

Marchewka bez kija

Dominik Jankowski

Partnerstwo Wschodnie ma integrować i wciągać na unijną orbitę państwa Europy Wschodniej, jednak w razie kolejnych sygnałów świadczących o powrocie Kremla do *Realpolitik* w wydaniu militarnym, polsko-szwedzka koncepcja może posłużyć też jako element łagodnego powstrzymania Rosji.

Coroczny spór gazowy między Rosją a Ukrainą można już w zasadzie określić mianem tradycji. Niekiedy przyjmuje on postać bardziej dramatyczną, jak miało to miejsce w tym roku, kiedy indziej zaś zawczasu kończy się ugodą i kontynuacją dostaw. W tle „gazowej potyczki” zawsze pobrzmiwały donośne głosy, głównie państw Europy Zachodniej, których gospodarki i przemysł często ponosiły znaczne straty z powodu braku kompromisu i wstrzymania przesyłu surowca. Tegoroczny konflikt różnił się od poprzednich między innymi tym, że aktywną rolę w próbie jego rozwiązania pragnęła odgrywać Unia Europejska, z pełniącymi prezydencję Czechami i Komisją Europejską na czele, czego dobitnym wyrazem stała się propozycja umieszczenia unijnych obserwatorów w punktach pomiarowych między rosyjskim i ukraińskim systemem gazociągowym – oferta warta odnotowania, choć ostatecznie zakończona niepowodzeniem. Stanowisko Unii Europejskiej wydawało się być niezwykle wyważone, choć balansujące na cienkiej linii między koniecznością wznowienia dostaw a unikaniem antyrosyjskiej retoryki, co w kontekście unijnej prezydencji państwa postkomunistycznego wymaga szczególnego podkreślenia.

Unijne spojrzenie na Wschód, które wciąż stanowi zbiór polityk bilateralnych, koncentrujące się na kwestiach bezpieczeństwa energetycznego, wymaga reformy. Partnerstwo Wschodnie nie daje gwarancji sukcesu, ale jest próbą wyrwania się z marazmu, co stanowi wartość samą w sobie.

Nowa nadzieja

Historia konstrukcji europejskiej pokazuje, że oprócz zmian instytucjonalnych wewnątrz ugrupowania integracyjnego, znaczącą rolę w procesie zespalańia kontynentu odgrywało kształtowanie polityki zagranicznej i ekonomicznej

wobec bliższych i dalszych sąsiadów, mającej na celu umieszczenie ich na orbicie wpływów najpierw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie Unii Europejskiej. Do niedawna geopolityczne kierunki sąsiedzkiej polityki wspólnotowej ograniczały się do wymiarów południowego i północnego. Ogłoszona w połowie ubiegłego roku koncepcja Partnerstwa Wschodniego, potwierdzona ostatecznie 4 grudnia 2008 roku przez Komisję Europejską, stanowi krok mający na celu nie tylko przywrócenie Europie Wschodniej oraz państwom Zakaukazia nadziei na powrót na łono europejskiej rodziny, ale także podjęcie działań na rzecz zrównania tak zwanych wymiarów polityki zagranicznej Unii.

Niepokój sąsiadów

Pojawienie się polsko-szwedzkiej inicjatywy, która została w pełni zaakceptowana również przez prezydencję czeską, doskonale wypełniło lukę powstałą w wyniku narastającej frustracji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, spowodowanej dotychczasowym funkcjonowaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Krytyka EPS brała się nie tylko z finansowej asymetrii między uczestnikami, wynikającej głównie z położenia geograficznego i dominacji wymiaru południowego, ale także z braku jasnej deklaracji, że w pewnej perspektywie czasowej, choćby bardzo odległej, dla państw spełniających wymagania unijne akcesja będzie możliwa. Dzięki Partnerstwu Wschodniemu niepewność państw wymiaru wschodniego, spotęgowana konfliktem rosyjsko-gruzińskim i „dyplomacją” paliwowo-gazową władz rosyjskich, może zostać jeśli nie rozwiana, to na pewno zminimalizowana.

Niemniej niezbędne są posunięcia ekonomiczno-gospodarcze, co w kontekście trwającego kryzysu finansowego wydaje się zadaniem niezwykle trudnym. 600 milionów euro zagwarantowane przez Komisję Europejską na lata 2010-2013 to kwota zdecydowanie wyższa niż w przeszłości, jednak nieznaczna w obliczu rzeczywistych potrzeb. Kłopoty gospodarcze krajów Unii spowodują zapewne, że pieniądze przeznaczone na wymiar wschodni nie ulegną zwiększeniu. W związku z tym zainteresowane państwa już teraz powinny rozpocząć proces wstępnego przygotowywania potencjalnych projektów, bowiem im lepiej przygotowany plan działania, tym większe szanse na jego skuteczną realizację. Kolejnych funduszy unijnych na cele wschodnie na pewno w najbliższym czasie nie będzie.

Ważnym aspektem Partnerstwa Wschodniego będzie z pewnością zmiana dychotomicznego obrazu EPS, gdzie w jednym koszyku umieszczono partnerów południowych i wschodnich. Koniec tego sztucznego i nielogicznego podziału

UE powinna zagwarantować, że państwa znajdujące się w jej bezpośrednim sąsiedztwie nie staną się ponownie obszarem egzystującym pod kuratelą Rosji.

staje się tym samym warunkiem *sine qua non* dalszego wprowadzania wschodnich sąsiadów na orbitę wpływów unijnych, co w kontekście prób dywersyfikacji źródeł energii może okazać się inwestycją niezwykle opłacalną, choć geostrategicznie trudną do zrealizowania. Należy bowiem pamiętać, że tworzenie Partnerstwa Wschodniego nie odbywa się w geopolitycznej próżni, lecz przy rosnących ambicjach politycznych i gospodarczych Federacji Rosyjskiej, uważającej region na wschód od granic unijnych za naturalny obszar swojej strefy wpływów. Dlatego skuteczna realizacja wymiaru wschodniego będzie wymagała redefinicji unijnych stosunków z Moskwą.

Rosja i geopolityczna rozgrywka

Koncepcja wymiaru wschodniego Unii Europejskiej nie musiała długo czekać, by zyskać potwierdzenie, że w przyszłości może stać się jednym z najważniejszych instrumentów polityki wspólnotowej. Konflikt rosyjsko-gruziński, stoczony na rubieżach obszaru, który Bruksela chciałaby widzieć w unijnej strefie wpływów, w pewnym sensie zmienił diametralnie dotychczasową ocenę znaczenia wymiaru wschodniego. Unia Europejska powinna bowiem starać się zagwarantować, że państwa znajdujące się w jej bezpośrednim sąsiedztwie nie staną się ponownie obszarem egzystującym pod kuratelą Federacji Rosyjskiej. Stąd też, pomimo wciąż niewypracowanej ostatecznej wizji Partnerstwa Wschodniego, można

Partnerstwo Wschodnie jest polsko-szwedzką inicjatywą, zaprezentowaną po raz pierwszy na forum unijnym w czerwcu 2008 roku. Jej celem jest przede wszystkim polityczne i gospodarcze zbliżenie wschodnich partnerów do UE. W projekcie będą uczestniczyć Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Po spełnieniu wymagań unijnych, dotyczących między innymi zwiększenia swobód obywatelskich i legalizacji opozycji politycznej, do Partnerstwa Wschodniego może przystąpić również Białoruś. Jeśli

warunki UE nie zostaną spełnione, współpraca z Mińskiem będzie kontynuowana na poziomie ekspercko-technicznym. Polsko-szwedzka inicjatywa jest przede wszystkim próbą wzmocnienia oferty europejskiej na kierunku wschodnim oraz wyrównania geopolitycznych wymiarów polityki zagranicznej UE. Partnerstwo Wschodnie ma funkcjonować w oparciu o Europejską Politykę Sąsiedztwa, z uwzględnieniem jednak specyfiki wymiaru wschodniego, w tym tak zwanego „wspólnego sąsiedztwa” UE i Federacji Rosyjskiej.

z pewnością stwierdzić, że jak najszybsze wprowadzenie koncepcji w życie ostudzi zapal Rosjan. Bo choć w swoim zamyśle Partnerstwo Wschodnie ma integrować i wciągać na unijną orbitę państwa Europy Wschodniej, to w razie kolejnych sygnałów świadczących o powrocie rosyjskiej *Realpolitik* w wydaniu militarnym, polsko-szwedzka koncepcja może posłużyć jako element „łagodnej polityki powstrzymania” Rosji.

Powrót do polityki „powstrzymania” powinien stanowić jedynie rozwiązanie ostateczne. Przede wszystkim należy z unijnej inteligenckiej dyskusji o Rosji usunąć coraz częściej pojawiającą się wyrazistość poglądów w ocenie sytuacji, ich ostrość i jednoznaczność. Skomplikowana rosyjska sytuacja wewnętrzna, przy niezliczonej liczbie powiązań handlowych i gospodarczych między Unią Europejską a Federacją Rosyjską, powinna zachęcać do prowadzenia polityki rozładowania napięć i negocjowania kompromisów. Należy jednak unikać prowadzenia negocjacji z pozycji słabszego, gdyż, jak zauważa André Glucksmann, w relacjach Unia-Rosja, zwłaszcza w kontekście obecnego kryzysu gospodarczego i załamania cen na rynkach surowców naturalnych, to Moskwa jest partnerem zdecydowanie słabszym, a siła jest nierzadko wyolbrzymiana przez polityków europejskich.

Kluczem zarówno do skutecznej realizacji koncepcji Partnerstwa Wschodniego, jak i do redefinicji unijnego stosunku wobec Federacji Rosyjskiej jest postawa Niemiec. Bez politycznego wsparcia Berlina – dla którego kierunek wschodni, realizowany jednak według własnej koncepcji, od zawsze znajdował się wśród priorytetowych

Do głównych celów Partnerstwa Wschodniego będzie należeć przede wszystkim:

- ❖ pogłębienie współpracy w zakresie tematyki migracyjnej i dążenie w długim okresie do ruchu bezwizowego;
- ❖ ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu;
- ❖ poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów;
- ❖ poprawa zdolności administracyjnych wschodnich partnerów poprzez specjalne programy finansowe;

❖ utworzenie trzech dodatkowych wielostronnych platform politycznych w dziedzinach: a) demokracji, dobrych rządów i stabilności; b) integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; c) kontaktów międzyludzkich (programy wymian studenckich i akademickich, platforma społeczeństwa obywatelskiego).

W grudniu 2008 roku koncepcja Partnerstwa Wschodniego uzyskała aprobatę Komisji Europejskiej. Szczyt inaugurujący polsko-szwedzką inicjatywę odbędzie się 7 maja 2009 roku w Czechach.

celów polityki zagranicznej – polityka wschodnia nie uzyska umocowania w unijnych strukturach decyzyjnych. Tym samym jedyną nadzieją na aktywne włączenie Niemiec w Partnerstwo Wschodnie jest odseparowanie koncepcji od instrumentarium politycznego nacisku na Moskwę – oczywiście poza sytuacją „łagodnego powstrzymania”, w razie wyjścia przez Rosjan poza środki dyplomatyczno-polityczne. Nie da się bowiem zmienić niemieckiej polityki poprzez próbę przekonania Berlina do konieczności walki z Moskwą o geopolityczną strefę wpływów.

Unijny marsz na Wschód

Poparcie przez Unię Europejską polsko-szwedzkiego projektu wymiaru wschodniego jest aktem znaczącym politycznie i jak najbardziej pożądanym, niemniej jednak na dłuższą metę niewystarczającym. Propozycja zacieśnienia więzów z państwami Euro-

Tworzenie Partnerstwa Wschodniego nie odbywa się w próżni, lecz przy rosnących ambicjach politycznych i gospodarczych Rosji, uważającej region na wschód od Unii za naturalny obszar swojej strefy wpływów.

py Wschodniej i Kaukazu Południowego ma na celu wyrównanie geopolitycznych wektorów polityki zagranicznej Unii Europejskiej, co jednak nie będzie łatwe przede wszystkim ze względu na pozycję wymiaru południowego i państw popierających go na unijnych forach decydenckich. Dotychczasowe zaniedbanie wschodnich partnerów grozi nie tylko utratą realnego wpływu na przebiegające tam procesy rozwojowe, ale także na wybór kierunku ich polityki zagranicznej. Unijne *soft power*, na którym w przeważającej mierze opierają się dobrosąsiedzkie stosunki, wyczerpuje powoli swoją mistyczną moc przyciągania. Wschodni partnerzy, dotknięci kryzysem finansowym, będący również królikami doświadczalnymi rosyjskiej „geopolityki gazociągów”, pragną przede wszystkim

ustabilizowania relacji z Unią Europejską oraz chociażby zapowiedzi, że ich wysiłki legislacyjne i modernizacyjne zakończą się członkostwem we wspólnocie.

Największą słabością całego projektu jest przede wszystkim jego oparcie głównie na fundamentach ideologicznych, propagowanych na forum unijnym przez Polskę i Szwecję, oraz wspartych ostatnio przez prezydentkę czeską w Radzie Unii Europejskiej. Tegoroczny konflikt gazowy na Ukrainie stał się tym samym kolejną doskonałą ilustracją faktu, jak podzielona wobec Wschodu jest sama Wspólnota. Wprowadzenie w życie sformułowania „wspólna polityka zagraniczna” byłoby największym osiągnięciem, do jakiego może doprowadzić Partnerstwo Wschodnie. Trzeba mieć jednak świadomość, że utworzenie wspólnego stanowiska wobec wschodnich partnerów wymaga jednocześnie wypracowania wspólnej polityki wobec Federacji Rosyjskiej i wzmocnienia wspólnotowej polityki energetycznej, co obecnie przekracza możliwości Unii Europejskiej.

Pierwszy szczyt Partnerstwa Wschodniego stanie się wyznacznikiem, jak Unia jako całość podchodzi do nowego kierunku polityki zagranicznej. Czas pozostający do szczytu należy wykorzystać jak najbardziej efektywnie do stworzenia wstępnych, a zarazem konkretnych rozwiązań i propozycji, tak aby uniknąć politycznego pustosłowa i wzniosłych dyplomatycznych formuł, które przez kilka dni będą łagodzić nastroje wschodnich sąsiadów. Dwie dziedziny w relacjach Unia Europejska-Europa Wschodnia wydają się mieć znaczenie priorytetowe, przede wszystkim z perspektywy takich państw jak Ukraina. Po pierwsze, Unia powinna dążyć do jak najszybszego zawarcia nowych umów stowarzyszeniowych z zainteresowanymi partnerami ze Wschodu, co wiązałoby się również z utworzeniem strefy wolnego handlu, wiążącej gospodarki wschodnich sąsiadów z europejską ekonomią. Drugi, ważniejszy aspekt dotyczy tak zwanych paktów mobilności i bezpieczeństwa, wprowadzających ułatwienia dla przestrzegających prawa osób podróżujących do Unii Europejskiej. Ostatecznym celem takich umów musiałyby być całkowite zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli wszystkich krajów uczestniczących w Partnerstwie. Należy bowiem mieć świadomość, że najważniejszym aspektem Partnerstwa Wschodniego stanie się wymiar społeczny i ekonomiczny, zbliżający do unijnej strefy wpływów nie tylko elity polityczne i intelektualne wschodnich partnerów, ale przede wszystkim ich społeczeństwa.

W tym kontekście warto odnotować styczniową wizytę ministra Radosława Sikorskiego na Ukrainie, podczas której zapowiedział on przyspieszenie prac nad ostatecznym wprowadzeniem w życie porozumienia o małym ruchu granicznym między Polską a Ukrainą oraz otwarcie polskiego konsulatu w Winnicy, w regionie której – według szacunków polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – mieszka około trzystu tysięcy Polaków. Polska dyplomacja ma szczególną, niesłychanie ważną rolę do odegrania w procesie nadawania wymiarowi wschodniemu rzeczywistych kształtów. Popieranie europejskich aspiracji Ukrainy czy Mołdawii i ich ostateczna akcesja do Unii Europejskiej leżą na dłuższą metę w geostrategicznym interesie Warszawy. Jak słusznie bowiem zauważył kiedyś generał de Gaulle, „geografii zmienić się nie da, ale geopolitykę i owszem”. 🇵🇱

Dominik Jankowski – redaktor naczelny „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego”, wydawanego przez Fundację im. Kazimierza Pułaskiego, współpracownik kwartalnika „Nowe Sprawy Polityczne” oraz Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae, ekspert i analityk w zakresie stosunków międzynarodowych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego RP.