia's Attitude to the European Security and Defence Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2001, nr 6.
- Mazarski A., Voronova Y., *Specyficzne cechy ekonomicznej integracji Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Wybrane kierunki dostosowywania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 24 czerwca 1998 r. w Wyższej Szkole Zarządzania i Marketingu w Warszawie, Warszawa 1999.
- Menkiszak M., *Rosja wobec Unii Europejskiej, kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW”, nr 22, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, styczeń 2006.
- Menkiszak M., *Rosyjskie wizje postzimnowojennego porządku międzynarodowego*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, R. Kuźniar (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Mołdawia nie zamierza opuszczać WNP*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 2.10.2003 r.
- Na Wschodzie wiele zmian. Polska a unijna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 4, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Nowa rola NATO na obszarze WNP*, „Projekt OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003.
- Obwód Kaliningradzki. Przegląd faktów, wydarzeń, opinii*, „Biuletyn Towarzystwa Naukowego i Ośrodka Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie”, nr 4(116), kwiecień 2004.
- Obwód Kaliningradzki w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Prace OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, lipiec 2001 r.
- Ocieplenie między Mińskiem i OBWE*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 293, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 9.01.2003 r.

- Odtajniona katastrofa*, „Gazeta Wyborcza” z 24.04.2003 r.
- Oslabienie europejskiego wektora polityki zagranicznej Ukrainy?*, „Komentarze OSW”, 6.05.2004.
- Palmowski T., *Wymiar Północny Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1/2 (t. 29), ISM, Warszawa 2004.
- Paszewski T., *Polska granica wschodnia a integracja z Unią Europejską*, [w:] *W pół drogi. Polska – Unia Europejska*, M.A. Cichocki (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.
- Pax Putina*, „Forum”, 19.02–25.02.2007 r.
- Pelczyńska-Nałęcz K., *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, „Punkt Widzenia OSW”, Warszawa, czerwiec 2005.
- Perełyhin J., *Ukraina i Unia Europejska*, [w:] *Dokąd zmierza Ukraina*, Wybór materiałów pokonferencyjnych, J. Onyszkiewicz (red.), Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2003.
- Perspektywy ewropejskiej integracji w XXI wieku. Rol' Pol'szy i Rossji* (zbiór stat'ej), Gosudarstwiennych Uniwersitet Mieždunarodnych Otnoszenii, Sankt Petersburg 2002.
- Pieriepelica G., *Bielorusko-rosijskaja bojenno-politiceskaja integracija i ee wlijanie na bezopasnot' Ukrainy*, [w:] *Beloruszja na perieputie: w poiskach mieždunarodnoj identic'nosti*, Centrum Karnegi, Moskwa, Nojabr 1998.
- Pierwsze reakcje na inicjatywę Wschodniego Partnerstwa*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 18(52), 28.05.2008.
- Piotrowski M., *Russia's Security Policy*, [w:] *Toward an Understanding of Russia. New European Perspectives*, J. Bugajski (ed.), A Council on Foreign Relations Book, New York 2002.
- Po rewolucji pomarańczowej. Stosunki UE – Ukraina do wiosny 2006*, Fundacja im. Stefana Batorego, maj 2005.
- Początek prezydentury Wiktora Juszczenki*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 04(382), 27.01.2005.
- Podolski A., *Polskie weto*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy CSM” 2006, nr 1.
- Podstawowe problemy polityczne Mołdawii*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 16.10.2003 r.
- Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii* (materiały z seminarium), oprac. T. Paszewski, „Raporty i Analizy”, nr 9/03, CSM, Warszawa 2003.
- Polityka wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim*, „Punkt Widzenia OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, luty 2003.
- Polska w strefie Schengen*, broszura Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Portnikow W., *Kolczuga dla Saddama*, „Polityka” 2002, nr 43(2373).
- Premier Tusk w Kijowie załatwił mały ruch graniczny*, „Gazeta Wyborcza” z 29.03.2008 r.
- Pszczołkowska D., *Unia pomaga Ukrainie, ale nie chce jej u siebie*, „Gazeta Wyborcza” z 3.04.2008 r.
- Rada Najwyższa zatwierdza członkostwo w WTO*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, 16.04.2008.
- Radziwinowicz W., *Ukraina podpisała z Rosją, Białorusią i Kazachstanem, ale z poprawkami*, „Gazeta Wyborcza” z 19.09.2003 r.
- Rahr A., Katuse J., *Russia's New Foreign Policy*, „Abreibitspapiere zur Internationale Politik” 1995, nr 1.
- Raport OSW 2000*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, maj 2001.
- Raś M., *Perspektywy dialogu Rosja – Unia Europejska*, [w:] *Dialog europejski Zachód – Wschód*, A. Stępień-Kuczyńska, T. Jałmużna (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Reczkin K., *Finlandia – granica zewnętrzna Unii Europejskiej z Rosją. Wnioski dla Polski*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 5, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.
- Rosja i ES: brat'ja po orużju*, Dyskusji, Komitet „Rosja w objedinionnoj Europie”, Moskwa 2003.

- Rosja i osnownyje instituty bezopasnosti w Ewropie: wstupaja w XXI wiek*, D. Trenin (red.), Moskowskij Centr Karnegi, Moskwa 2000.
- Rosja – Białoruś: kryzys energetyczny*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 342, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 26.02.2004 r.
- Rosja/Polska nie musi uczestniczyć w sprawie Kaliningradu*, 14.11.2002, Moskwa (PAP), „Europap”, 15.11.2002.
- Rosja – Ukraina: gry gazowe*, „Forum”, 9.01.–15.01.2006 r.
- Rozanow A.J., *Wnieszczajna politika Belarusi: preidstawlenia i realnosti*, „Pro et Contra”, t. 3, nr 2, wiesna 1998.
- Ruszkowski J., *Wschodni Wymiar UE. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2(26), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Sarkozy i Merkel za Unią Śródziemnomorską*, „Rzeczpospolita” z 16.12.2007 r.
- Sherr J., *The Enlargement of the West & The Future of Ukraine*, „Conflict Studies Research Centre”, February 2002.
- Słowikowski M., *Stosunek Rosjan do współpracy z Zachodem i prozachodniego zwrotu w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentury Władimira Putina*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia wobec współczesnych wyzwań integracyjnych*, A. Stępień Kuczyńska (red.), Łódź 2003.
- Smirniagin, *Kaliningradzkaja problema: sensacja, kotoroj mogło nie byt’*, „Brifing Moskowskiego Centra Karnegi”, t. 4, wypusk 5, maj 2002.
- Solonenko I., *“Eastern Dimension” of the European Union – Invented Policy with no Clear Prospekt* (http://www.boell.de/downloads_uk/SolonenkoJEAS05.pdf).
- Strategic’ni partnery Ukrainy: deklaracji i realii*, Centr Razumkova, „Nacjanal’aja Bezpieka i Obozona”, Kijew 2001.
- Szeptycki A., *Polityka Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Scholar, Warszawa 2006.
- Śródziemnomorska fatamorgana Sarkozy’ego*, „Gazeta Wyborcza” z 27.12.2007 r.
- Taktyczna broń jądrowa w Kaliningradzie*, „Materiały OSW”, 9.01.2001.
- The EU’s “Eastern Dimension” – An Opportunity for or Idee Fixe of Poland’s Policy?*, Kowal P. (ed.), Centre for International Relations, Warsaw 2002.
- The Transnistrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues*, CSCE Conflict Prevention Centre, Vienna, 10 June 1994.
- Trenin D., *Rosjija w “Szirokoj Ewropie”*, „Brifing Moskowskiego Centra Kaniegi”, t. 4, wypusk 10, Oktiabr’ 2002.
- Trenin D., *Russia – EU Partnership: Grand Vision and Practical Steps*, „Russia on Russia”, issue 1, Moscow School of Political Studies and Social Market Foundation, February 2000.
- Turczyński P., *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe”, marzec–kwiecień 2005.
- UE – tak, NATO – nie*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 355, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 3.06.2004 r.
- UE z wyjątkiem Portugalii zakazuje wjazdu Łukaszenko*, „Europap”, 20.11.2002.
- Ukraina stoi wciąż przed wyborem: demokracja albo totalitaryzm*, „Gazeta Wyborcza” z 17.06.2003 r.
- Ukraina u progu WTO*, „Rzeczpospolita” z 19.03.2003 r.
- Ukraina – Raport krajowy*, „Komentarze OSW”, 20.05.2004.
- Ukraine–EU: Towards a New Phase of Cooperation*, „National Security & Defence” 2007, no 5(89), Razumkov Centre.
- Ukręcimy łep każdemu*, „Forum”, nr 13, 27.03.–2.04.2006 r.

- Unia nalega na objęcie nowych członków Umową o Partnerstwie i Współpracy*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 342, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 26.02.2004 r.
- Vennesson P., *Defining Europe's Liberal Grand Strategy: An International of a Secure Europe in a Better World, Asia, Europe and the Unipolar International System*, The 20th Taiwan – European Conference, 7–8 November 2003, Institute International Relations, Warsaw 2003.
- Wasilewska O., *Schengen zatkąło wschodnich sąsiadów*, „Gazeta Wyborcza” z 9.07.2008 r.
- Weydenhal J. de, *Belarus: Government Moves Against Foreign Diplomats*, „Radio Free Europe Radio Liberty”, 9.06.1998.
- Wizyta Władimira Putina w Mińsku, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 295, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, 23.01.2003 r.
- Wojnowski E., *Rola Obwodu Kaliningradzkiego w strategii geopolitycznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Europa a Rosja. Opinie, konflikty, współpraca*, Uniwersytet Warmijsko-Mazurski, Olsztyn 2003.
- Wołowina z papierami podrobionymi za granicą, „Rzeczpospolita” z 27.11.2006 r.
- Wołowski P., *Polityka UE i Polski wobec Białorusi*, [w:] *Tematy polsko-białoruskie*, R. Traba (red.), Olsztyn 2003.
- Wróbel J., *Unia Europejska a Mołdawia*, „Prace OSW”, nr 13, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, marzec 2004.
- Wschodnie Partnerstwo – tak, Unia dwóch prędkości – nie*, „Rzeczpospolita” z 17.06.2006 r.
- Zapomniany sąsiad – Białoruś w kontekście rozszerzenia UE na wschód. O przyszłości Europy*, „Raport OSW”, nr 4, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, wrzesień 2001.
- Zięba R., *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3.
- Zych J., *Nowa polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, Dwumiesięcznik, Rok XIII, 1(66)/2005 (źródło URL: < <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/teksty/ps66.pdf>>).
- Zygza Kijowa, „Gazeta Wyborcza” z 28.07.2004 r.
- Żukrowska K., *Wspólnoty Europejskie – Rosja: partnerstwo i kooperacja*, „Studia i Materiały PISM”, nr 32, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, grudzień 2002.

Inne

- Jaroszewicz M., *Wymiar Kaukaski polityki bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, AON, Warszawa 2007.
- L. Karabszenkin, *Wostočnoje izmierenie polityki ES i Rossija*, [w:] *Wostočnoje izmierenie polityki Europejskiego Sojuza i Rossija*, międzynarodowa konferencja, 14 Nojabria 2003 g.
- Legucka A., *Miejsce i rola Wschodniego Wymiaru w polityce bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, AON, Wydział Strategiczno-Obronny, Warszawa 2004.
- Mały rocznik statystyczny*, 2007.
- Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji nt. „Zmieniająca się Europa – przyszłość Unii Europejskiej, Lublin, 23–24 kwietnia 2004 r., tekst nieautoryzowany, oprac. własne.
- The European Union and Russia – Statistical Comparison 1995–2005*, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, 2007 (źródło URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-77-07-231/EN/KS-77-07-231-EN.PDF).
- The World Factbook*, 2003 Banner (źródło URL: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>).
- Walczak J., *Wymiar Północny europejskiej polityki bezpieczeństwa*, rozprawa doktorska, Warszawa 2007.
- Wywiad z Włodzimierzem Cimoszewiczem, „Gazeta Wyborcza” z 27.12.2004 r.

Zamówienia
na publikacje Akademii Obrony Narodowej
można składać telefonicznie lub pisemnie na adres:

Wydział Wydawniczy AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 2
00-910 Warszawa
tel. 022 681 40 55, tel./fax 022 681 37 52
e-mail: i.podemska@aon.edu.pl

Wykaz publikacji znajduje się na stronie internetowej
księgarni akademickiej

www.biblioteka.aon.edu.pl

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002

