

Rafał Tenerowicz

## WEKTOR EUROATLANTYCKI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ UKRAINY 1991-2011<sup>1</sup>

Słowa kluczowe:

*polityka zagraniczna, Ukraina, UE, NATO, wielowektorowość*

### Wstęp

Prawdopodobnie do żadnego innego państwa określenie „między Wschodem a Zachodem” nie pasuje lepiej niż do Ukrainy. Państwo to od czasu wyswobodzenia się spod jarzma Związku Radzieckiego i ogłoszenia niepodległości w 1991 r. stało się obszarem rywalizacji i ścierania się interesów zarówno geopolitycznego Wschodu, jak i Zachodu. Znaczącą rolę Ukrainy jako „sworzni geopolitycznego” podkreślał Zbigniew Brzeziński<sup>2</sup>. Takie a nie inne umiejscowienie Ukrainy na mapie politycznej Europy nie pozostało bez wpływu na jej politykę wewnętrzną i zagraniczną.

Poniższy artykuł traktuje o polityce zagranicznej Ukrainy, a konkretnie o wektorze euroatlantyckim jej polityki zagranicznej. W artykule tym wektor euroatlantycki rozumiany jest szeroko jako stosunki Ukrainy z Unią Europejską (UE) oraz Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Ze względu na ograniczoną objętość artykułu oraz w celu skupienia się na relacjach Ukrainy z Zachodem rozumianym jako Europa Zachodnia w niniejszym opracowaniu pominięta została kwestia relacji Ukrainy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki (nie licząc oczywiście kwestii ich obecności i faktycznego przywództwa w Sojuszu Północnoatlantyckim). Ramy czasowe poniższego artykułu obejmują okres dwóch dekad historii Ukrainy, od odzyskania niepodległości w roku 1991, aż do końca roku 2011.

<sup>1</sup> Poniższy artykuł stanowi rozszerzoną i zaktualizowaną wersję wystąpienia konferencyjnego z 12 marca 2011 r.

<sup>2</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 50.

## Wielowektorowość jako cecha polityki zagranicznej Ukrainy

By móc w pełni poprawnie przeanalizować wektor euroatlantycki polityki zagranicznej Ukrainy niezbędne jest zrozumienie najważniejszej cechy tej polityki jaką jest jej „wielowektorowość”. Koncepcja wielowektorowości nie od początku była obecna w polityce zagranicznej Ukrainy. Początkowo po odzyskaniu niepodległości Ukraina deklarowała się jako państwo neutralne, nieuczestniczące w żadnym nastawionym na konfrontację bloku wojskowym. Koncepcja ta była nazywana „doktryną Pawlyczki” (od nazwiska przewodniczącego parlamentarnej komisji spraw zagranicznych w latach 1990-1994)<sup>3</sup>. Postulowana neutralność Ukrainy została oficjalnie potwierdzona w tekście *Doktryny wojennej Ukrainy* z 1993 r. W dokumencie tym zapisano wprost, iż Ukraina nie uważa żadnego innego państwa za przeciwnika ani wroga, oraz że jest państwem bezatomowym, pozostającym poza jakimikolwiek blokami wojskowymi<sup>4</sup>. Miało to także swój wyraz w przystąpieniu Ukrainy do Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT) w 1994 r. (co było możliwe po podpisaniu tzw. protokołu Lizbońskiego w 1992 r., w którym Ukraina, Białoruś i Kazachstan zadeklarowały pozbycie się swojego arsenału jądrowego), jak również w aktywnej polityce na rzecz rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia<sup>5</sup>.

Zerwanie z polityką neutralności Ukrainy nastąpiło dopiero w roku 1997. W przyjętej wtedy *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego* postulowaną wcześniej pozablokowość zastąpiono zapisami *o realizacji polityki bezpieczeństwa przez udział w istniejących i tworzących się systemach światowego i regionalnego bezpieczeństwa*<sup>6</sup>. Od tej pory politykę zagraniczną Ukrainy zaczęto określać jako politykę wielowektorowości<sup>7</sup>. Wielowektorowość ta w praktyce umożliwiała Ukrainie balansowanie pomiędzy Wschodem i Zachodem bez konieczności faktycznego opowiadania się za którąś z geopolitycznych opcji.

<sup>3</sup> S. Bieleń, *Polska a perspektywy Europy Środkowej i Wschodniej*, "Studia Europejskie", 3/1998, s. 72.

<sup>4</sup> A. Eberhardt, E. Posel-Częściak, *Polityka obronna Ukrainy*, "Biuletyn PISM", 2003, nr 8 (112).

<sup>5</sup> Zob. *Ukraine: Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT)*, NTI, <http://www.nti.org/db/nisprofs/ukraine/treaties/npt.htm>, 11.2011.

<sup>6</sup> J. Tymkiw, *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 111.

<sup>7</sup> M. Podsiadłowicz, *Polityka bezpieczeństwa Ukrainy*, Warszawa 2004, s. 5.

W polityce wielowektorowości Ukrainy, obejmującej relacje z UE, USA, Rosją, stosunki regionalne we Wschodniej i Środkowej Europie, na Bałkanach, w przestrzeni Bałtycko- i Kaspijsko-Czarnomorskiej oraz stosunki z innymi krajami<sup>8</sup>, generalnie można wyróżnić dwa główne wektory jej polityki zagranicznej:

- wektor zachodni (euroatlantycki) - obejmujący relacje z UE i NATO oraz ich państwami członkowskimi;
- wektor wschodni (euroazjatycki) - obejmujący głównie stosunki z Federacją Rosyjską oraz z pozostałymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP).

Obecnie można zaobserwować wyłanianie się trzeciego bardzo istotnego wektora - chińskiego<sup>9</sup>. Wektor ten jednak rozwija się w praktyce dopiero od roku 2010, dlatego trudno jeszcze przewidzieć jaki przybierze ostateczny kształt i na ile głębokie będą relacje ukraińsko-chińskie.

### **Główne korzyści dla Ukrainy płynące z integracji z UE i NATO**

Głównym tematem niniejszego artykułu jest wektor euroatlantycki w polityce zagranicznej Ukrainy, istotne jest zatem znalezienie odpowiedzi na pytanie jakie są potencjalne korzyści płynące dla Ukrainy z integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Zdaniem autora korzyści te można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- 1) korzyści polityczne i geopolityczne;
- 2) korzyści ekonomiczne.

W pierwszej grupie przede wszystkim najistotniejszą z potencjalnych korzyści jest możliwość wyjścia z rosyjskiej strefy wpływów, którą Federacja Rosyjska stara się usilnie zrekonstruować na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Rosjanie najchętniej widzieliby Ukrainę jako słabe, pozbawione sojuszników na Zachodnie

<sup>8</sup> O. Czałcewa, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1991-2010*, [w:] S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minekova, B. Zdaniuk (red.), *Polska i Ukraina. Próba analizy systemu politycznego*, Warszawa 2011, s. 185.

<sup>9</sup> Zob. S. Matuszak, *Janukowycz w Chinach – trzeci wektor w ukraińskiej polityce zagranicznej?*, "Tydzień na Wschodzie" (8 września 2010 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-09-08/janukowycz-w-chinach-trzeci-wektor-w-ukrainskiej-polityce>, 11.2011.

państwo, któremu łatwo można podporządkować realizacji swojego interesu narodowego. Udział Ukrainy w strukturach euroatlantyckich zdecydowanie zmieniłby jej położenie i pozycję względem Rosji oraz dałby jej instrumenty do nieskrępowanej realizacji swojej racji stanu. Oczywiście w przypadku realizacji takiego scenariusza odrębną kwestią pozostaje prawdopodobne ochłodzenie, albo nawet zaostrzenie wzajemnych stosunków z Federacją Rosyjską.

Dużą korzyścią bliższej integracji z Zachodem jest też wizja długofalowej konsolidacji demokracji oraz instytucji demokratycznych na Ukrainie. Szczególnie Unia Europejska kładzie bardzo duży nacisk na umacnianie demokracji w swoim bezpośrednim sąsiedztwie (Ukraina stała się takim po rozszerzeniu o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r.), uzależniając dostarczanie swojej pomocy finansowej od przestrzegania reguł demokracji, rządów prawa i poszanowania praw człowieka. O ile Ukraina ciągle odbiega od modelu demokracji zachodnich to jednak w ostatnich latach dokonała pewnych postępów w demokratyzacji swojego ustroju i życia politycznego (aczkolwiek pytanie o faktyczną demokratyzację Ukrainy powróciło w kontekście procesu sądowego byłej premier Julii Tymoszenko<sup>10</sup>). Dlatego też włączenie jej w proces integracji europejskiej mogłoby nie tylko zacementować zachodzące pozytywne zmiany, ale również zdynamizować procesy prowadzące w dłuższej perspektywie do pełnej demokratyzacji Ukrainy.

Dzięki zbliżeniu z Zachodem oraz postępującym reformom w sferze politycznej i wojskowej Ukraina będzie mogła również odnotować znaczący wzrost bezpieczeństwa swoich obywateli. Ewentualne przystąpienie do NATO dość znacząco wpłynęłoby na wzrost bezpieczeństwa Ukrainy ze względu na udział w najsilniejszym z istniejących obecnie sojuszy wojskowych, jak również poprzez objęcie tego państwa parasolem atomowym Stanów Zjednoczonych. W tym kontekście nie można również zapominać o rozwijających się zdolnościach obronnych Unii Europejskiej, które funkcjonują obecnie w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE.

---

<sup>10</sup> O procesie zob. szerzej: M. Jaroszewicz, S. Matuszak, T. A. Olszański, *Proces i aresztowanie Julii Tymoszenko*, "Tydzień na Wschodzie" (10 sierpnia 2011 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-08-10/proces-i-aresztowanie-julii-tymoszenko>, 11.2011.

Odnośnie potencjalnych korzyści ekonomicznych idących za ściślejszą integracją z Zachodem najważniejsze dla Ukrainy wydają się być znaczące i głębokie reformy gospodarcze, stymulowane dodatkowo przez pomoc finansową płynącą głównie z państw UE. Pozyskanie unijnych środków na rozwój gospodarki przyspieszyłoby jej reformy i pozwoliłoby zbliżyć się do unijnych standardów wspólnego rynku, jak również efektywnie wdrożyć przepisy prawne umożliwiające liberalizację handlu zagranicznego.

Integracja z Zachodem przyczyniłaby się również do polepszenia atrakcyjności inwestycyjnej Ukrainy, co przełożyłoby się na zwiększony napływ zagranicznych inwestycji i kapitału. Pozwoliłoby to pozyskać dostęp do nowocześniejszych technologii oraz zapewnić bardziej przyjazny klimat dla kolejnych inwestycji, co z kolei wpłynęłoby na polepszenie społeczno-gospodarczej sytuacji na Ukrainie i wzrost stopy życia jej obywateli.

### **Wpływ sytuacji wewnętrznej na euroatlantycki wektor polityki zagranicznej Ukrainy**

Specyfika państw należących do byłego bloku socjalistycznego nie pozwala efektywnie analizować ich polityki zagranicznej bez uwzględnienia czynnika wewnętrznego. O ile zagadnienie to jest na tyle rozległe, że mogłoby być rozwinięte w odrębnej publikacji to jednak warto przyrzeć się, jaki wpływ na wektor euroatlantycki polityki zagranicznej Ukrainy miały zmiany na stanowisku głowy państwa<sup>11</sup>.

Ze względu na fakt, iż rola i pozycja prezydenta Ukrainy w stosunku do innych ośrodków władzy jest dość silna, dlatego też ma on znaczący wpływ na wiele aspektów działalności państwa<sup>12</sup>, w tym również na jego politykę zagraniczną. Za prezydentury Leonida Kuczmy (lata 1994-2004) po początkowym okresie prowadzenia przez Ukrainę polityki neutralności, po 1997 roku nastąpił zwrot w stronę wielowektorowości. Prezydent Kuczma jako pierwszy ogłosił chęć integracji

<sup>11</sup> Z racji tego, iż za trwającej do 1994 r. prezydentury Leonida Krawczuka realizowana była polityka neutralności i pozablokowości Ukrainy, zostanie on wyłączony z analizy obejmującej ten podrozdział.

<sup>12</sup> R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych. Tom 2*, Lublin 2005, s. 276-277.

Ukrainy z Unią Europejską i NATO, jak również ze Światową Organizacją Handlu<sup>13</sup> (zaczątki prowadzenia takiej polityki można zauważyć jeszcze u poprzedniego prezydenta Ukrainy Leonida Krawczuka)<sup>14</sup>. Proeuropejska orientacja Kuczmy była jednak w zasadzie podejściem bardziej deklaratywnym, niż faktycznym. Mimo ogłoszenia przez Kucznię *Strategii Integracji z Unią Europejską* pod koniec swojej pierwszej kadencji, tak naprawdę niewiele zrobiono w celu faktycznej jej realizacji. Było to raczej podejście typowo taktyczne, służące Ukrainie do konsekwentnego balansowania między Zachodem a Wschodem.

Po próbie sfałszowania wyniku wyborów prezydenckich przez ówczesne władze w listopadzie 2004 r. oraz po będących tego następstwem burzliwych wydarzeniach określanych jako "pomarańczowa rewolucja" (trwająca od listopada 2004 r. do stycznia 2005 r.), stanowisko prezydenta objął Wiktor Juszczenko (2005–2010). Za jego prezydentury nastąpiło dość radykalne odejście od polityki wielowektorowości. Juszczenko zdecydowanie faworyzował kierunek prozachodni, stawiając w zasadzie tylko na jeden wektor w polityce zagranicznej Ukrainy. Polityka taka poniosła jednak porażkę – nastąpiło znaczne pogorszenie stosunków z Federacją Rosyjską i rozluźnienie więzów z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw, a Unia Europejska i NATO, mimo pogłębienia współpracy, nie otworzyły się na Ukrainę w stopniu w jakim tego oczekiwano.

W lutym 2010 roku, po druzgocącej klęsce w wyborczej walce o reelekcję Wiktora Juszczenko (zdobył tylko 5,45% głosów<sup>15</sup>), fotel prezydenta objął jego rywal z okresu "pomarańczowej rewolucji", a późniejszy premier Ukrainy Wiktor Janukowycz. Polityka Janukowycza, który będąc przywódcą tzw. "obozu niebieskich" (od barw jego frakcji parlamentarnej Partii Regionów), uważany jest za prorosyjskiego i raczej sceptycznie nastawionego do integracji z Zachodem, przyniosła ponowny zwrot w stronę wielowektorowości. Co zaskakujące, pomimo odrzucenia przez Janukowycza

<sup>13</sup> Ukraina przystąpiła do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2008 roku.

<sup>14</sup> W. Baluk, *Geopolityczne orientacje niepodległej Ukrainy*, [w:] Walenty Baluk (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2008, s. 91.

<sup>15</sup> *Протокол Центральної виборчої комісії про результати голосування у день виборів Президента України*, 25 stycznia 2010 r., Центральна виборча комісія, [http://www.cvk.gov.ua/info/protokol\\_cvk\\_17012010.pdf](http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_cvk_17012010.pdf), 5.11.2011.

możliwości przystąpienia do struktur NATO i ponownego otwarcia się na bliższą współpracę z Rosją, to jednym z priorytetów polityki zagranicznej pozostała dla Janukowycza integracja z Unią Europejską. Za wyraz tego można uznać wybór miejsca wizyty pierwszej zagranicznej podróży nowego prezydenta, którym ku zaskoczeniu niektórych, nie była Moskwa, którą odwiedził w drugiej kolejności, lecz Bruksela oraz instytucje unijne. Tym samym Janukowycz wyznaczył dwa główne priorytety polityki zagranicznej na okres swojej prezydentury<sup>16</sup>. Podejście takie znalazło potwierdzenie w ustawie o zasadach polityki wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy z 2010 roku, w której zapisano, iż celem Ukrainy jest integracja z Unią Europejską, jak również utrzymanie partnerskich stosunków z Rosją i państwami WNP<sup>17</sup>.

### **Stosunki Ukrainy z Unią Europejską**

Nawiązanie stosunków między Ukrainą a Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG) nastąpiło już w grudniu 1991 r. poprzez uznanie niepodległości Ukrainy przez ministra spraw zagranicznych Holandii, która sprawowała wówczas przewodnictwo w Radzie EWG<sup>18</sup>. Niecałe dwa lata później, w październiku 1993 r. w Kijowie ustanowione zostało przedstawicielstwo Komisji Europejskiej (stała misja Ukrainy przy UE ustanowiona została dopiero w roku 1995).

Początkowo stosunki bilateralne między Ukrainą a EWG (a od 1 listopada 1993 r. Unią Europejską) rozwijały się dość powoli. Pierwszym porozumieniem jakie zostało zawarte była umowa o handlu tekstyliami podpisana 5 maja 1993 r. W 1993 roku rozpoczęły się też, obejmujące trzy tury negocjacyjne rozmowy na temat umowy regulującej stosunki pomiędzy UE a Ukrainą (wcześniej stosunki te regulowała umowa pomiędzy EWG i EURATOM a ZSRR z 1989 roku). Porozumienie takie, noszące nazwę Układ o Partnerstwie i Współpracy (PCA), podpisane zostało 14 czerwca 1994 roku. Pomimo szybkiej ratyfikacji przez Radę Narodową Ukrainy PCA wszedł w życie

---

<sup>16</sup> S. Matuszak, *Janukowycz balansuje między Brukselą a Moskwą*, "Tydzień na Wschodzie" (10 marca 2010 r.), OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-03-10/janukowycz-balansuje-miedzy-bruksela-a-moskwa>, 11.2011.

<sup>17</sup> *Ukraina: reformy tak, NATO nie*, „Gazeta Wyborcza” z 4 czerwca 2010 r.

<sup>18</sup> P.Turczyński, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, „Sprawy międzynarodowe”, 2005, nr 2, s. 98.

dopiero 1 marca 1998 r. ze względu na dość obojętną, a w pewnym stopniu nawet "niechętną" postawę niektórych państw członkowskich UE odnośnie zbliżenia z Ukrainą i pozostałymi państwami WNP<sup>19</sup>. By jednak nie hamować rozwoju stosunków handlowych między Ukrainą i UE 1 czerwca 1995 r. zawarto porozumienie przejściowe o handlu, które w praktyce umożliwiała stosowanie części przepisów PCA w okresie poprzedzającym jego wejście w życie<sup>20</sup>.

Wejście w życie PCA otworzyło nowy okres w relacjach UE-Ukraina. Ukraina zaczęła zabiegać o zacieśnienie stosunków bilateralnych z Unią. Pomimo problemów z implementacją niektórych zapisów PCA, władze Ukrainy zaczęły zgłaszać chęć zawarcia umowy stowarzyszeniowej, jak również głębszej integracji z UE, której ostatecznym celem miało być uzyskanie formalnego członkostwa w tej organizacji.

Na pierwszy spotkaniu Rady Współpracy UE-Ukraina (instytucji utworzonej na mocy zapisów PCA i zbierającej się raz do roku na szczeblu ministerialnym), odbywającym się w dniach 8-9 czerwca 1998 r. Oprócz przyjęcia przez strony planu działania na lata 1998-1999, Ukraina zgłosiła oficjalnie chęć stowarzyszenia z UE. Dwa dni później, bo 11 czerwca 1998 r. prezydent Kuczma ogłosił dekret nr 615 zatytułowany *Strategia integracji Ukrainy z Unią Europejską*, zaś dzień później ukraiński rząd przyjął rezolucję nr 852 dotyczącą harmonizacji ukraińskiego prawa z przepisami prawa wspólnotowego. Strategia integracji skupiała się na 9 głównych obszarach:

- dostosowanie ukraińskiego prawa do unijnych standardów;
- rozwój stosunków handlowych;
- udział Ukrainy w systemie bezpieczeństwa europejskiego;
- konsolidacja i wzmocnienie demokracji na Ukrainie;
- dostosowanie ukraińskiej polityki społecznej do europejskich standardów;
- współpraca w zakresie kultury, edukacji, badań i technologii;

<sup>19</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy*, [w:] M. Winiarski (red.), *Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy*, Wrocław 2010, s. 69-70.

<sup>20</sup> A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 324.



- integracja regionalna;
- współpraca w poszczególnych sektorach gospodarki;
- współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego<sup>21</sup>.

Jeszcze w 1998 roku na wiedeńskim spotkaniu Rady Europejskiej przywódcy państwa członkowskich Unii Europejskiej podjęli decyzję o uzgodnieniu wspólnej strategii wobec Ukrainy. Rada Europejska przyjęła wspólną strategię na odbywającym się w dniach 10-11 grudnia 1999 r. spotkaniu na szczycie w Helsinkach. Wspólna strategia stawiała trzy podstawowe cele w relacjach UE-Ukraina:

- wzmocnienie procesu demokratyzacji i przemian gospodarczych na Ukrainie;
- współpraca na rzecz stabilności i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim;
- wzmocnienie współpracy na rzecz rozszerzenia UE<sup>22</sup>.

Zapisy zawarte we wspólnej strategii świadczyły to o podniesieniu przez Unię Europejską rangi Ukrainy w jej polityce zewnętrznej, jak również dostrzeżeniu jej europejskich aspiracji<sup>23</sup>. W grudniu 1999 r. miało również miejsce spotkanie między prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczmą a przewodniczącym Komisji Europejskiej Romano Prodim.

Pomimo, zdawałoby się, znacznego rozwoju i intensyfikacji współpracy UE z Ukrainą, tak naprawdę efekty tego zbliżenia były w istocie niewielkie. W polityce zagranicznej Ukrainy w okresie po roku 1999 można było dostrzec zwrot w stronę Rosji, zaś prezydent Kuczma oskarżony został o łamanie zasad demokracji i zlecenie morderstwa opozycyjnego dziennikarza, co negatywnie odbiło się na jego wizerunku w UE. Współpraca UE z Ukrainą uzależniona była w dużym stopniu od ich relacji politycznych, dlatego i na tym polu można było dostrzec osłabienie wzajemnych

<sup>21</sup> *Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу (із змінами, внесеними Указом Президента України від 12 квітня 2000 року N 587/2000 про внесення змін до деяких указів Президента України та Указом Президента України від 11 січня 2001 року N 8/2001 про внесення змін до Указу Президента України від 11 червня 1998 року N 615), 11 czerwca 1998 r., <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/2823.htm>, 11.2011.*

<sup>22</sup> *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP), [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_111611.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_111611.pdf), 11.2011.*

<sup>23</sup> R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 168.

stosunków<sup>24</sup>. W gruncie rzeczy, aż do okresu po "pomarańczowej rewolucji" polityka Ukrainy wobec Unii była w dużej mierze wyłącznie deklaratorywna, a za najistotniejszy przejaw jej stosunków można uznać udział Ukrainy w pierwszej misji reagowania kryzysowego przeprowadzonej samodzielnie przez Unię Europejską. Była to misja policyjna EUPM w Bośni i Hercegowinie rozpoczęta 1 stycznia 2003 r., w której udział brali ukraińscy policjanci<sup>25</sup>.

Przewartościowanie w relacjach Ukrainy z UE nastąpiło dopiero po „pomarańczowej rewolucji” i po objęciu urzędu prezydenta przez Wiktora Juszczenkę. Dnia 25 listopada 2004 r. Unia uznała drugą turę przeprowadzonych na Ukrainie wyborów prezydenckich za niespełniającą standardów demokratycznych. Co istotne, w zażegnaniu kryzysu politycznego na Ukrainie brał udział pełniący stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE Javier Solana, który na przełomie listopada i grudnia 2004 r. trzykrotnie odwiedzał Kijów (w styczniu 2005 r. brał również udział w inauguracji nowego prezydenta). Rada Europejska wydała również deklaracje popierającą przemiany demokratyczne na Ukrainie, zaś 10 grudnia 2004 r. Rada Europejska przyjęła *Action Plan* (Plan Działania) dla Ukrainy, będący przejawem rozwijanej od 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP), który określał następujące cele:

- wzmocnienie demokracji i rządów prawa;
- zagwarantowanie wolności słowa i prasy;
- współpraca w zakresie rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia;
- znoszenie barier w handlu;
- polepszenie klimatu dla inwestycji;
- dostosowanie ukraińskiego ustawodawstwa do norm unijnych;
- zwalczanie korupcji;
- rozwiązanie problemu wiz i readmisji;

---

<sup>24</sup> W. Kwaśnicki, *Czy Unia Europejska może pomóc Ukrainie w transformacji gospodarczej?*, M. Winiarski (red.), *Polska i Ukraina na drodze do wspólnej Europy*, Wrocław 2010, s. 51.

<sup>25</sup> J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 313.

- reformę systemu sądownictwa powszechnego<sup>26</sup>.

W lutym 2005 r. *Action Plan* został poszerzony o tzw. "10-punktowy plan" Solany (dotyczący m.in. rozpoczęcia negocjacji nowego układu zastępującego PCA, zacieśnianiu współpracy handlowej i w zakresie II filara UE oraz pomocy finansowej i wsparcia w staraniach o akcesję Ukrainy do WTO) mający zmaksymalizować korzyści płynące z relacji UE-Ukraina opartych na zapisach wspomnianego Planu Działania<sup>27</sup>.

Kadencję rządów prezydenta Juszczenki charakteryzował zdecydowany zwrot w kierunku zachodnim oraz rozwój relacji bilateralnych z Unią Europejską. Już na początku swojej prezydentury Juszczenko potwierdził europejskie aspiracje Ukrainy, zawarte w *Strategii integracji Ukrainy z Unią Europejską* z 1998 r. Relacje Ukrainy z UE uległy znaczącej poprawie, co miało swój wyraz w ponownym ociepleniu stosunków politycznych i gospodarczych. Ukoronowaniem tego „nowego startu” było przyznanie Ukrainie statusu gospodarki rynkowej przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2005 roku, co umożliwiło późniejsze przystąpienie Ukrainy do WTO w roku 2008.

Ponowna zmiana sytuacji nastąpiła po wyborach parlamentarnych na Ukrainie w 2006 roku. Spory i nieporozumienia między politykami należącymi do "obozu pomarańczowych" doprowadziły do poważnego kryzysu politycznego, w skutek którego premierem został konkurent Juszczenki z wyborów prezydenckich, prorosyjski Wiktor Janukowycz. Ta swoista "niebieska kontrrewolucja" postawiła pod znakiem zapytania przyszłość relacji UE-Ukraina. Jednak ku zaskoczeniu unijnych polityków i wbrew oczekiwaniom części ukraińskich elit politycznych, nowy premier za jeden z głównych priorytetów ukraińskiej polityki zagranicznej uznał integrację z Unią Europejską, jak również dokończenie harmonizacji ukraińskiego prawa z *acquis communautaire*. Podkreślił również, że Ukraina musi stanowić silnego partnera dla Unii dlatego też najważniejszym celem jego rządu będzie zapewnienie stabilności

<sup>26</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, dz. cyt., s. 73.

<sup>27</sup> *Chronology of bilateral relations*, Delegation of the European Union to Ukraine, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/chronology/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronology/index_en.htm), 11.2011.

ukraińskiej gospodarki, co z kolei miałyby się przyczynić do umocnienia instytucji demokratycznych i rozwoju swobód obywatelskich<sup>28</sup>.

Niezmiennym jednak pozostał fakt, iż pomimo ocieplenia i dynamizacji stosunków po „pomarańczowej rewolucji” Unia w praktyce ciągle pozostawała zamknięta na Ukrainę. Obiecywała jej co najwyżej pogłębienie stosunków w ramach ENP, co jednak w żadnym stopniu nie satysfakcjonowało strony ukraińskiej, która Europejską Politykę Sąsiedztwa postrzegała jako barierę na drodze do realnej integracji z UE. Pomimo braku jasnych obietnic odnośnie przyszłego członkostwa ze strony Unii, Ukraina pozostawała dla unijnych dyplomatów istotnym partnerem, czemu dała wyraz m.in. poprzez swoje zaangażowanie w rozwiązanie konfliktu w Naddniestrzu (również poprzez wsparcie unijnej misji EUBAM)<sup>29</sup>.

Koniec roku 2006 i rok 2007 nie przyniosły znaczącej poprawy w relacjach Ukrainy z Unią Europejską. Najistotniejszym wydarzeniem tego okresu było podpisanie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, która weszła w życie 1 stycznia 2008 r. Odbyły się także dwa spotkania na szczycie UE-Ukraina (27 października 2006 r. i 14 września 2007 r.), które jednak nie przyniosły tak oczekiwanej przez Ukrainę deklaracji o przyszłym członkostwie. Co jednak istotne, uzgodniono, iż konieczne jest rozpoczęcie negocjacji nowej ambitnej umowy o wzmocnionym partnerstwie (*Enhanced Agreement*), regulującej stosunki między Ukrainą a UE (PCA wygasł w 2008 r.), która dodatkowo miała również tworzyć między stronami strefę wolnego<sup>30</sup>. Nie użyto jednak nazwy „umowa stowarzyszeniowa”, co w praktyce nie dawało Ukrainie większej nadziei na szybką integrację z UE.

Negocjacje nowej umowy rozpoczęły się 5 marca 2007 roku, zaś 18 lutego 2008 roku dodatkowo rozszerzono je o negocjacje dotyczące ustanowienia strefy wolnego handlu (co zostało umożliwione przez przystąpienie Ukrainy do WTO). Przed

<sup>28</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, dz. cyt., s. 119-120.

<sup>29</sup> Tamże, s. 121-122.

<sup>30</sup> *EU-Ukraine Summit, Helsinki, 27 October 2006, Joint Press Statement*, Council of the European Union, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/eu\\_ukraine\\_summit\\_joint\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/eu_ukraine_summit_joint_en.pdf), 11.2011.

rozpoczęciem negocjacji premier Janukowycz wyraził nadzieję, iż perspektywa członkostwa Ukrainy w UE zostanie formalnie zapisana w tekście nowej umowy<sup>31</sup>.

Co istotne, od 2007 r. zmienił się instrument pomocy finansowej przyznawanej przez UE Ukrainie. Pomoc taka od 1991 roku przyznawana była w ramach programu pomocy technicznej TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) przeznaczanego dla 12 państw Europy Wschodniej i Azji Centralnej<sup>32</sup>. Od 1991 pomoc dla Ukrainy wyniosła ponad 2,5 mld euro i alokowana była w ramach programów obejmujących kwestie narodowe, regionalne, przygraniczne oraz bezpieczeństwa atomowego. Pomoc udzielana była również w ramach dwóch programów tematycznych: Programu pomocy humanitarnej (ECHO) i Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>33</sup>. Pomoc skupiała się głównie na realizacji projektów o znaczniej wielkości o minimalnej wartości 2 mln euro<sup>34</sup>. W 1999 r. program TACIS został przedłużony na nową perspektywę finansową Unii na lata 2000-2006. Od 2007 roku zastąpił go Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) przyjęty na lata 2007-2013 w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Z całego budżetu ENPI wynoszącego 12 mld euro, dla Ukrainy wysokość alokacji w latach 2007-2010 wyniosła 494 mln euro<sup>35</sup>, zaś na lata 2011-2013 przyznano jej dofinansowanie wysokości 470 mln euro<sup>36</sup>.

Istotną z punktu widzenia relacji UE-Ukraina była polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, ogłoszona w roku 2008 i rozpoczęta 7 maja 2009 roku. Partnerstwo Wschodnie miało być niejako rozszerzeniem i uzupełnieniem dotychczas istniejących instrumentów UE, skierowanych na Europę Wschodnią. Miało zapewnić pogłębienie relacji między Unią a sześcioma państwami Europy Wschodniej (Armenia,

---

<sup>31</sup> Janukowycz: *Integracja z UE pozostaje priorytetem Ukrainy*, Gazeta Wyborcza z 28 lutego 2007 r.

<sup>32</sup> Programem TACIS objęte były: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan.

<sup>33</sup> A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, dz. cyt., s. 130.

<sup>34</sup> *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, Euroresources, [http://www.euroresources.org/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_country\\_and\\_Programme\\_profiles/ec4.pdf](http://www.euroresources.org/fileadmin/user_upload/PDF_country_and_Programme_profiles/ec4.pdf), 11.2011.

<sup>35</sup> *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Ukraine*, European Commission, 12.05.2010.

<sup>36</sup> *The EU and Ukraine. Progress in relations – ENP Progress Report 2009*, ENPI info centre, <http://www.enpi-info.eu/files/interview/UkraineENGfinal.pdf>, 11.2011.

Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa, Ukraina) oraz przyczynić się do przyspieszenia reform w tych państwach. Najważniejszym postanowieniem podjętym na praskim szczycie Rady Unii Europejskiej inicjującym Partnerstwo Wschodnie było uzgodnienie, iż ze wszystkimi sześcioma państwami objętymi Partnerstwem podpisane zostaną umowy stowarzyszeniowe<sup>37</sup>. Ostatni (drugi z kolei) szczyt Partnerstwa Wschodniego odbył się w Warszawie w dniach 29-30 września 2011 r.

W myśl postanowień praskiego szczytu Rady odnośnie stowarzyszenia, dnia 16 czerwca 2009 r. na spotkaniu Rady Współpracy UE-Ukraina w Luksemburgu przyjęty został dokument zatytułowany *EU-Ukraine Association Agenda* (wszedł w życie 24 listopada 2009 r.), którego celem było zastąpienie Planu Działania z 2004 roku. Agenda stowarzyszenia jest instrumentem, którego zadaniem jest zacieśnienie współpracy politycznej i gospodarczej między stronami oraz przygotowanie do przyjęcia w przyszłości umowy stowarzyszeniowej i pełnej implementacji jej postanowień. Agenda określa 6 głównych obszarach współpracy. Są to:

- dialog polityczny (m.in. wspieranie demokracji i rządów prawa; walka z korupcją; współpraca w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; wzmocnienie współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym);
- obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- współpraca gospodarcza;
- handel i sprawy handlowe;
- bezpieczeństwo energetyczne i jądrowe;
- pozostałe sprawy obejmujące współpracę w dziedzinach takich jak: podatki; transport; ochrona środowiska; przemysł i przedsiębiorczość; prawo spółek; usługi finansowe; społeczeństwo informatyczne; turystyka; rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; pomoc socjalna i służba zdrowia; kosmos; nauka, technologia i edukacja<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Joint Declaration of the Prague Easter Partnership Summit*, Council of the European Union, 7.05.2009. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf), 11.2011.

<sup>38</sup> *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement* z 15 października 2009, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/association\\_agenda\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/association_agenda_en.pdf), 11.2011.

W lutym 2010 roku stanowisko prezydenta Ukrainy objął Wiktor Janukowycz. Początek jego prezydentury oznaczał koniec całkowicie prozachodniego podejścia w polityce zagranicznej Ukrainy, jak również stanowił powrót zarzuconej za prezydentury Juszczenki polityki wielosektorowości oraz początek odbudowy bliższych więzi z Rosją. Mimo to rozpoczęty proces integracji z Unią Europejską nie został przerwany, a nowy prezydent ciągle podkreśla jego znaczenie dla przyszłości Ukrainy, która nie zrezygnowała ze swoich planów przyszłego członkostwa. Co zresztą jest niejako wyrazem nastrojów społecznych na Ukrainie – akcesja do UE w 2010 r. popierana był przez 53% obywateli<sup>39</sup>, co w porównaniu do niewielkiego poparcia dla członkostwa w NATO (ok. 12%), stanowi pozytywny sygnał dla władz państwowych o kontynuowanie udziału w procesie integracji europejskiej.

Zdecydowanie najważniejszym wydarzeniem jakie miało miejsce w relacjach UE-Ukraina od czasu objęcia urzędu prezydenta przez Wiktora Janukowycza było przystąpienie Ukrainy do Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, co miało miejsce 24 września 2010 r., a od 1 lutego 2011 r. Ukraina jest jej pełnoprawnym członkiem<sup>40</sup>.

Do 2011 roku najważniejszym aspektem relacji Ukrainy z Unią Europejską pozostawało pomyślnie zakończenie negocjacji umowy stowarzyszeniowej i wchodzącego w jej skład porozumienia odnośnie strefy wolnego handlu. Rozmowy jednak posuwały się do przodu dość powoli – najwięcej trudności przysporzyły negocjacje kwestii związanych z ustanowieniem strefy wolnego handlu, głównie w obszarze rolnictwa, energetyki i przemysłu stalowego<sup>41</sup>. Nie bez wpływu na proces negocjacji pozostała też postawa ukraińskich oligarchów (zwłaszcza tych zamieszkujących wschodnią część kraju), którzy od dłuższego czasu konsekwentnie starają się zablokować otwarcie na Zachód<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Poll - more than half of Ukrainians support European Union membership, "Kyiv Post" z 15 maja 2010, <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/66442>, 11.2011.

<sup>40</sup> Ukraine to accede the Energy Community as of 1 February, Energy Community, 1 lutego 2011, [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/NEWS/News\\_Details?p\\_new\\_id=4141](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=4141), 11.2011.

<sup>41</sup> M. Wojciechowski, *Ukraina do Unii*, "Gazeta Wyborcza" z 28 lutego 2011.

<sup>42</sup> Zob. A. J. Motyl, *Ukrainian Blues. Yanukovych's Rise, Democracy's Fall*, "Foreign Affairs", July/August 2010.

Negocjacje dotyczące strefy wolnego handlu zostały zakończone 19 października 2011 r., zaś w listopadzie odbyła się ostateczna tura rozmów na temat treści umowy stowarzyszeniowej<sup>43</sup>. Parafowanie układu zostało zaplanowane na mającym się odbyć 19 grudnia 2011 r. w Kijowie szczycie UE-Ukraina, jednakże w obecnej sytuacji stoi ono pod znakiem zapytania. Ma to związek z ochłodzeniem w relacjach między Unią a Ukrainą, spowodowanym aresztowaniem i skazaniem byłej premier Julii Tymoszenko na 7 lat więzienia, w odbiegającym od standardów demokratycznych procesie sądowym (Bruksela uznała wyrok za motywowany politycznie<sup>44</sup>) oraz prześladowaniami opozycji (m.in. odmowa organizacji pokojowej demonstracji w rocznicę „pomarańczowej rewolucji”). Wydarzenia te miały znaczące implikacje dla procesu stowarzyszenia Ukrainy z UE – planowana na październik wizyta prezydenta Janukowycza w Brukseli została odwołana przez stronę unijną, zaś państwa członkowskie nie wyraziły zgody na umieszczenie zapisu o przyszłym członkostwie Ukrainy w treści umowy stowarzyszeniowej. Pomimo apeli<sup>45</sup> ukraińskiego MSZ by nie łączyć sprawy procesu Tymoszenko z kwestią stowarzyszenia, niewykluczone, że umowa nie zostanie w ogóle przyjęta przez UE na grudniowym szczycie, co przyczyni się jedynie do pogłębienia narastającego kryzysu we wzajemnych relacjach i zahamowania procesu stowarzyszenia, czego zresztą nie wykluczył sam ukraiński prezydent<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> *Chronology of bilateral relations*, Delegation of the European Union to Ukraine, [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/chronology/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronology/index_en.htm), 11.2011.

<sup>44</sup> J. Junko, *Ukraina. MSZ ma nadzieję na zawarcie umowy stowarzyszeniowej z UE*, 17, depesza PAP z 17 listopada 2011 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10664404,Ukraina\\_MSZ\\_ma\\_nadzieje\\_na\\_zawarcie\\_umowy\\_stowarzyszeniowej.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f388ea0dc68114e&relation=parent&transport=fragment&frame=f374240c25d975c](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10664404,Ukraina_MSZ_ma_nadzieje_na_zawarcie_umowy_stowarzyszeniowej.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f388ea0dc68114e&relation=parent&transport=fragment&frame=f374240c25d975c), 15.11.2011.

<sup>45</sup> Zob. szerzej: J. Junko, *Ukraina. MSZ: nie łączmy wyroku Tymoszenko ze stowarzyszeniem z UE*, depesza PAP z 12 października 2011 r. [http://wyborcza.pl/1,91446,10458704,Ukraina\\_MSZ\\_nie\\_laczmy\\_wyroku\\_Tymoszenko\\_ze\\_stowarzyszeniem.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f33785d97bf899&relation=parent&transport=fragment&frame=f2434f5138045a2](http://wyborcza.pl/1,91446,10458704,Ukraina_MSZ_nie_laczmy_wyroku_Tymoszenko_ze_stowarzyszeniem.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f33785d97bf899&relation=parent&transport=fragment&frame=f2434f5138045a2), 15.11.2011.

<sup>46</sup> *Ukraina. Janukowycz nie wyklucza pauzy w relacjach z UE*, depesza PAP z 22 listopada 2011 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10688808,Ukraina\\_Janukowycz\\_nie\\_wyklucza\\_pauzy\\_w\\_relacjach.html?fb\\_xd\\_fragment#?=&cb=f16baf90940ee23&relation=parent&transport=fragment&frame=f1753a923d4c775](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114877,10688808,Ukraina_Janukowycz_nie_wyklucza_pauzy_w_relacjach.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f16baf90940ee23&relation=parent&transport=fragment&frame=f1753a923d4c775), 15.11.2011.



## Stosunki Ukrainy z NATO

Stosunki Ukrainy z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) można podzielić na cztery zasadnicze etapy:

- I etap (1991-1997) – inicjowanie stosunków
- II etap (1997-2004) – instytucjonalizacja stosunków
- III etap (2005-2010) – zacieśnianie stosunków (prezydentura Juszczewki)
- IV etap (od 2010) – zamrożenie stosunków (prezydentura Janukowycza)

**Etap I** rozpoczął się z chwilą odzyskania niepodległości przez Ukrainę i trwał, aż do momentu formalnej instytucjonalizacji stosunków między Sojuszem Północnoatlantyckim a Ukrainą. Na początkowe relacje Ukrainy z NATO rzucał się „cień” konfrontacji zimnowojennej i blokowego podziału świata. Dodatkowo, co zresztą w zasadzie po dziś dzień pozostało niezmiennym aspektem stosunków Ukraina-NATO, relacje te kształtowały się pod dużą presją ze strony Rosji, która z dużą niechęcią odnosiła się do wszelkich prób wejścia Sojuszu w jej "wyłączną strefę wpływów". Ukraina ze względu na swoje antyblokowe i neutralne nastawienie na początku lat 90. XX wieku nie przywiązywała szczególnie dużej wagi do relacji z NATO. Był to również okres niepewny dla Sojuszu, który po zakończeniu zimnej wojny musiał od nowa zdefiniować swoje cele i znaleźć dla siebie miejsce w nowej rzeczywistości.

W procesie dostosowywania NATO do nowych realiów międzynarodowych w grudniu 1991 r. powstała Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC)<sup>47</sup>. W jej skład weszło 16 państw członkowskich NATO oraz 25 państw stowarzyszonych, w tym również Ukraina. Państwa NATO dostrzegały istotne geopolityczne i geostrategiczne położenie Ukrainy dla kształtu nowego ładu międzynarodowego<sup>48</sup>. W połowie lata 90. XX wieku znaczenie NATO w polityce zagranicznej Ukrainy zaczęło stopniowo rosnąć. Ukraina była pierwszym państwem WNP, które przystąpiło w 1994 roku do programu Partnerstwo dla Pokoju. Prezydent Leonid Kuczma w swoim wystąpieniu 1 czerwca

<sup>47</sup> W roku 1997 NACC przekształciła się w Radę Partnerstwa Północnoatlantyckiego (EAPC).

<sup>48</sup> M. Pietraś, *Stosunki Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim*, [w:] M. Pietraś, T. Kapuśniak (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2007, s. 353.

1995 r. zaproponował by relacje Ukraina-NATO kształtowane były na zasadzie specjalnego partnerstwa, wliczając w to również rozwój współpracy wojskowej. Przejawem zbliżenia między obydwojma stronami był udział ukraińskich żołnierzy w dowodzonych przez NATO misjach IFOR i SFOR na obszarze Bośni i Hercegowiny.

**Etap II**, będący etapem instytucjonalizacji stosunków, rozpoczął się prawdopodobnie najważniejszym i najbardziej przełomowym wydarzeniem w relacjach Ukraina-NATO w ostatniej dekadzie XX wieku. Dnia 9 lipca 1997 r. w trakcie madryckiego szczytu NATO podpisana została *Karta o szczególnym partnerstwie NATO z Ukrainą*<sup>49</sup>. Była ona kluczowa dla rozwoju przyszłych stosunków Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim, jak również zdefiniowała główne obszary współpracy i konsultacji. Na mocy Karty formalnie ustanowiona została Komisja Ukraina-NATO. Z założenia miała ona być instytucją zbliżoną kształtem do Rady Rosja-NATO, jednak już sama nazwa wskazywała, że w istocie będą to relacje niższego szczebla i nie o takim znaczeniu dla państwa Sojuszu jak stosunki z Federacją Rosyjską. Poza tym jak pisze Robert Kupiecki *formalne rozmowy z Ukrainą rozpoczęły się z dużym opóźnieniem (dopiero w drugiej połowie marca 1997 r.), w sytuacji gdy rokowania z Rosją przekroczyły już punkt krytyczny*<sup>50</sup>. Pomimo tego Ukraina była ważnym partnerem dla NATO, przyczyniając się do zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim m.in. poprzez udział w operacjach pod dowództwem Sojuszu.

Po podpisaniu Karty współpraca między stronami została zdynamizowana, efektem czego było poszerzanie obszarów współpracy o kolejne dziedziny. Bardzo istotnym aspektem współpracy była pomoc udzielana Ukrainie przez Sojusz i jego poszczególnych członków w zakresie demokratycznych reform, szczególnie w sektorze bezpieczeństwa i obrony<sup>51</sup>. W roku 1998 ukraiński rząd przyjął Program współpracy Ukrainy z NATO do 2001 roku, zaś niedługo później w roku 1999, po przystąpieniu Polski, Czech i Węgier do NATO, powstał polsko-ukraiński batalion

<sup>49</sup> *Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, 9 lipca 1997, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1705.htm>, 11. 2011.

<sup>50</sup> R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 82.

<sup>51</sup> *NATO i Ukraina: dziesięć lat partnerstwa*; „Przegląd NATO” 2007, nr 2.

POLUKRBAT, który został wysłany na misję do Kosowa. W lipcu 2002 roku prezydent Kuczma podpisał dekret o integracji Ukrainy z NATO. Wcześniej, w maju 2002 r. ogłosił również, iż celem Ukrainy jest przyszłe członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Trzeba jednak zaznaczyć, że deklaracje te, uwarunkowane prowadzoną przez Kijów polityką wielowektorowości, były raczej przejawem balansowania między Wschodem a Zachodem, niż faktyczną chęcią realnej integracji ze wspólnotą euroatlantycką. Mimo to na spotkaniu Komisji Ukraina-NATO, odbywającym się w Pradze dniach 21-22 listopada 2002, przyjęty zostało *Action Plan*, w którym wprost zapisano, iż długoterminowym celem Ukrainy jest członkostwo w Sojuszu, jak również sprecyzowano najważniejsze obszary współpracy obejmujące współpracę polityczną (działania na rzecz demokratyzacji i wzmocnienia rządów prawa na Ukrainie oraz umacnianie wspólnej wizji bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim), ekonomiczną (wspieranie reform i rozwoju gospodarczego Ukrainy) i wojskową (głównie reforma ukraińskich sił zbrojnych oraz ogólnie sektora bezpieczeństwa i obrony)<sup>52</sup>. *Action Plan* wdrażany był poprzez Plany Wykonawcze (*Target Plans*) z lat 2003, 2004, 2005<sup>53</sup>.

Po „pomarańczowej rewolucji” rozpoczął się kolejny **III etap** w relacjach Ukrainy z NATO. W związku z faktem sfałszowania wyniku wyborów prezydenckich we wspólnej deklaracji ministrowie państw członkowskich NATO podkreślili znaczenie wolnych i demokratycznych wyborów oraz podjęli decyzję o przełożeniu spotkania Komisji Ukraina-NATO zaplanowanego na grudzień 2004 roku. Do spotkania doszło dopiero w kwietniu 2005 roku, już po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej na Ukrainie. Wcześniej jednak nowo wybrany prezydent Wiktor Juszczenko złożył wizytę w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli, co miało być symbolicznym otwarciem nowego rozdziału w stosunkach Ukrainy z NATO. Przedstawiciele Sojuszu wyrazili

---

<sup>52</sup> NATO-Ukraine *Action Plan*, 22 listopada 2002, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1709.htm>, 15.11.2011.

<sup>53</sup> NATO-Ukraine *Target Plans*, 2003, 2004, 2005, <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/1711.htm>, 15.11.2011.

poparcie dla planów reform politycznych i gospodarczych Juszczunki i zgodzili się podporządkować im relacje na linii Ukraina-NATO<sup>54</sup>.

W tym okresie, po zerwaniu z faktyczną polityką wielowektorowości, wektor euroatlantycki staje się głównym kierunkiem w polityce zagranicznej Ukrainy, a członkostwo w NATO staje się długoterminowym celem o najwyższym priorytecie. Ukraina zaczęła poszukiwać nowej formuły bezpieczeństwa i swojej nowej tożsamości w Europie, działając w całkowitym oderwaniu od Rosji i w dużej mierze rezygnując z głębszej współpracy w ramach WNP<sup>55</sup> (w której Rosja sprawuje nieformalne przywództwo). Powyższe kwestie przyczyniły się w znacznym stopniu do intensyfikacji stosunków i pogłębienia dialogu z Sojuszem Północnoatlantyckim.

W kwietniu 2005 r. na spotkaniu Komisji Ukraina-NATO w Wilnie państwa członkowskie Sojuszu zaprosiły Ukrainę do Zintensyfikowanego Dialogu, w ramach którego przyjęto pakiet krótkoterminowych działań służących reformom w obszarach kluczowych dla integracji Ukrainy ze strukturami euroatlantyckimi i zdobyciu przez ukraińskich urzędników wiedzy niezbędnej do zrozumienia wszystkich aspektów funkcjonowania NATO. Ułatwiał również ekspertom NATO w prowadzeniu analiz i ocen przeprowadzanych na Ukrainie reform. W ramach Zintensyfikowanego Dialogu odbyły się liczne spotkania eksperckie, jak również na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony. Utworzono również Fundusz Powierniczy Partnerstwa dla Pokoju (*PfP Trust Fund*), ze środków którego na przestrzeni 12 lat mają być wdrażane w życie projekty dotyczące rozbrojenia i likwidacji części zasobów broni konwencjonalnej na Ukrainie. Zniszczone miało zostać m.in. 133 tys. ton konwencjonalnej amunicji, 1.5 mln sztuk broni strzeleckiej i lekkiej oraz 1000 przenośnych systemów obrony przeciwrakietowej. Całkowity koszt tego przedsięwzięcia miał wynieść 25 mln dolarów<sup>56</sup>. Oprócz tego Ukraina została również zaproszona do wzięcia udziału w operacji *Active Endeavour* na Morzu Śródziemnym (pierwsze ukraińskie okręty przyłączyły się do operacji w czerwcu 2007 r.).

<sup>54</sup> NATO's relations with Ukraine, NATO, [http://www.nato.int/cps/en/SID-531D959A-5286D902/natolive/topics\\_37750.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-531D959A-5286D902/natolive/topics_37750.htm), 15.11.2011.

<sup>55</sup> Co istotne, Ukraina do dnia dzisiejszego nie ratyfikowała Statutu organizacji.

<sup>56</sup> H. M. Perepelycja, *NATO i Ukraina: na rozdrożu*, „Przegląd NATO”, 2007, nr 2.

Kolejnym „kamieniem milowym” w relacjach Ukrainy z NATO było spotkanie na szczycie w Bukareszcie, w kwietniu 2008 roku. W jego trakcie przywódcy państw członkowskich Sojuszu uzgodnili, iż Ukraina będzie w przyszłości członkiem NATO. Była to najsilniejsza jak do tej pory deklaracja NATO odnośnie akcesji Ukrainy. W wyniku porozumień, które zapadły na szczycie bukaresztańskim i w celu ich formalnego potwierdzenia 21 sierpnia 2009 r. podpisano *Deklarację uzupełniającą do Karty o szczególnym partnerstwie NATO z Ukrainą*.

Zmiana na stanowisku prezydenta i objęcie tego urzędu przez Wiktora Janukowycza w lutym 2010 roku stanowiło początek **IV etapu** w relacjach NATO-Ukraina. Obsadzenie stanowiska prezydenta przez przedstawiciela prorosyjskiego „obozu niebieskich” skutkowało zamrożeniem relacji z Sojuszem Północnoatlantyckim. Ukraina zrezygnowała całkowicie z członkostwa w NATO, deklarując jednak kontynuację współpracy. Jak zresztą ogłosił w marcu 2010 r. sam Janukowycz: *Ukraina będzie współpracowała z NATO, ale nie będzie do niego wstępować*<sup>57</sup>. Stanowisko to potwierdził w czerwcu 2011 r. w Strasburgu, gdzie określił przystąpienie do NATO jako niezgodne z ustawą o zasadach polityki wewnętrznej i zewnętrznej, a w podobnym tonie odniósł się również do budowy europejskiego systemu obrony przeciwrakietowej<sup>58</sup>. Tym samym kwestia członkostwa w NATO została usunięta ze wszystkich planów ukraińskiego rządu. Oświadczenie prezydenta Janukowycza oznaczało powrót do prowadzenia polityki neutralności i nie przystępowania do jakichkolwiek sojuszy militarnych. Podejście takie nie jest jednak niezgodne ze zdaniem opinii publicznej. W ostatnich latach wśród obywateli Ukrainy odnotowano znaczący spadek poparcia przystąpienia do NATO. W 2004 roku 30% społeczeństwa było przeciwne przystąpieniu do NATO, a w 2006 r. negatywnie do

---

<sup>57</sup> *Ukraina nie do NATO*, "Gazeta Wyborcza" z 25 marca 2010 .

<sup>58</sup> G. Kędzia, *Janukowycz: Ukraina nie zamierza wstępować do NATO*, Portal Spraw Zagranicznych, 21 czerwca 2011 r., <http://www.psz.pl/tekst-38391/Janukowycz-Ukraina-nie-zamierza-wstepowaa-do-NATO>, 11. 2011.

akcesji odnosiło się już 64,4% obywateli<sup>59</sup>. W listopadzie 2009 roku poparcie dla członkostwa w NATO deklarowało jedynie 12,5% społeczeństwa Ukrainy<sup>60</sup>.

### **Perspektywy na przyszłość i wnioski**

Obecnie możliwe są trzy potencjalne scenariusze kierunku, w którym uda się Ukraina w ramach euroatlantyckiego wektora swojej polityki zagranicznej:

1. Pełna integracja z NATO i UE;
2. Akcesja do UE bez wstępowania do NATO;
3. Nieprzystąpienie do UE i NATO.

Najmniej prawdopodobny wydaje się być pierwszy scenariusz. Po zmianie na stanowisku prezydenta w 2010 roku i przy wyraźnie negatywnych nastojach społecznych odnośnie członkostwa w NATO, taki scenariusz wydaje się być mało realistyczny. Wprawdzie od dłuższego czasu jednym z celów współpracy NATO z Ukrainą jest zmiana negatywnego nastawienia ukraińskiego społeczeństwa do NATO, jednakże jak do tej pory działania te skutkują niepowodzeniem. Na taką sytuację bez wątpienia rzutują stereotypy utrwalone jeszcze w czasach zimnej wojny, gdy o Sojuszu Północnoatlantyckim myślano w kategoriach „wroga” i „obcego”. Pomimo upływu dwóch dekad i diametralnej zmiany rozkładu sił w Europie stereotypy te ciągle rzutują na relacje Ukraina-NATO.

Bardziej prawdopodobny wydaje się być drugi scenariusz. Zarówno obecny prezydent jak i rząd Ukrainy mówią jednym głosem – wejście do NATO nie wchodzi w grę, pożądane jest za to członkostwo w Unii Europejskiej. Nie wydaje się jednak żeby scenariusz ten był możliwy wcześniej niż za 10-15 lat. Obecnie gospodarka Ukrainy jest w recesji po kryzysie z końca 2008 roku, zaś harmonizacja ukraińskiego prawa z unijnymi przepisami przebiega niezwykle wolno. Poza tym fundamentalne zasady Unii Europejskiej takie jak demokracja, rządy prawa czy ochrona praw

<sup>59</sup> M. Pietraś, dz. cyt., s. 367.

<sup>60</sup> Poll: over 40 percent of Ukrainians prefer Collective Security Treaty Organization , 12.5 percent favor NATO, “Kyiv Post” z 26 listopada 2009.

człowieka niejednokrotnie były nieprzestrzegane w ostatnich latach na Ukrainie, zaś korupcja jest na porządku dziennym, co przyczyniło się do chłodzenia wzajemnych relacji w ostatnim okresie. Problemem może być również duży wpływ oligarchów (zwłaszcza ze wschodniej części państwa) na działania podejmowane przez władze państwowe, jak również negatywny stosunek wielu grup nacisku odnośnie otwarcia ukraińskiego rynku na unijne produkty i normy.

Rozpatrując ten aspekt nie można wykluczyć również trzeciego scenariusza. Nawet popierana przez większość ukraińskiego społeczeństwa integracja z UE, może negatywnie wpłynąć na sytuację międzynarodową Ukrainy. Akcesja do UE może spowodować pogorszenie relacji z Rosją i między innymi przyczynić się do wzrostu cen importowanych z Rosji surowców energetycznych. Taki stan rzeczy byłby nie do zaakceptowania dla części ukraińskiego społeczeństwa jak również dla zachodnich partnerów Ukrainy. Dlatego też można postawić tezę, iż nieprzystępowanie Ukrainy ani do UE ani do NATO nie musi wynikać z uwarunkowań wewnętrznych, ale głównie zewnętrznych. Innym czynnikiem, który może doprowadzić do realizacji tego scenariusza jest zmęczenie procesem rozszerzenia w państwach członkowskich i społeczeństwach Unii Europejskiej. Rozszerzenie o co raz to biedniejsze państwa wiąże się dla Unii z dużymi kosztami dostosowawczymi i wymaga niebotycznych nakładów finansowych. Już teraz zdolność absorpcyjna UE jest mocno osłabiona, a stan taki może się dodatkowo nasilić po akcesji Chorwacji lub innych państw bałkańskich. Dlatego też możliwe, że realizacja ostatniego scenariusza miałaby miejsce nie z winy Ukrainy, ale raczej z braku chęci i zainteresowania państw zachodnich.

Rafał Tenerowicz, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy polityki zagranicznej Ukrainy w latach 1991-2011, a konkretnie wektora euroatlantyckiego jej polityki zagranicznej rozumianego jako stosunki z Unią Europejską (UE) i Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Od 1997 roku

cechą polityki zagranicznej Ukrainy jest jej „wielowektorowość”. Po objęciu urzędu prezydenta Ukrainy przez Wiktora Janukowycza w 2010 r. doszło do istotnych zmian w jej polityce zagranicznej - zamrożone zostały stosunki z NATO, zaś stosunki z UE uległy ochłodzeniu. Artykuł stara się odpowiedzieć na pytanie jak kształtowały się te stosunki w przeszłości, jaki jest ich obecny kształt i z czego to wynika, oraz jakie są możliwe scenariusze ich rozwoju.

### **THE EURO-ATLANTIC VECTOR IN UKRAINE’S FOREIGN POLICY 1991-2011**

#### **Abstract**

The article concerns Ukraine’s foreign policy in the years 1991-2010, specifically Euro-Atlantic vector of it’s foreign policy, understood as relations with the European Union (EU) and North Atlantic Treaty Organization (NATO). Since 1997, Ukraine's foreign policy main feature is its “multi-vector approach”. After taking office of the President of Ukraine by Viktor Yanukovich in 2010, there has been a significant change in it's foreign policy – relations with NATO has been frozen and relations with the EU have cooled. The article tries to answer the question of how these relations shaped in the past, what is their current shape and why, and what are the possible scenarios of their development.