

MACIEJ MRÓZ ▶

## **Strategiczne partnerstwo polsko-ukraińskie i program Partnerstwa Wschodniego w przededniu szczytu w Warszawie we wrześniu 2011 roku**

Relacje polsko-ukraińskie z chwilą restytucji ukraińskiej niepodległości w 1991 roku znalazły się, obok stosunków z Federacją Rosyjską, w centrum zainteresowania polskiej polityki zagranicznej wobec bezpośrednich sąsiadów Rzeczypospolitej na Wschodzie<sup>1</sup>. W sierpniu 1993 r. premier Hanna Suchocka po raz pierwszy od czasu definitywnej emancypacji Ukrainy spod kuratelii Moskwy określiła stosunki pomiędzy Warszawą a Kijowem mianem strategicznego partnerstwa i odtąd traktowane były one niemalże jako magiczne zaklęcie, którym zazwyczaj obie strony rekompensowały sobie brak rzeczywistej treści, wypełniającej składane na różnym szczeblu deklaracje polityczne. Istotnym komponentem polskiej polityki wschodniej, szczególnie w odniesieniu do relacji z Ukrainą, miało być zainaugurowanie polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na unijnym szczycie szefów państw i rządów 7 maja 2009 roku w Pradze, z którym rząd w Warszawie wiązał znaczne oczekiwania. Jednakże formuła strategicznego partnerstwa dewaluowała się szybko,

---

<sup>1</sup> Ostatnio na temat aktualnej kondycji relacji polsko-ukraińskich zob. m.in. Z. Najder, *Patrząc na Wschód. Eseje 1975–2008*, Wrocław 2008; *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, Wrocław 2009; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil i A. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009.

a jego praktyczny wymiar na przestrzeni prawie dwóch dziesięcioleci przechodził różnorakie fazy, daleki był jednak od oczekiwań formułowanych przez potencjalnych partnerów. Odpowiedzialnością za taki stan rzeczy obarczano z reguły rodzime elity polityczne i intelektualne oraz funkcjonujące w świadomości obu narodów historyczne resentymenty, tragiczny bagaż doświadczeń minionego stulecia we wzajemnych relacjach, wreszcie nazbyt powolne dochodzenie Ukrainy do modelu społeczeństwa obywatelskiego i związany z tym marazm i apatię szerokich rzesz narodu ukraińskiego. Wśród niesprzyjających dla strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego okoliczności wskazywano także, zwłaszcza w Warszawie, niestabilną sytuację polityczną na Ukrainie i wewnętrzne rozdarcie kraju pomiędzy dwoma dominującymi opcjami w polityce zagranicznej i wyborem cywilizacyjnym Kijowa – orientacją na struktury euroatlantyckie a popularną i silnie artykułowaną na wschodzie kraju opcją prorosyjską. Zwłaszcza ta druga orientacja części ukraińskich elit politycznych spędzała i nadal spędza sen z powiek władzom polskim, które niezmiennie od czasu dojścia do władzy Władimira Putina obawiają się dążeń do odbudowy strefy wpływów Moskwy w rosyjskiej *bliskiej zagranicy*, czemu sprzyja prowadzona konsekwentnie i długofalowo polityka Federacji Rosyjskiej, wykorzystująca w tym celu umiejętnie atuty ekonomiczne i wpływy kulturowe na wschodzie kraju.

Naturalnie koncepcje polskiej polityki wschodniej wpływały z przyjęcia przez III Rzeczpospolitą piłsudczykowski-giedroyciowej wizji, jako niepodważalnego paradygmatu i drogowskazu, ale pozbawiły elity wyrosłe z solidarnościowego etosu konieczności podjęcia debaty nad kierunkami polityki wschodniej, z kolei dla postkomunistów uznanie za własne myśli Mieroszewskiego i Giedroycia stanowiło rodzaj ekspiacji za lata wasalizmu i serwilizmu wobec Moskwy. *Consensus* polskich elit politycznych w kwestii polityki wschodniej, naznaczony piętnem koncepcji głoszonych na łamach paryskiej „Kultury”, był niewątpliwie korzystny w warstwie ideowej, ale niefortunne okazało się przekształcenie w doktrynę polityczną ideologii, którą *ex definitione* należy ciągle konfrontować z rozwojem sytuacji międzynarodowej, szukając metod realizacji nakreślonych celów, zarówno doraźnych, jak i tych długofalowych. Owo przetransponowanie ideologii w doktrynę, a założeń programowych w puste frazesy spowodowało

wało, że kolejne polskie rządy, realizując politykę wobec naddnieprzańskiego sąsiada, niewystarczająco wiele uczyniły dla instytucjonalizacji współpracy polsko-ukraińskiej, poprzez podjęcie przemyślanych i skoordynowanych decyzji politycznych, a przede wszystkim ekonomicznych i kulturalnych, aby wypełnić treścią strategiczne partnerstwo. Nietrudno zauważyć, iż polską politykę wobec Ukrainy w latach 1991–2004 porządkował właściwie jeden wyraźny cel – członkostwo Kijowa w strukturach euroatlantyckich, a po stronie naszego partnera jedynie doraźne interesy i słabo postulowane otwarcie na Zachód<sup>2</sup>. Co więcej, polskim dyplomatom na przestrzeni minionych lat niesłychane trudności sprawiało nakłonienie struktur ukraińskiego państwa do bardziej skoncentrowanego, konsekwentnego działania, a zwłaszcza wypełnianie treścią przyjmowanych zobowiązań i składanych deklaracji.

Nie zmieniło w sposób trwały ukraińskich dylematów zwycięstwo w 2004 r. *pomarańczowej rewolucji* i związane z nim nadzieje na dal-  
sze zacieśnienie strategicznych więzów pomiędzy Polską a Ukrainą, tym bardziej, że już w dwa lata później w wyborach do Rady Najwyższej wyraźny sukces odniósł obóz Wiktora Janukowycza. Przywódca Partii Regionów natychmiast obrał kurs na wielostronne zbliżenie z Federacją Rosyjską, przy zachowaniu prawnomiędzynarodowej odrębności Ukrainy, faktycznie wstrzymał działania na rzecz akcesji do NATO i zapowiedział zrównanie pod względem prawnym języka rosyjskiego z ukraińskim. W konsekwencji dynamicznego rozwoju sytuacji politycznej na Ukrainie w Warszawie miała miejsce krótkotrwała fala entuzjazmu po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w 2004 r. Wiktora Juszczuki, której towarzyszyły nieuzasadnione niczym spekulacje na temat zdecydowanego opowiedzenia się Kijowa po stronie orientacji prozachodniej, a nawet podążanie wkrótce innych krajów postsowieckich drogą ukraińskiej transformacji<sup>3</sup>. Konfuzja Warszawy wywołana nieodległą perspektywą dalszego zacieśniania aliansu Ukrainy z Federacją Rosyjską była tym większa, iż na pogarszające się widoki dla polskiej polityki wschodniej nakładał się od wielu lat rażący brak koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospo-

---

<sup>2</sup> Z. Najder, op. cit., s. 191–192.

<sup>3</sup> Zob. W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej*, Wrocław 2006.

litej, problemy ambicjonalne i kompetencyjne na szczytach władzy, powodujące, iż niejednokrotnie prezydent, szef rządu i minister spraw zagranicznych, a nawet senat i działające pod jego auspicjami Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, prezentowali odmienne stanowiska w tej samej kwestii. Konsekwencją takiego stanu rzeczy musiało być drastyczne obniżenie efektywności podejmowanych działań dyplomatycznych, przerost protokolarnej celebry nad wymiernymi efektami i częściowa utrata wiarygodności w oczach ukraińskich partnerów<sup>4</sup>. Cechą charakterystyczną polskiej polityki wschodniej, a raczej jej braku, bywało najczęściej reagowanie na rozwój wydarzeń, a nie realizacja długofalowej strategii. Ponadto ożywione kontakty polityczne tylko sporadycznie przekładały się na zacieśnienie współpracy gospodarczej i większą wymianę handlową oraz naukowo-techniczną. Wreszcie niezmiennym elementem towarzyszącym polskiej polityce wobec Ukrainy i szerzej całego Wschodu, była i pozostaje nadal słabość ideowa i koncepcyjna polskich partii politycznych, niewystarczające wykorzystywanie przez kolejne rządy ośrodków eksperckich i naukowych, i co najgorsze – praktyczny zanik oryginalnej myśli politycznej<sup>5</sup>. Bezspornym jednak trwałym efektem *pomarańczowej rewolucji* stała się zmiana dotychczasowego sposobu postrzegania tego państwa przez wiodących aktorów Unii Europejskiej, a zwłaszcza Francji, toteż kraje Europy Zachodniej uświadomiły sobie wreszcie istnienie na mapie kontynentu Ukrainy i jej znaczenia w porządku geopolitycznym. Rozwiane nadzie-

---

<sup>4</sup> Jednym z bardziej widocznych przejawów, zasygnalizowanych powyżej problemów, był brak koordynacji polityki państwa w latach 1990–2005 oraz jego poszczególnych organów wobec Polaków na Wschodzie, pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów w 1991 r. uchwały „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, Emigracji i Polaków za Granicą” i „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą”, zaakceptowanego przez Radę Ministrów w 2002 r. Zob. *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za Granicą 1980–2005*, red. M. Dworczyk, P. Krzyworzeka i T. Maciejkińiec, Warszawa, wrzesień 2007.

<sup>5</sup> Znakomity amerykański politolog F. Zakaria zwraca trafnie uwagę na fakt, iż współczesna demokracja drastycznie skracza horyzonty polityczne do kilkuletnich okresów pomiędzy kolejnymi wyborami, a tym samym spłaszcza podstawy mechanizmu podejmowania decyzji. Wywodzi z tego konstatację o destrukcyjnym wpływie kalendarza wyborczego, z jego powtarzającymi się periodycznie fazami, na jakość myślenia politycznego współczesnych elit. Diagnozę tę w pełnej rozciągłości można także odnieść do obrazu życia politycznego w Polsce. Zob. F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy At Home and Abroad*, New York 2003.

je polskich elit politycznych, związane ze zwycięstwem *pomarańczowych* w 2004 r., nie mogły i nie zmieniły tego doniosłego faktu, co *notabene* zostało skrupulatnie odnotowane w Moskwie.

Podwójne zwycięstwo wyborcze obozu braci Kaczyńskich w 2005 r. nie przyniosło ze sobą, wbrew zapowiedziom, przełomu w polskiej polityce wschodniej, a położenie przez środowiska narodowo-konserwatywne, skupione wokół Prawa i Sprawiedliwości, większego nacisku na politykę historyczną w kraju i za granicą oraz nadanie nowych impulsów relacjom ze wschodnimi sąsiadami Polski nie wyszło zaledwie poza sferę deklaracyjną. Ekipa Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie Jarosława Kaczyńskiego, częściej mówiła o celach polityki zagranicznej na odcinku wschodnim, niż rzeczywiście podejmowała istotne z punktu widzenia jej realizacji działania, dominowały mało znaczące gesty i zapewnienia Warszawy o strategicznym partnerstwie z Ukrainą, a minister Anna Fotyga demonstrowała wstrzeźliwość w kontaktach z politykami z Kijowa. Rządowi nie powiodła się próba współtworzenia przez Warszawę polityki Unii Europejskiej wobec naszych partnerów ze Wschodu, nie tylko w oparciu o dobitniej niż dotąd artykułowany interes narodowy, ale także poprzez jego korelację z interesem całej jednoczącej się Europy. Polska dyplomacja nie potrafiła przekonać Ukraińców o tym, że proklamowana przez Komisję Europejską w grudniu 2006 r. formuła „Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” nie oznacza w żadnym razie uniku ani zablokowania drogi do jej członkostwa w Unii. Głos znad Wisły brzmiał w Brukseli w sposób mało przekonujący, a Polska szybko zyskała sobie wśród większości państw członkowskich Unii Europejskiej miano kraju myślącego o europejskiej polityce wschodniej w kategoriach nadmiernie obciążonych własnymi doświadczeniami historycznymi i – chociaż na ogół niezasłużenie – programowo antyrosyjskiego. Wraz z usztywnieniem stanowiska polskiej dyplomacji wobec Niemiec uzyskanie poparcia dla polskiego punktu widzenia na kwestie wschodnie, zwłaszcza w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej, natrafiało na coraz liczniejszy opór unijnych partnerów. Polityka samoizolacji Polski na forum europejskim pod rządami PiS-u i jego koalicjantów święciła triumfy, a Moskwa cierpliwie wciągała Niemcy w orbitę swojej polityki. W politykę europejską rządów Marcinkiewicza i Kaczyńskiego wpisywała się w tym czasie zwłaszcza pierwsza część kadencji prezydenta Lecha Kaczyń-

skiego, który „partnerstwo” w obrębie Unii Europejskiej rozumiał jako zajmowanie stanowiska odmiennego niż większość krajów członkowskich, stosowanie weta lub zagrożenie jego użyciem. Taki sposób rozumienia polskiej racji stanu powodował, iż kiedy Polska zgłaszała ważne inicjatywy na forum Unii, jak np. wypracowanie wspólnej polityki energetycznej, używaliśmy wsparcie jedynie Republiki Litewskiej<sup>6</sup>.

Zmianie rządu w Polsce i powstaniu w listopadzie 2007 r. koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego towarzyszyły zapowiedzi nadania polskiej polityce zagranicznej nowej dynamiki, odejścia od retoryki MSZ pod kierownictwem minister Fotygi, poprawy relacji z Niemcami i szukania płaszczyzny dialogu z Federacją Rosyjską. Tuż po powołaniu nowego rządu minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski na spotkaniu w „Fundacji Batorego” zapowiedział, że polityka wobec Ukrainy będzie jednym z pięciu priorytetów rządu i polskiego MSZ, a jej bezpośrednia realizacja będzie spoczywać w rękach samego ministra<sup>7</sup>. W kilka tygodni później została podpisana, przygotowana jeszcze przez poprzedni rząd, umowa o wizach schengenkich, która jednak nie objęła swoim zasięgiem Lwowa, na czym stronie ukraińskiej szczególnie zależało. Atmosfera we wzajemnych relacjach już na starcie rządu Donalda Tuska, niezależnie od intencji Polski, uległa pogorszeniu, chociaż dokonano nieznacznego postępu w dialogu historycznym i ochronie dziedzictwa polskiego, czy polsko-ukraińskiego na Ukrainie, do którego z kolei Warszawa przywiązywała duże znaczenie. Pragmatyzm nowej ekipy i zmiana stylu sprawowania władzy szybko znalazły potwierdzenie, czego spektakularnym przejawem stała się wizyta premiera Tuska w lutym 2008 r. w Moskwie i związane z nią zarzuty opozycji o porzucenie idei strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego i szerszej roli Kijowa w strategii Warszawy na rzecz zbliżenia z Federacją Rosyjską. Pomimo negatywnych ocen pod adresem rządu, formułowanych w szeregach Prawa i Sprawiedliwości i związanych z tą partią publicystów międzynarodowych, polska polityka w stosunku do Ukrainy nie uległa większej zmianie, a wzajemne relacje nie

<sup>6</sup> Z. Najder, op. cit., s. 212.

<sup>7</sup> Wystąpienie B. Berdychowskiej na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wobec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?*, [w:] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op. cit., s. 65–66.

uległy poważnemu ochłodzeniu. Polska niezmiennie, zwłaszcza od czasu zwycięstwa *pomarańczowej rewolucji*, popierała starania Ukrainy o integrację ze strukturami euroatlantyckimi, utrzymanie zasady *otwartych drzwi*, która w długofalowej perspektywie miałaby zaowocować członkostwem naszego wschodniego sąsiada w NATO, aktywnie wspierała europejskie aspiracje Kijowa, które w okresie średnioterminowym miałyby skutkować wprowadzeniem w życie ukraińskiej koncepcji „politycznego stowarzyszenia i gospodarczej integracji”, a w długoterminowym – pełnym akcesem Ukrainy do Unii Europejskiej. Wreszcie Warszawa konsekwentnie wyraża zainteresowanie wspólnym poszukiwaniem kooperatywnych rozwiązań w zakresie dywersyfikacji źródeł i dróg przesyłowych nośników energii, zwłaszcza gazu, celem uzyskania przez oba kraje chociażby częściowej niezależności od Federacji Rosyjskiej<sup>8</sup>. Paradoksalnie dążenie Polski do przełamania lodowatych relacji z Rosją zostało pozytywnie odebrane w Kijowie z uwagi na to, iż wizyta premiera Tuska w rosyjskiej stolicy była oceniana na Ukrainie przede wszystkim przez pryzmat jej wpływu na stabilność stosunków na linii Moskwa–Kijów. Ponadto rząd ukraiński wyrażał na ogół zrozumienie dla znaczenia polskich wysiłków, aby poprzez dialog z Moskwą wysłać czytelny sygnał do krajów członkowskich Unii Europejskiej o gotowości Warszawy, niezależnie od różnicy interesów istniejących pomiędzy nią a Federacją Rosyjską, do pragmatycznego podejścia do poszczególnych kwestii, leżących w polu zainteresowania obu państw. Polska dyplomacja stara się w ten sposób neutralizować politykę Moskwy, zmierzającą do stałego izolowania Polski w ramach Unii Europejskiej i wypuklania sprzeczności pomiędzy jej starymi i nowymi członkami. W relacjach ze wschodnimi sąsiadami dawną „twardą dyplomację” PiS-u miała zatem zastąpić opcja pragmatyczna, obliczona na wzmocnienie pozycji Polski w Unii Europejskiej oraz NATO i na tej płaszczyźnie aktywne realizowanie polityki wschodniej, a szczególnie szukanie sojuszników dla poparcia koncepcji nieodległego członkostwa Ukrainy w strukturach euroatlantyckich, zwłaszcza w NATO. Efekty kwietniowego szczytu państw natowskich w Bukareszcie w 2009 roku w odniesieniu

---

<sup>8</sup> A. Drzewicki, R. Foks, *Analizy. Stosunki polsko-ukraińskie na tle rosyjskich interesów w Europie Środkowo-Wschodniej*, Forum Polityki Wschodniej, Wrocław, marzec 2008, maszynopis powielany, s. 3.

do kwestii członkostwa Ukrainy i Gruzji w sojuszu zdają się potwierdzać słuszność przyjętej przez Polskę strategii działania, obliczonej na wzmocnienie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie. Polski MSZ pod kierownictwem Radosława Sikorskiego z uwagi na położenie geograficzne, historyczne doświadczenia, rozliczne związki cywilizacyjno-kulturowe ze Wschodem, stawia na uczynienie z Polski unijnego eksperta i specjalisty od problematyki wschodniej, znajdując w tym względzie coraz większe zrozumienie głównych partnerów unijnych<sup>9</sup>. Okazją dla realizacji tak nakreślonych założeń polityki wschodniej stało się zainaugurowanie pod auspicjami Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Szwecji programu „Partnerstwa Wschodniego”, w którego ramach znalazła się z oczywistych względów Ukraina. Uzyskał on aprobatę członków Unii i – co było dla Polski istotne – Niemiec, ponieważ wniosek o jego wszczęcie został zaproponowany w imieniu całej wspólnoty. Dzięki temu polska polityka wschodnia mogła wreszcie przejść od jednostronnych deklaracji i konwencjonalnych formułek do działań o charakterze wspólnym, ogólnounijnym, rokującym szanse na nowe otwarcie na Wschód, ale także przyczyniających się do dalszej integracji samej Unii. Polskie argumenty trafiły wreszcie na podatny grunt w Brukseli z uwagi na zainteresowanie Unii *in gremio*, przynajmniej w formie deklaratywnej, stabilizacją i przewidywalnością jej bezpośredniego otoczenia. Innym ważnym narzędziem, obok działań zbiorowych w ramach struktur ogólnounijnych, stały się dla polskiej dyplomacji za rządu Tuska, w przeciwieństwie do poprzednich ekip, próby wprowadzenia problematyki ukraińskiej na różne fora współpracy międzynarodowej, takie jak Grupa Wyszehradzka czy Rada Współpracy Państw Bałtyckich<sup>10</sup>. Z drugiej jednak strony polskie wysiłki na forum unijnym w sprawie akcesji Ukrainy rozbijają się o coraz większy opór związany z tym, iż to kwestia przyjęcia Turcji do Unii, a właściwie związane z tym obawy w obliczu islamizacji kraju, stała się pierwszoplanowym tematem rozmów w europejskich stolicach i w całej europejskiej publicystyce międzynarodowej<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Zob. wystąpienia ministra Sikorskiego w sejmie w maju 2008 r. i kwietniu 2010 r. na oficjalnych stronach internetowych MSZ.

<sup>10</sup> A. Kamiński, J. Kozakiewicz, *Stosunki polsko-ukraińskie. Raport*. Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 29–37.

<sup>11</sup> Wystąpienie B. Osadczuka na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wo-*



Szczególne nadzieje wiązano w Warszawie z Partnerstwem Wschodnim, pierwszą całościową inicjatywą wprowadzoną do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, a skierowaną do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Inaugurację polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na unijnym szczycie szefów państw i rządów 7 maja 2009 roku w Pradze, Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej Benita Ferrero-Walnder przyjęła słowami: *this is not philanthropy. It is 21st century European foreign Policy*. Przed Partnerstwem Wschodnim postawiono długofalowe i rozłożone na bliższą perspektywę cele, wśród których na pierwszy plan niewątpliwie wysuwają się kwestie związane z intensyfikacją działań na rzecz zbliżenia i integracji państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Podczas oficjalnej prezentacji nowej inicjatywy Unii Europejskiej w maju 2009 roku w Pradze przyjęto Wspólną Deklarację, tym samym Partnerstwo Wschodnie stało się integralną częścią polityki Unii Europejskiej adresowaną wobec państw objętych programem. Wypełnienie nakreślonych w Partnerstwie Wschodnim założeń merytoryczną treścią ma *in spe* doprowadzić do rzeczywistego zbliżenia krajów partnerskich i zamieszkujących na ich terytorium narodów i mniejszości etnicznych z Unią Europejską, a w dalszej przyszłości przyczynić się do pełnej integracji.

Kierując się unijnymi wartościami, standardami i normami twórcy oraz animatorzy Partnerstwa Wschodniego oparli jego funkcjonowanie na trzech podstawowych zasadach: współwłasności, zróżnicowaniu i warunkowości, nakreślając płaszczyznę współpracy z państwami objętymi partnerstwem w takich dziedzinach jak: prawa człowieka, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój, sprawne i efektywne zarządzanie, bezpieczeństwo energetyczne i inne. Ponadto Partnerstwo Wschodnie ma za zadanie także sprzyjanie rozwojowi i umacnianiu transgranicznych kontaktów międzyludzkich, pogłębiania współpracy naukowej czy też kulturalnej. W tak nakreślonym programie Partnerstwa Wschodniego strategicznym celem inicjatywy zgłoszonej przez Polskę i Szwecję będzie doprowadzenie do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, stworze-

---

*bec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?, [w:] Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu, op. cit., s. 78–79.*

nie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu państw partnerskich z Unią Europejską, postępująca liberalizacja reżimu wizowego, prowadząca do ustanowienia reżimu bezwizowego oraz utworzenie struktury współpracy wielostronnej z państwami partnerskimi w postaci czterech platform tematycznych: ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami Unii Europejskiej, ds. bezpieczeństwa energetycznego oraz ds. kontaktów międzyludzkich. Program Partnerstwa Wschodniego pozwala także na wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, poprzez cykliczne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i ekspertów. W założeniach przyjętych w programie wielostronne spotkania i konsultacje na różnym szczeblu mają stanowić forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich, pełniąc zarazem funkcję mechanizmu budowy zaufania. Celowe, jak się zdaje, pominięcie w Partnerstwie Wschodnim *twardej* agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma umożliwić wykorzystanie w pełni *miękkiej siły* Unii i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie<sup>12</sup>.

W ramach Partnerstwa Wschodniego zostały już podjęte lub znajdują się na etapie przygotowawczym następujące inicjatywy:

- projekt zintegrowanego zarządzania granicami (*Integrated Border Management*) z pulą środków w wysokości 50 mln euro;
- inicjatywa Zapobiegania Katastrofom Naturalnym i Spowodowanym przez Człowieka w wysokości 6 mln euro;
- trwają prace nad przygotowaniem programu wspierania małej i średniej przedsiębiorczości (57 mln euro na lata 2010–2013). Pierwszym krokiem w realizacji tego programu było uruchomienie projektu (*East-Invest*) w wysokości 7 mln euro, którego celem jest poprawienie klimatu inwestycyjnego w państwach partnerskich oraz utworzenie sieci kontaktów biznesowych pomiędzy Unią Europejską i jej wschodnimi sąsiadami;

---

<sup>12</sup> Por. B. Ociepa, „*Miękka siła*” w stosunkach międzynarodowych, [w:] *Historia. Polityka. Dyplomacja. Studia z Nauk Społecznych i Humanistycznych. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi S. Wolańskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. M. Mróz i E. Stadtmüller, Toruń 2010, s. 413–414.

- planowane jest także uruchomienie programu wymiany informacji dotyczących ochrony środowiska (*Environment Governance*) w wysokości 1,8 mln euro oraz programu kulturalnego Partnerstwa Wschodniego – 12 mln euro;
- uruchomiono Inicjatywę ds. Zwiększenia Wydajności Energetycznej i Ochrony Środowiska w Europie Wschodniej z budżetem 1,5 mld euro.

Europejski Bank Inwestycyjny stworzył instrument finansowania projektów w ramach Partnerstwa Wschodniego (*Eastern Partners Facility*) w wysokości 1,5 mld euro, przeznaczony na inwestycje w krajach objętych programem i uzupełniający dotychczasowy mandat zewnętrzny EBI na inwestycje w regionie Europy Wschodniej z budżetem 3,7 mld euro<sup>13</sup>.

Przyjęta na szczycie w Pradze Wspólna Deklaracja otwiera Partnerstwo Wschodnie na udział w nim różnego rodzaju podmiotów, zarówno instytucji rządowych, parlamentów, organizacji międzynarodowych, władz samorządowych, instytucji finansowych oraz podmiotów ze sfery społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Z kolei państwa trzecie będą mogły być zapraszane do udziału w Partnerstwie Wschodnim na zasadzie *case-by-case* w konkretnych działaniach, projektach oraz spotkaniach platform tematycznych, o ile ich udział będzie przyczyniał się do osiągnięcia długofalowych założeń polsko-szwedzkiej inicjatywy. Przykładem organizacji międzynarodowych zaangażowanych w program Partnerstwa Wschodniego może być m.in. Rada Europy, która podjęła działania na rzecz udziału w programach zwalczających korupcję oraz w działaniach na rzecz usprawnienia systemów sądownictwa, wśród innych przedmiotów można wymienić Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Obecnie trwają intensywne prace nad umową stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina, podejmowane są także kroki mające na celu stopniową liberalizację reżimu wizowego, aż do wprowadzenia ruchu bezwizowego, o co od lat zabiega strona ukraińska. Dzięki wysiłkom Warszawy na najbardziej zaawansowanym etapie współpracy z Unią Europejską znajduje się Ukraina, a obaj partnerzy prowadzą zaawansowane rozmowy na temat zniesienia wiz, który ma doprowadzić do wypracowania odpowiednich warunków do ustanowienia reżimu bezwizowego. W maju

---

<sup>13</sup> Opracowanie własne na podstawie danych MSZ.

2010 r. w Sopocie odbyło się pierwsze nieformalne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych państw biorących udział w programie Partnerstwa Wschodniego zorganizowane wspólnie przez Polskę i Prezydencję hiszpańską. Naturalnie obrady, w których wzięli udział szefowie dyplomacji 33 państw i Komisarz ds. Rozszerzenia i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zdominowały kwestie związane z praktyczną implementacją Partnerstwa Wschodniego, w tym plany i działania Komisji Europejskiej, zasady finansowania, kalendarz i metody realizacji kolejnych etapów wdrażania inicjatywy, możliwości współuczestnictwa ze strony państw członkowskich i partnerskich w kreowaniu i implementacji działań i projektów. Państwa partnerskie przedstawiły w Sopocie swoje oczekiwania związane z pogłębieniem stosunków z Unią Europejską i realizacją konkretnych programów i projektów. Uczestnicy spotkania poparli projekt powołania Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego, nieformalnego forum współpracy z państwami pozaunijnymi, zainteresowanymi wspieraniem realizacji celów programu.

Program Partnerstwa Wschodniego, obok wielokrotnie ujmowanego w formie deklaratywnej, a rzadziej faktycznej, strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego, stał się w ostatnich latach istotnym komponentem polskiej polityki zagranicznej na odcinku wschodnim. Rząd polski stale, aczkolwiek nie zawsze konsekwentnie, wspierał euroatlantyckie aspiracje Ukrainy, chociaż porażka prozachodnio nastawionej Julii Tymoszenko w wyborach prezydenckich w 2010 r. i przejście steru władzy na Ukrainie przez obóz prezydenta Janukowycza i premiera Mykoły Azarowa otworzyło zapewne zupełnie nowy etap w relacjach polsko-ukraińskich<sup>14</sup>. Deklaratywne strategiczne partnerstwo i swoisty misjonizm polskiej polityki wobec Kijowa w obliczu pierwszych decyzji nowego prezydenta i rządu związanych z pogłębianiem więzi z Federacją Rosyjską, planami wstąpienia Ukrainy do ZBiR-u, rozwiązanie instytucji zajmujących się integracją z NATO, a ostatnio także gazowe porozumienie z Moskwą z 21 kwietnia 2010 roku za cenę przedłużenia o dalsze 32 lata obecności wojskowej Rosji na Krymie, każe na nowo zdefiniować priorytety polskiej polityki wschod-

---

<sup>14</sup> Rozmowa Renaty Grochal, Jarosława Kurskiego i Bartosza T. Wielińskiego z premierem Donaldem Tuskiem, zob. „Gazeta Wyborcza”, 10.05.2010, Nr 107.6325, s. 10–11.

niej<sup>15</sup>. Zmiany na Ukrainie sprawiły zatem, iż polski rząd, podtrzymując dotychczasowy piłsudczykowski-giedroyciowski kierunek w polityce wschodniej, zwłaszcza w warstwie ideowej, stanął przed koniecznością stanowczo bardziej pragmatycznego podejścia do kwestii relacji z Kijowem. W Warszawie zdano sobie sprawę z tego, że stosunki polsko-ukraińskie wkraczają w nową, trudną fazę, a ukraińskie władze staną się na długie lata trudnym partnerem, szczególnie poprzez wzgląd na zacieśnianie współpracy Kijowa z Moskwą<sup>16</sup>.

Wydaje się, iż najlepszą drogą prowadzącą do nowego otwarcia w relacjach polsko-ukraińskich, a także optymalizacji celów nakreślonych w Partnerstwie Wschodnim winno być artykułowane głośno polskie poparcie dla reform pogłębiających integrację europejską, umożliwiających *in spe* budowę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspólnoty. Przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego stwarza polskiej dyplomacji wyjątkową szansę na współtworzenie nowych struktur odpowiedzialnych za politykę, także wschodnią, Unii i co najważniejsze, na ile to możliwe, skorelowanie polskich interesów strategicznych na Wschodzie, w myśl dewizy popularyzowanej przez Zdzisława Najdera, iż polityka wschodnia to gra o kształt całej Europy, z zasadniczymi kierunkami polityki europejskiej. Dla realizacji tak nakreślonego celu polskiej polityki zagranicznej musi być przyjęcie zasady, iż to Unia Europejska jest i pozostanie podstawowym instrumentem oddziaływania, głównym elementem politycznym, który możemy i powinniśmy wykorzystać dla szeroko rozumianego zbliżenia Ukrainy i pozostałych pięciu państw objętych Partnerstwem Wschodnim do struktur europejskich, a może w dalszej przyszłości także do NATO.

Rozpatrując Partnerstwo Wschodnie w takiej właśnie płaszczyźnie, Polska powinna skoncentrować swoje wysiłki w ramach programu na działaniach zmierzających do:

- wprowadzenia problematyki ukraińskiej na różne fora współpracy międzynarodowej, takie jak Grupa Wyszehradzka czy Rada Współpracy Państw Bałtyckich;

---

<sup>15</sup> Szerzej o znaczeniu Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich zob. M. Mróz, *Geopolityczne i geostrategiczne znaczenie Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich w XX i na początku XXI wieku*, [w:] W. Baluk red., *Polityka bezpieczeństwa narodowego państw obszaru WNP. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 225–248.

<sup>16</sup> Rozmowa Renaty Grochal..., s. 11.

- ustalenia relacji pomiędzy Partnerstwem Wschodnim a innymi organizacjami regionalnymi promowanymi przez Unię Europejską, m.in. z Synergią Czarnomorską, Unią dla Morza Śródziemnego czy też Wymiarem Północnym;
- dalszego instytucjonalnego umiejscowienia Partnerstwa Wschodniego w ramach struktur Unii Europejskiej;
- zwiększenia liczby państw i zakresu funkcjonowania „Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego” o wiodących aktorów stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza Stany Zjednoczone i Japonię, a także z uwagi na wysoki i powszechnie uznany wizerunek, jako dojrzałych demokracji, transparentności systemowej i doświadczenia w pracach organizacji międzynarodowej Kanadę i Norwegię, z innych względów również Stolicę Apostolską i dyplomację watykańską w obszarze praw człowieka i podstawowych wolności;
- określenia płaszczyzny relacji między Partnerstwem Wschodnim a stosunkami Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską, a także włączenie Turcji i Rosji w niektóre z projektów i praktyczną realizację komplementarności Partnerstwa Wschodniego i innych inicjatyw regionalnych;
- wykorzystania możliwości związanych ze zbliżającą się polską Prezydencją w Unii Europejskiej na rzecz aktywizacji projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego i zainicjowanie nowych, m.in. w obszarze kultury i szkolnictwa wyższego;
- koordynacji działań podejmowanych przez Unię Europejską w ramach programu z tymi, jakie podejmuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który udzielił pożyczek m.in. Białorusi i Ukrainie;
- kształcenia elit politycznych i wsparcia środowisk pozarządowych w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, opowiadających się za wprowadzaniem europejskich standardów rządzenia, m.in. na Ukrainie i Białorusi;
- zintegrowania zarządzania granicami w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, zarówno w wymiarze: państwa objęte programem – Unia Europejska, jak i sześć krajów wchodzących w skład programu – państwa sąsiedzkie spoza Unii Europejskiej (kwestia granicy rosyjsko-ukraińskiej);

- wzmocnienia czwartej platformy tematycznej programu w zakresie poszerzania sfery wolności słowa, praworządności, reformy administracji i sądownictwa, walki z korupcją;
- liberalizacji ruchu wizowego, a w perspektywie zniesienia reżimu wizowego.