

## **Szczyt Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w Brukseli: jakie perspektywy?**

Dnia 15 grudnia 2021 roku odbył się w Brukseli szczyt Partnerstwa Wschodniego (PW), na którym spotkali się przedstawiciele Unii Europejskiej z przywódcami państw objętych programem: Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. W szczycie nie uczestniczyła Białoruś, która zawiesiła swój udział w tym projekcie. Celem szczytu było zatwierdzenie długoterminowych założeń PW po 2020 roku. Co ważne, dla UE najważniejszym celem jest uchronienie państw PW (przez niemal 70 lat funkcjonujących w ramach Związku Sowieckiego) przed popadnięciem po raz kolejny w całkowitą zależność od Rosji. Warto w tym miejscu podkreślić, że projekt Partnerstwa Wschodniego nie jest częścią polityki rozszerzenia UE, a jedynie częścią polityki sąsiedztwa UE. Tym samym nie można było oczekiwać, że na szczycie w Brukseli podane zostaną konkretne daty rozszerzenia UE o państwa PW. W oświadczeniu przyjętym po szczycie w Brukseli zobowiązano się do współpracy w pięciu sektorach: od współpracy gospodarczej, przez kwestie praworządności i bezpieczeństwa, aż po transformację cyfrową i otwarte społeczeństwo. W dokumencie zaznaczono również poparcie dla integralności terytorialnej wszystkich państw PW (należy to rozumieć jako poparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy, która od 2014 roku znajduje się w konflikcie zbrojnym z Rosją na Donbasie, oraz w odniesieniu do zaanektowania ukraińskiego Krymu).

### **Czym jest Partnerstwo Wschodnie i co udało się osiągnąć?**

W 2009 roku Unia Europejska powołała do życia projekt Partnerstwa Wschodniego skierowany do sześciu europejskich państw dawnego Związku Radzieckiego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina). Celem inicjatywy było wzmocnienie relacji politycznych między Unią Europejską a sześcioma państwami Partnerstwa Wschodniego oraz zachęcenie do integracji gospodarczej poprzez promowanie reform w tych państwach. Od chwili wprowadzenia tej polityki przez UE część celów udało się zrealizować, ale też wiele zmieniło się we wschodnim sąsiedztwie Wspólnoty. Z jednej strony, Gruzja,

Mołdawia i Ukraina zawarły umowy stowarzyszeniowe z UE, a obywatele tych państw uzyskali prawo wjazdu na terytorium UE bez wiz. Państwa te mają ambicje i szanse na dalszą integrację ze strukturami UE w postaci tzw. czterech unii – cyfrowej, energetycznej, Schengen i celnej. Armenia zawarła rozszerzoną umowę o partnerstwie z UE. Z drugiej strony mamy do czynienia z wojną na Donbasie od 2014 roku, aneksją Krymu przez Rosję, konfliktem zbrojnym Armenii z Azerbejdżanem oraz wycofaniem się Białorusi z projektu PW (w czerwcu 2021 roku Białoruś zawiesiła swój udział w projekcie w akcie protestu przeciwko sankcjom UE).

### **Jakie są słabości Partnerstwa Wschodniego?**

Ponad 10 lat funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego powoduje, że możemy zauważyć pewne słabości i zaniedbania po stronie UE. Przede wszystkim brakuje wizji dotyczącej państw PW oraz celów strategicznych, a także wyraźnego odniesienia do nierozwiązanych konfliktów separatystycznych, poza formalnymi wypowiedziami o zaangażowaniu w pokojowe rozwiązanie konfliktu. Co ważne, pomimo utrzymania zasady „więcej za więcej” nie zdefiniowano wytycznych operacyjnych dotyczących tego, jakie „więcej” UE może wnieść w odniesieniu do tego, jakich „więcej” reform politycznych oczekuje od państw PW. Ponadto kampanie dezinformacyjne to współczesna rzeczywistość państw Partnerstwa Wschodniego. Wymaga to dodania aspektu bezpieczeństwa w programie PW. Potrzebna jest również ściślejsza współpraca w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego. Wreszcie, choć wspólny komunikat czerpie z wielu tematów, które znalazły się w „ustrukturyzowanych konsultacjach” z państwami PW przeprowadzonych w 2019 roku, narzuca się wrażenie, że wspólne wnioski trzech państw stowarzyszonych zostały zignorowane. Państwa te lobbowały za tzw. Strategią Trio (Gruzja, Mołdawia, Ukraina), co pozwoliłoby im uzyskać nowe instrumenty służące wdrażaniu reform oraz dialogowi z UE w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, które nie są jednak ani istotne, ani wiarygodne w odniesieniu do innych państw Partnerstwa Wschodniego.

### **Neoimperialna polityka Federacji Rosyjskiej we wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej**

Państwa PW nie funkcjonują w próżni, są zależne od uwarunkowań wewnętrznych oraz zewnętrznych. Spośród uwarunkowań zewnętrznych ważna jest postawa nie tylko UE, ale także Rosji. Dlatego też z punktu widzenia sytuacji państw PW istotne jest spojrzenie na cele Rosji (cele realistyczne, a nie deklarowane) wobec tych państw. Chodzi o rozpoznanie celów taktycznych, ale również celów strategicznych wobec państw PW, szerzej wobec państw

poradzieckich. Można powiedzieć, że od samego początku wojny Rosji z Ukrainą (wojna hybrydowa lub też wojna „podprogowa”) Rosja dąży do zdestabilizowania sytuacji w południowej i wschodniej części Ukrainy w celu ich oderwania bądź doprowadzenia do sytuacji „terenów okupowanych” lub też do stworzenia quasi-państwa (casus Naddniestrza). Sytuacja ta rozgrywa się w bezpośrednim sąsiedztwie państw V4, a tym samym pośrednio wpływa na bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej. Działania prewencyjne na forum UE i OBWE są niezbędne dla stabilizacji sytuacji na Ukrainie<sup>1</sup>.

Szybki proces demokratycznych przemian na Ukrainie – w opinii rosyjskich polityków – stanowi ogromne zagrożenie dla interesów Rosji i jej decydentów politycznych. Jak wiadomo, demokratyzacja Ukrainy będzie możliwa dzięki pomocy struktur zachodnich i ścisłej z nimi współpracy. Rosja zdaje sobie z tego sprawę i dlatego tak ostro reaguje na możliwość członkostwa Ukrainy w UE i NATO. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że celem strategicznym Rosji wobec Ukrainy jest zapobiegnięcie jej demokratyzacji i integracji z Zachodem<sup>2</sup>.

Znany i często komentujący w mediach zachodnich politykę międzynarodową rosyjski badacz Sergey Karaganov wielokrotnie powtarzał, że Rosja nie będzie potęgą globalną, dopóki nie stanie się potęgą regionalną. Dlatego też, zdaniem wielu badaczy, Ukraina jest kluczowa dla projektów mocarstwowych Rosji. Oczywiście Rosja mogłaby stać się potęgą regionalną, a w przyszłości odgrywać kluczową rolę w polityce światowej. Wojna z Ukrainą stawia pod znakiem zapytania osiągnięcie tych celów przez Rosję.

Niemniej jednak należy zauważyć, że w ciągu ostatnich dwóch dekad Rosja wykazała się olbrzymią determinacją w reintegracji obszaru poradzieckiego. Zagwarantowanie sobie hegemonicznych wpływów w przestrzeni poradzieckiej i wyparcie Zachodu służyć ma – w optyce Rosji – wzmocnieniu jej mocarstwowości w wymiarze regionalnym i globalnym oraz realizacji szeregu pomniejszych interesów o charakterze społeczno-ekonomicznym. Ponadto Rosja w celu obrony swojej strefy wpływów nie zawahała się przed obraniem konfrontacyjnej polityki wobec Zachodu. Należy też podkreślić, że zależność (na wielu płaszczyznach) Ukrainy

---

<sup>1</sup> T. Stępniewski, *The European Union and Eastern Partnership: Crises and Strategic Assessment*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, R. 14, z. 5/2016, s. 337–344.

<sup>2</sup> Szerzej zob.: T. Stępniewski, *The Eastern Policy of the European Union. The Role of Poland*, „POLITEJA. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 41/2016, s. 181–193; E. Korosteleva, *EU–Russia relations in the context of the eastern neighbourhood*, Policy Brief, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, May 2016.

i innych państw PW od Rosji jest znaczna i wyraźna. Innymi słowy, Rosja ma wiele instrumentów wpływu na sytuację wewnętrzną tych państw<sup>3</sup>.

### **Jakie perspektywy?**

W 2021 roku mija dwanaście lat od uruchomienia projektu PW i potrzebne jest ponowne spojrzenie na ten projekt, jego osiągnięcia, cele i możliwości. Konieczna jest zmiana podejścia, ale również narracji, jeśli chodzi o projekt PW i państwa nim objęte. Podejście UE do państw PW musi ulec zmianie, gdyż zmieniła się sytuacja geopolityczna we wschodnim sąsiedztwie. Konflikt zbrojny na Ukrainie oraz coraz bardziej asertywna postawa Rosji wobec wschodnich sąsiadów powodują, że UE zmuszona jest do reagowania. Ponadto nie wszystkie państwa PW są skłonne do zacieśniania współdziałania. Białoruś nawet wycofała się z tego projektu. W związku z tym pojawia się pytanie: w jaki sposób UE może skutecznie współpracować z państwami PW, skoro część z nich nie wyraża takiego zainteresowania? W jaki sposób polityka UE może być skuteczna, skoro brakuje wzajemnej współpracy i zrozumienia? Należy również pamiętać, że jednym z ważnych elementów utrudniających współpracę UE z państwami PW jest korupcja, która trawi systemy polityczne państw PW oraz utrudnia (uniemożliwia) zmianę sytuacji tych państw.

**Dr hab. Tomasz Stępniewski, prof. KUL**, zastępca dyrektora ds. badawczo-analitycznych Instytutu Europy Środkowej w Lublinie oraz profesor w Katedrze Teorii Polityki i Studiów Wschodnich, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Zainteresowania badawcze: stosunki międzynarodowe na obszarze WNP oraz Europy Środkowej i Wschodniej, polityka zagraniczna i wewnętrzna Rosji, Ukrainy, Mołdawii i Białorusi; polityka wschodnia Polski i Unii Europejskiej; bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie.

---

<sup>3</sup> T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the Way Forward After Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, vol. XXIV, no. 1–2/2015, s. 17–27; E. Korosteleva, *Evaluating the role of partnership in the European Neighbourhood Policy: The Eastern neighbourhood*, „Eastern Journal of European Studies”, vol. 4, no. 3/2013, s. 11–36.