

# PROSOPON

## NR 1/2011

[s. 183-189]

---

Rafał Grupa

### Wspólna polityka zagraniczna UE. Iluzja czy rzeczywistość? (w kontekście polityki wschodniej)

**The common EU foreign policy. An illusion or reality? (in the context of Eastern policy)**

**Keywords:** *Foreign policy, European Union, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership*

Podpisany w 1992 r. Traktat z Maastricht zakładał, iż jednym z filarów integracji europejskiej będzie wspólna polityka zagraniczna.

Wspólna polityka zagraniczna ma na celu reprezentowanie i bronienie szerokiego zakresu interesów całej Wspólnoty, których dotychczas broniły indywidualnie państwa członkowskie, to uzupełnienie i rozszerzenie handlu międzynarodowego, polityki antymonopolowej oraz polityki rozwoju. Jednakże głównym problemem dla Unii jest to, iż władze Brukseli nie mają uporządkowanego podejścia do stosunków międzynarodowych. Można to zobrazować na świeżym przykładzie Libii, który pokazał jak trudno jest osiągnąć porozumienie państw Unii Europejskiej choćby w tak pilnej sprawie.

Jednakże jak naprawdę wygląda wewnętrzna sfera instytucji jaką jest Unia, czy potrafi ona w sprawach światowych mówić jednym głosem?

Na powyższe pytanie można by napisać długi elaborat, a i tak nie otrzymalibyśmy jednej spójnej odpowiedzi. Jest to temat na który można dyskutować godzinami, a rozmówcy teje debaty zawsze będą mieli różne zdania i będą wyciągać różne wnioski. Dlatego pozwolę sobie na zawężenie tematu i skupić się polityce

zagranicznej Polski w kontekście polityki wschodniej w sytuacji jej członkostwa w Unii Europejskiej.

W roku 2004 kiedy to Unia rozszerzyła się o kolejne państwa sytuacja Polski diametralnie się zmieniła, należało bowiem od podstaw zdefiniować zasady polityki wschodniej Unii Europejskiej. Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód przyczyniło się do zmiany układu geopolitycznego w tej części kontynentu. Sytuacja ta daje państwom UE możliwość wypracowania spójnej koncepcji polityki wschodniej, z głównym jej komponentem – wymiarem wschodnim.

Polska – jako państwo graniczące i mające doświadczenie – powinna zmierzać do przejęcia roli promotora wymiaru wschodniego polityki UE oraz do przewyciężania podziałów.

Polskie członkostwo w Unii "miało stać się szansą na skuteczniejszą realizację interesów i nowym narzędziem polityki zagranicznej [...]".<sup>1</sup> Od momentu rozszerzenia polityka współpracy UE z ościennymi państwami trzecimi była oparta przede wszystkim na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (EPS). Polityka ta obejmuje jednak nie tylko wschodnich partnerów UE, lecz także kraje Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego. Z polskiej perspektywy priorytetowe znaczenie ma jednak wymiar wschodni EPS<sup>2</sup>. EPS powoduje konieczność przyjęcia nowych założeń w polityce zagranicznej i dostosowanie ich do nowych warunków<sup>13</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa stała się głównym narzędziem w polityce wschodniej UE, a jej głównym celem uznano wzmacnianie silnej polityki bezpieczeństwa na wschodzie UE, dobrobytu UE i jej sąsiadów, wspieranie współpracy kulturalnej, politycznej, ekonomicznej, oraz współpraca w zakresie zwalczania wspólnych zagrożeń w polityce zagranicznej (np. terroryzmu i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia) oraz rozwiązywania konfliktów regionalnych. Kolejnym elementem polityki sąsiedztwa jest rozwój i promowanie demokracji, wspieranie rządów prawa i bezpieczeństwa, poszanowanie praw człowieka oraz przeprowadzanie reform politycznych i gospodarczych. Następnym postulatem jest polityka rozszerzenia która jest skierowana do państw kandydujących do człon-

---

<sup>1</sup> M. Kałużyńska, J. Wiśniewski, K. Smyk, *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 393.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 393.

<sup>3</sup> R. Podgórzeńska, *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 7.

kostwa w Unii Europejskiej. EPS realizowana jest na podstawie Planów Działań które negocjowane są między UE a danym państwem. EPS poprzez UE proponuje swoim sąsiadom zacieśnione partnerstwo gospodarcze oraz uprzywilejowane stosunki polityczne. EPS w swoim postępowaniu do krajów sąsiadujących stosuje zasadę warunkowości (UE posługuje się strategią „kija” – kary i „marchewki” – nagrody). Konieczność zmian, przeprowadzania reform społecznych, gospodarczych i politycznych przez dany kraj odbija się w taktyce wobec tego państwa, im większą chęć do zmian wykazuje dane państwo tym większą otrzymuje nagrodę. Państwo otrzymuje pomoc techniczną i finansową w zamian za wypełnienie przyjętych na siebie zobowiązań. Jednakże jednym z większych problemów Partnerstwa Wschodniego jest brak klarownego świadectwa, iż kraje biorące udział w tym projekcie spełniając wszystkie warunki zostaną członkami UE, szczególnie, że niektóre z nich takie jak Gruzja czy Ukraina aspirują do bycia jej członkiem. Brak tej obietnicy może świadczyć, iż UE podchodzi z dystansem do tematyki członkostwa.

Sytuacja polityczna i geopolityczna w rejonie wschodnim bardzo dynamicznie się zmieniała. Warto zaznaczyć, że od uczestnictwa w europejskiej polityce sąsiedztwa bardzo stanowczo odżegnała się Federacja Rosyjska, dopatrując się w niej, nie bez racji, elementów nierównoprawności w traktowaniu przez Unię swoich sąsiadów (na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. zdecydowano, że stosunki UE - Rosja przyjmą postać „strategicznego partnerstwa”, opartego na czterech wspólnie budowanych przestrzeniach). Podczas prezydentury Władimira Putina Rosja przeistaczała się, dla Unii Europejskiej nie była już partnerem przewidywalnym, stosunki UE - Rosja uległy znaczącym zmianom, a wpływ na to miały między innymi odchodzenie od demokratycznych standardów czy brak woli strony rosyjskiej do rozszerzenia Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy na nowe kraje UE. Następstwem pogłębiających się problemów na linii Rosja - UE stało się odchodzenie od polityki *"Russia first"*.

Polityka Unii została zdynamizowana, Unia zaangażowała się bardziej niż dotychczas w demokratyzację państw Europy Wschodniej, jej celem stało się poszerzenie obszaru tożsamy europejskich wartości na Wschód oraz stworzenie solidnych stosunków z krajami tego terytorium. Nowo powstałą inicjatywą wzmacniającą wschodni wymiar polityki zagranicznej było powstanie zainicjowanego przez Polskę i Szwecję Partnerstwa Wschodniego zakładającego istnienie dwustronnych, wielostronnych a także regionalnych form współpracy z pań-

stwami regionu: Azerbejdżanem, Armenią, Gruzją, Ukrainą, Mołdawią oraz Białorusią, jeśli w tej ostatniej zmieni się podejście do poszanowania praw człowieka oraz demokratyzacji reżimu. Program ten spotkał się z chłodnym przyjęciem go przez Federację Rosyjską, a prezydent Dmitrij Miedwiediew wyraził swoje stanowisko słowami: "Każde partnerstwo jest lepsze od konfliktu, jednak martwi nas, że ze strony niektórych państw podejmowane są próby wykorzystania tej struktury jako partnerstwa przeciwko Rosji"<sup>4</sup>.

W ciągu kilku lat polityka wschodnia przeszła widoczną ewolucję co widać chociażby poprzez większe zaangażowanie finansowe EPS. Dla Polskiej polityki zagranicznej istotną rolę odgrywały przede wszystkim Białoruś i Ukraina. Zwiększenie kontroli nad rozwojem sytuacji na Ukrainie w wymiarze gospodarczym i politycznym pomaga w utrzymaniu troski o bezpieczeństwo energetyczne. Państwa sąsiedzkie współpracujące z UE w ramach Partnerstwa Wschodniego posiadają wobec tej inicjatywy określone zamierzenia gospodarcze i polityczne, jako wsparcie dla konkretnych reform (np. sektora energetycznego) oraz krok w kierunku członkostwa w UE. Ukraina właśnie w kwestiach gospodarczych będzie starać się zacieśniać stosunki z Partnerstwem. Jednakże w sytuacji Ukrainy, jej droga do członkostwa w Unii nie będzie ani szybka, ani łatwa.

Kolejnym celem polityki zagranicznej w ciągu ostatnich kilku lat było pragnienie demokratyzacji Białorusi, co ma się przyczynić do zawarcia bliższych układów na linii Białoruś - UE. Wynikiem próby zbliżenia się do Białorusi było powstanie w 2004 roku specjalnej delegacji ds. Białorusi w Parlamencie Europejskim, a następnie przekazanie stronie białoruskiej przez Komisję Europejską tzw. *non paper*, pod tytułem "Co UE może zaoferować Białorusi". Dokument ten został jednakże bez odpowiedzi ze strony Białoruskiego rządu. Partnerstwo Wschodnie zakładało ewentualność udziału Białorusi we współpracy na szczeblu eksperckim i technicznym czego wyrazem było przeznaczenie pieniędzy przez Unię m. in. na stypendia dla represjonowanych studentów czy uruchomienie niezależnego radia informacyjnego. Przystąpienie Polski do Unii odbiło się także negatywnymi konsekwencjami na stosunkach polsko - białoruskich, gdyż w przeciwieństwie do Rosji czy Ukrainy, Białoruś nie została objęta zliberalizowanym systemem wizowym.

---

<sup>4</sup> Słowa prezydenta D. Miedwiediewa na konferencji prasowej w Chabarowsku, 22 maja 2009 roku.

W latach 2005/2006 oraz 2008/2009 Unia dość mocno przeżyła kryzysy w dostawie gazu z kierunku wschodniego, dlatego nastąpiło podniesienie rangi polityki bezpieczeństwa energetycznego, a więc rozszerzenie oferty na kraje Kaukazu Południowego. Ponieważ działania pojedynczych członków Unii nie zawsze były wystarczające a rozwiązania dość często powodowały zagrożenie bezpieczeństwa innych członków, Unia zadeklarowała rozwój wspólnej polityki energetycznej z sojusznikami z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego a także rozwój Wspólnoty Energetycznej o Mołdawię, Ukrainę i Turcję. W stosunku do polityki bezpieczeństwa energetycznego Kraje Unii nadal nie mówią jednym głosem, jednakże "argumenty "nowych" krajów członkowskich są rozumiane coraz lepiej, a realizacja wszelkich przedsięwzięć w sferze energetycznej jest skomplikowana i czasochłonna"<sup>5</sup>.

W latach 2003-2004 powstała Europejska Polityka Sąsiedztwa która prezentowała nową politykę zagraniczną zapewniającą gwarancję bezpieczeństwa i pokoju krajów w otoczeniu Unii. Poprzez EPS Unia zamierza pomóc tymże krajom w osiągnięciu reform gospodarczych, politycznych a także pogłębić stosunki z tymi państwami. EPS to odzew Unii na chęć nawiązania bliższych kontaktów przez naszych sąsiadów. Konstruowanie stabilnego sąsiedztwa opartego na dobrobycie skutkuje trwałymi więziami i pozytywnymi relacjami pomiędzy Unią a krajami z nią sąsiadującymi. Sposób w jaki funkcjonuje EPS opiera się na relacjach partnerskich oraz wspólnych porozumieniach wyznaczanych przez Plany Działań. Skutkuje to głębszą integracją polityczną i gospodarczą. Polityczną w zakresie poszanowania prawa, współpracy regionalnej, wzmocnienie demokracji oraz reakcji na zagrożenia bezpieczeństwa, polityczną zaś w obszarze pomocy technicznej i finansowej, realizacji reform czy współpracy transgranicznej.

Tutaj możemy zadać sobie pytanie, czy wspólna polityka zagraniczna wschodu to rzeczywistość czy tylko iluzja?

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Jedno jest pewne, Europejska Polityka Sąsiedztwa była prawdopodobnie jedną z najbardziej udanych inicjatyw Unii Europejskiej. Jednakże trudno ocenić skutki działania EPS. Jak już wspomniałem, Unia nie zawsze mówi jednym głosem, problem z jej spójnością jest zauważalny od początku istnienia EPS, choćby dlatego, że systematycznie kwestionowano sens obecności jednej polityki dla tak zróżnicowanych terenów

---

<sup>5</sup> M. Kałużyńska, J. Wiśniewski, K. Smyk, op. cit., s. 405.

jak Europa Wschodnia i kraje Kaukazu Południowego oraz basenu Morza Śródziemnego. Po drugie, można pokusić się o stwierdzenie, że Unia jakby wyróżnia niektóre państwa objęte EPS. Kraje Wschodnie otrzymały propozycje które zostały pominięte przy podpisywaniu umów z krajami Południa, a mianowicie postulaty wprowadzenia w dalszej perspektywie ruchu bezwizowego, co jest raczej niewyobrażalne aby taka opcja istniała w stosunku do krajów Południa.

Dzięki Unii, w szczególności jej 'nowym' członkom kraje Europy Wschodniej zaistniały w europejskim dyskursie politycznym. Jednakże polityka sąsiedztwa stała się jednocześnie narzędziem wzmacniania współpracy oraz narzędziem odsuwania dialogu o rozszerzeniu. "Dyskusja o ewentualnym rozszerzeniu jest jednak obecnie osobnym tematem europejskich rozważań, co Polska powinna umieć wykorzystywać do intensyfikacji współpracy w konkretnych dziedzinach"<sup>6</sup>.

Polsko - szwedzka inicjatywa, Partnerstwo Wschodnie dowodzi na wzrastające znaczenie Polski w przebiegu definiowania europejskiej polityki zagranicznej i potwierdza, że Polska skutecznie troszczy się o swoje interesy oraz staje się w wyższym stopniu doświadczonym graczem na arenie międzynarodowej. Aby ułatwić stosunki międzyludzkie Polska powinna znaleźć konsensus w kłopotliwych sprawach jak przekraczanie granic przez członków państw sąsiadujących i starać się stworzyć ruch bezwizowy w tym regionie.

Odpowiadając zatem na pytanie zadane w temacie pracy, czy polityka zagraniczna to iluzja czy rzeczywistość nie ma jednej odpowiedzi. Z jednej strony jest to rzeczywistość, od kilku lat Unia poprzez swoje instytucje oraz poprzez doświadczenie krajów członkowskich stara się pomagać otaczającym nas krajom. Dzięki pomocy w zakresie gospodarczym i politycznym, finansowemu wsparciu, widać zmiany jakie następują w tych krajach. Z drugiej strony można rzec, że jest to tylko iluzja. Unia pomimo, że w pewien sposób integruje się z krajami poprzez działalność EPS jednocześnie daje znak tym krajom, że nie będą one członkami UE, przynajmniej w najbliższym okresie. "Można także zaryzykować stwierdzenie, że wypełnianie unijnych propozycji przez kraje Europy wschodniej, które UE przedstawia wyłącznie krajom tego obszaru będzie końcem obecnej koncepcji

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 405.

EPS jako wspólnej polityki dla krajów Europy Wschodniej i południa Morza Śródziemnego<sup>17</sup>.

### Summary

*This article presents the common foreign policy in the context of the European Union's Eastern policy. The EU enlargement to the East contributed to changes in the geopolitical system in this part of the continent and, therefore, changed the way of cooperation between these countries. It shows that the neighbourhood policy has become a tool for strengthening international cooperation and with the help of economic and political and financial support, one can see the changes that occur in the countries of Eastern Europe.*

---

<sup>7</sup> G. Gromadzki, *Więcej niż sąsiedztwo, More than Neighbours*, Fundacja Batorego, Warszawa 2008, s. 1.