



Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej (Yearbook of the Institute of East-Central Europe)

ISSN 1732-1395

Instrukcje dla autorów i Rocznik online:
<https://ies.lublin.pl/rocznik>

Stanowisko głównych aktorów zewnętrznych wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Olga Barbarska^a

^a Uniwersytet Warszawski

Opublikowano online: grudzień 2019

Sposób cytowania: O. Barbarska, *Stanowisko głównych aktorów zewnętrznych wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 17 (2019), z. 2, s. 155-169, DOI: <https://doi.org/10.36874/RIESW.2019.2.6>.

„Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” („Yearbook of the Institute of East-Central Europe”) jest kwartalnikiem. Poszczególne teksty bądź całe zeszyty publikowane są w języku polskim lub angielskim. Na liście czasopism naukowych MNiSW z 31 lipca 2019 roku „Rocznik IEŚW” znajduje się z liczbą 70 punktów. Jest również uwzględniony w bazach ICI Journals Master List, Central and Eastern European Online Library, BazEkon oraz ERIH PLUS.

Olga Barbarska*

Stanowisko głównych aktorów zewnętrznych wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Attitude of the Main External Actors Towards the Eastern Partnership of the European Union

Abstract: The Eastern Partnership (EaP) is undoubtedly a key project of the European Union's eastern policy. It is being implemented by the EU in cooperation with six partner countries, three of which (Ukraine, Georgia and Moldova) are more committed to establishing integration ties with the EU, while others are more restrained. The article tries to show that the functioning of EaP is influenced not only by its direct implementers, but also by various external actors. The most important of these are global and regional powers such as Russia, the United States, Turkey and China, as well as international financial institutions (including in particular the International Monetary Fund) and, to some extent, the North Atlantic Alliance. Their positions towards the Eastern Partnership may take the form of opposition, support or ambivalence. The analysis carried out allows us to conclude that while the impact of these actors on the functioning of the Eastern Partnership should not be overestimated, it should not be underestimated, especially in the light of possible scenarios for the future.

Keywords: the EU's Eastern Partnership, Russia, the United States, Turkey, China, international financial institutions, NATO

Wprowadzenie

Partnerstwo Wschodnie (PW) stanowi jedno z najważniejszych przedsięwzięć nie tylko w ramach polityki wschodniej UE, ale także całej unijnej polityki zagranicznej¹. W sposób oczywisty głównymi aktorami są tu Unia Europejska oraz sześć państw partnerskich. Wśród

* Dr hab. Olga Barbarska – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-3272-5965, e-mail: o.barbarska@uw.edu.pl.

1 Szerzej zob.: O. Barbarska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2018.

nich można wyróżnić kraje bardziej zaangażowane w nawiązywanie bliższych więzów z UE: Ukrainę, Mołdawię i Gruzję (nazywane przez niektórych badaczy „grupą prymusów”)² oraz pozostałe, relatywnie mniej skłonne do współpracy (Armenia, Azerbejdżan), i wreszcie Białoruś, najmniej zainteresowaną udziałem w PW.

Analizując Partnerstwo Wschodnie, nie można jednak nie dostrzeżać roli innych aktorów zewnętrznych, których stanowisko w sposób mniej lub bardziej bezpośredni wpływa na funkcjonowanie tego przedsięwzięcia. Najistotniejsza jest tutaj bez wątpienia postawa sąsiadującej z całym regionem PW Federacji Rosyjskiej, ale wskazać należy także inne mocarstwa globalne i regionalne. Chodzi przede wszystkim o Stany Zjednoczone, Turcję i Chiny, ale istotną rolę odgrywają ponadto międzynarodowe instytucje finansowe (zwłaszcza Międzynarodowy Fundusz Walutowy) oraz w określonej mierze także NATO³.

Wyróżnić przy tym można trzy główne podejścia ze strony wszystkich tych aktorów:

- (1) sprzeciw wobec Partnerstwa Wschodniego;
- (2) udzielanie mu mniej lub bardziej zdecydowanego poparcia;
- (3) przyjmowanie postawy ambiwalentnej (przy czym w przypadku dwóch ostatnich podejść różnice między nimi nie zawsze są ostro zarysowane).

1 Sprzeciw wobec Partnerstwa Wschodniego

Jeśli chodzi o sprzeciw wobec Partnerstwa Wschodniego, to najpełniej wyrażany jest on przez Rosję. Kraj ten odgrywa w regionie PW niezwykle ważną rolę, co wynika z trwającego całe stulecie podporządkowania tego regionu państwowości i cywilizacji rosyjskiej. Patrząc w perspektywie historycznej, skala takiego oddziaływania była różna: prawie całkowicie dominująca na Ukrainie czy Białorusi i relatywnie nieco mniejsza w krajach kaukaskich. Bardzo zbliżone skutki miało natomiast trwające od rewolucji bolszewickiej z 1917 r. aż po

2 Ibidem, s. 209-210, *passim*. Por. także: G. Gromadzki, *Six Considerations about EaP*, [w:] *Eastern Partnership Revisited. Associated Countries in Focus*, Stefan Batory Foundation, Warsaw 2015, s. 13-14, *passim*.

3 Por. M. Jaroszewicz et al., *The EU and other external actors in the Eastern neighbourhood: Maximizing the transformative impact*, EU-Strat Policy Brief Series, no. 2, September 2018.

rozpad Związku Radzieckiego panowanie reżimu komunistycznego, który w sposób totalitarny i antydemokratyczny przekształcił oraz zunifikował wszystkie sfery życia społeczeństw tego obszaru. Odcisnęło to niezwykle silne piętno na państwach PW, które nadal borykają się z postsowiecką spuścizną. Wpływa ona na ich politykę wewnętrzną i zagraniczną, utrudniając przekształcanie tych krajów w pełnowymiarowe demokracje, co z kolei utrudnia ich stosunki z UE.

Oznacza to, że czynnikiem niezwykle ważnym w odniesieniu do funkcjonowania PW jest tu stan relacji z Rosją, utrzymywanych z nią zarówno przez państwa partnerskie, jak i przez samą Unię Europejską. Ta ostatnia najwyraźniej nie doceniła znaczenia zdecydowanie negatywnej postawy władz rosyjskich wobec unijnego zaangażowania w Europie Wschodniej. Region ten był od zawsze traktowany przez Rosję jako jej wyłączna i żywotnie ważna strefa wpływów, stanowiąca swego rodzaju strefę buforową, oddzielającą ją od Zachodu. Rosjanie są przy tym przekonani o niepodzielności obszaru poradzieckiego, który stanowi „odrębną od zachodniej ekumenę kulturową”⁴, mającą niejako z natury przynależeć do państwa rosyjskiego. Na tej podstawie Moskwa stanowczo sprzeciwiła się rozciągnięciu, na przełomie wieków, euroatlantyckich struktur integracyjnych: UE i NATO na niektóre państwa tego obszaru (republiki nadbałtyckie).

Wroga reakcja Rosji nasiliła się jeszcze bardziej w momencie powołania do życia Partnerstwa Wschodniego. Strona rosyjska od początku traktowała je z wrogością jako duże zagrożenie dla jej podstawowych interesów geostrategicznych: ówczesny prezydent Dmitrij Miedwiediew mówił o próbach „wykorzystywania tej struktury przeciwko Rosji”; minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow oskarżał UE o budowanie własnej strefy wpływów na Wschodzie kosztem interesów rosyjskich; inni politycy, jak Aleksander Sergunin, wręcz oskarżali Unię Europejską o budowanie „europejskiego protektoratu”⁵. Krytyka ta nasiliła się jeszcze po wybuchu kryzysu ukraińskiego, którego na-

4 T. Stępniewski, *Gra sił w kontestowanym sąsiedztwie Unii Europejskiej i Rosji*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4, s. 39.

5 A. Sergunin, „EU and Russia: an Eastern Partnership Muddling on?”, *openDemocracy*, 28.10.2010, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/eu-and-russia-eastern-partnership-muddling-on/> [25.11.2013].

stępstwa były „dla Kremla przekroczeniem czerwonej linii”⁶. Wynika to z faktu, że według Rosjan kraj ten jest historyczną kolebką ich państwowości i zajmuje kluczową pozycję geostrategiczną. Dla Moskwy odzyskanie pełnej kontroli nad nim stanowi zatem niezbędny warunek utrzymania rosyjskiego imperium, które „bez Ukrainy w zasadzie straciło rację bytu”⁷. Najbardziej wyraźnym przejawem tej determinacji jest tzw. wojna hybrydowa toczona *de facto* przez Rosję z państwem ukraińskim w Donbasie i Doniecku⁸.

Inne państwa PW są dla Rosji również ważne. Dotyczy to zwłaszcza Białorusi i Armenii, które traktowane są przez Moskwę jako jej „wierni sojusznicy” i „strategiczne forpocztzy”. Wynika stąd głębokie przekonanie Rosjan, że niepodległość wszystkich krajów poradzieckich „powinna pozostawać tylko czasowym fenomenem”⁹. Tak więc jednym z głównych celów obecnej strategii państwa rosyjskiego jest odzyskanie pełnej kontroli nad tymi krajami oraz uzyskanie absolutnego prymatu w tym regionie. Ma to być osiąganе jednocześnie w czterech podstawowych dziedzinach: politycznej, gospodarczej, militarnej i cywilizacyjno-kulturowej.

I tak, na obszarze poradzieckim Rosja stworzyła całą sieć struktur integracyjnych o różnym charakterze, poczynając od powstałej jeszcze w 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw, a kończąc na powołanej do życia w 2015 r. Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej¹⁰. Do głównych celów ich powołania należy, z jednej strony, odbudowa dominującej pozycji Rosji w regionie, a z drugiej – wykorzystanie ich jako instrumentu zapobiegającego integracji państw tego regionu ze strukturami zachodnimi. Z tego względu przynależność sześciu z nich do Partnerstwa Wschodniego (nawet jeśli, jak w przypadku Białorusi, powiązania są bardzo luźne) musi budzić silne niezadowolenie ze strony Kremla, ponieważ oznacza porażkę jego strategii „na własnym

6 K. Pełczyńska-Nałęcz, *Jak uniknąć rozmów ponad naszymi głowami? Polska wobec Rosji w dobie konfrontacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, październik 2016, s. 4.

7 Ibidem, s. 5.

8 Por. T. Stępniewski, J. Hajduk, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4.

9 T. Stępniewski, *Gra sił w kontestowanym sąsiedztwie*, s. 39.

10 Pełna lista tych organizacji obejmuje dodatkowo Związek Rosji i Białorusi oraz Eurazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (powstałe w 2000 r.), mającą charakter polityczno-militarny Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (2002 r.), a także Unię Celną (2010 r.) i powiązaną z nią Wspólną Przestrzeń Gospodarczą (2012 r.), na bazie których powstała Eurazjatycka Unia Gospodarcza.

podwórku”. Świadczy o tym m.in. fakt, że Wspólnotę Niepodległych Państw już w 2009 r. opuściła Gruzja, a w 2018 r. – Ukraina.

Polityka Moskwy wobec PW jest także warunkowana niezwykle istotnymi względami ekonomicznymi. Interesy Rosji w tej dziedzinie dotyczą zarówno współpracy gospodarczej z krajami PW (bardzo ważnej dla obu stron), jak i kwestii energetycznych, wiążących się z problemami bezpieczeństwa. Przez dwa z tych państw: Ukrainę i Białoruś przechodzą rurociągi przesyłające tranzytem rosyjską ropę i gaz do Europy, zaś kraje Kaukazu Południowego stanowią kluczowy korytarz transportowy, który może stanowić alternatywny kanał dostaw, omijający terytorium Rosji. Dla Kremla utrata wpływu na politykę energetyczną tych krajów jest tym bardziej niebezpieczna i zarazem możliwa, że już dwa z nich: Ukraina i Mołdawia należą do stworzonej przez UE Wspólnoty Energetycznej, a trzeci z nich, Gruzja, stara się o członkostwo w niej.

Z kolei w bardzo liczącej się dla Moskwy sferze bezpieczeństwa militarnego obszar państw PW stanowi naturalny „bufor strategiczny”, który oddziela państwo rosyjskie od potencjalnego przeciwnika, czyli Zachodu. Takie rozumienie bezpieczeństwa wymaga kontroli nad najbliższym otoczeniem. Kontrola ta zapewnia odpowiednie warunki działania oraz ważną infrastrukturę dla armii rosyjskiej, która korzysta z tego, że siły zbrojne Białorusi dostosowane są do ścisłego z nią współdziałania (dodatkowo jednostki rosyjskie na stałe stacjonują na terytorium tego kraju). Ponadto jeszcze przed wybuchem kryzysu ukraińskiego rosyjska marynarka wojenna dysponowała bazą w Sewastopolu na Krymie (obecnie zaanektowanym); od 2010 r. Rosjanie mają bazę wojskową w Armenii (wcześniej także w Azerbejdżanie) oraz są obecni militarnie w mołdawskim Naddniestrzu, w secesjonistycznych republikach Abchazji i Osetii Południowej (Gruzja) oraz we wschodniej Ukrainie.

Ponadto Rosja jest bezpośrednio lub pośrednio stroną w konfliktach zbrojnych nękających prawie wszystkie (poza Białorusią) kraje PW. Daje to Moskwie duże możliwości wywierania na nie nacisków politycznych, czego przykładem może być odgrywanie roli rozjemcy w konflikcie między Armenią a Azerbejdżanem o Górski Karabach. W obronie swoich interesów Rosja nie waha się przy tym użyć wobec państw Partnerstwa siły militarnej, o czym świadczyły interwencje w Mołdawii, Gruzji i na Ukrainie. W sumie rosyjska armia lub podpo-

rządowane jej oddziały separatystów kontrolują ok. 10% terytorium wymienionych państw, zamieszkałych przez niemal 10 mln osób¹¹.

Pozostaje wreszcie bardzo ważna sfera o charakterze cywilizacyjno-kulturowym. Jednym z istotnych sposobów przeciwstawiania się wpływowi UE w państwach PW jest podejmowanie przez Rosję intensywnych wysiłków zmierzających do integrowania społeczeństw obszaru poradzieckiego wokół wspólnego systemu wartości. Użycie przez Kreml tego rodzaju *soft power* odbywa się przy wykorzystaniu m.in. całej gamy rozmaitych koncepcji oraz idei sięgających do historii Rosji i mających duży wpływ na jej współczesność. Chodzi tu o takie koncepcje, jak „rosyjska idea”, „Rosyjski Świat”, eurazjatyzm czy inne¹². Ich wspólnym mianownikiem jest gloryfikacja rosyjskiej kultury i państwowości, które mają składać się na cywilizację unikatową w skali świata. Opiera się ona na specyficznych wartościach (nacjonalizmie, autorytaryzmie, kolektywizmie, prawosławiu itp.), które stanowią – co bardzo istotne! – wyraźne przeciwieństwo aksjologii „zgniłego Zachodu”, w tym zwłaszcza systemu wartości wyznawanego przez Unię Europejską. W tym kontekście nawet funkcjonowanie nominalnie gospodarczych organizacji, takich jak Eurazjatycka Unia Gospodarcza, stanowi „program cywilizacyjny mający na celu zjednoczenie wszystkich elementów ekspansji geostrategicznej w jedną całość”¹³.

Wszystko to oznacza, że działania Rosji mogą w znacznej mierze utrudniać funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego. Moskwa jest nadal w stanie w bardzo dużym stopniu wpływać na politykę państw PW, czego jednym z dowodów jest fakt, że Białoruś i Armenia przystąpiły do tworzonej przez Rosję Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Pokazuje to, że cały obszar objęty Partnerstwem staje się terenem rywalizacji dwóch potęg: Federacji Rosyjskiej oraz Unii Europejskiej, które stanowią strategicznych partnerów dla leżących tam krajów, ale w swych politykach kierują się zupełnie przeciwstawnymi przesłankami.

11 A. Harasimowicz, *Europejska polityka sąsiedztwa – pechowa pierwsza dekada*, „Studia Europejskie” 2016, nr 2, s. 30-31.

12 Szerzej zob.: O. Barburska, *Russia's Perceptions of the European Identity*, [w:] *Perceptions of the European Union's Identity in International Relations*, ed. A. Skolimowska, London – New York 2019.

13 R. Zhanguzhin, *The Eurasian Union Concept: Political or Civilizational?*, „Central Asia and the Caucasus” 2014, issue 2, s. 20.

2. Poparcie dla Partnerstwa Wschodniego

Jeśli chodzi o aktorów zewnętrznych udzielających wsparcia Partnerstwu Wschodniemu, to należą do nich przede wszystkim międzynarodowe instytucje finansowe, w tym zwłaszcza Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)¹⁴. Ze względu na specyfikę ich działalności wsparcie to dotyczy w pierwszym rzędzie ekonomicznych i handlowych aspektów funkcjonowania Partnerstwa (choć, co zostanie wskazane niżej, może także dotyczyć kwestii *stricte* politycznych). Instytucje te odgrywają przy tym – co należy podkreślić – dwojaką rolę.

Z jednej strony, udzielają one wszechstronnej pomocy finansowej, której dobrym przykładem jest wsparcie udzielane Ukrainie, będącej największym i najważniejszym krajem PW. Tak np. Kijów w 2015 r. zawarł z Międzynarodowym Funduszem Walutowym umowę w sprawie programu pomocowego o wartości 17 mld dolarów, uzupełnionego trzy lata później pakietem w wysokości blisko 4 mld dolarów, a w 2019 r. planowane jest przyznanie pomocy o wartości ok. 10 mld dolarów¹⁵. Pomoc ta nie tylko ma służyć wzmocnieniu budżetów państwowych, ale ma się również przyczyniać do wzrostu wymiany handlowej i współpracy gospodarczej z zagranicą, czy szerzej – stymulować ich ogólny rozwój ekonomiczny.

Z drugiej strony, międzynarodowe instytucje finansowe odgrywają wobec państw PW bardzo ważną rolę swoistego kontrolera. Odbyna się to zgodnie z przyjętą już dawno temu przez Unię Europejską tzw. zasadą warunkowości (*conditionality*). Oznacza ona konieczność spełnienia przez dany kraj szeregu warunków polityczno-gospodarczych po to, aby mógł on korzystać z unijnej pomocy ekonomicznej czy wsparcia politycznego. Generalną regułą powinno tu być stosowanie zasady *more for more* („więcej za więcej”, czyli większa pomoc za sukcesy w transformacji) oraz *less for less* („mniej za mniej”, czyli mniej-

14 Należą do nich także Bank Światowy oraz instytucje powiązane finansowo z UE, takie jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny, a także te finansowane przez kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego czy Grupy Wyszehradzkiej – szerzej zob.: O. Barbuska, *Blaski i cienie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4, s. 60-63.

15 S. Kuznetsow, „Ukraiński bank centralny liczy na nowy program pomocowy MFW”, *Obserwator finansowy*, 26.08.2019, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/ukraiński-bank-centralny-liczy-na-nowy-program-pomocowy-mfw/> [13.09.2019].

sze wsparcie za niewielkie postępy w tej dziedzinie)¹⁶. Zasada ta jest stosowana przez UE w ramach PW, ale ograniczony zakres i sposób jej implementacji budzą wiele uzasadnionych zastrzeżeń¹⁷.

W tej sytuacji to międzynarodowe instytucje finansowe podejmują często działania kontrolne wobec państw Partnerstwa, dbając o to, aby uzyskiwane przez nie fundusze były przeznaczane na różnego typu reformy, nie tylko o charakterze gospodarczym, ale także politycznym. Kolejny raz przykładów dostarcza Ukraina, której Międzynarodowy Fundusz Walutowy zagroził na początku 2018 r. wstrzymaniem pomocy finansowej, czego powodem były nieodpowiedzialne działania najwyższych władz państwowych. Sabotowały one utworzenie specjalnego Wyższego Sądu Antykorupcyjnego, mającego stanowić zwieńczenie całego systemu zwalczania korupcji, która jest jedną z największych bolączek tego kraju i od zwalczania której Zachód uzależnia udzielanie mu pomocy. Innym przykładem z tego samego okresu było uzależnienie przez MFW uruchomienia wspomnianego pakietu pomocowego w wysokości 4 mld dolarów od zreformowania ukraińskiego rynku gazu, tj. uwolnienia go od ograniczeń biurokratyczno-politycznych¹⁸.

Generalnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że międzynarodowe instytucje finansowe działają w państwach PW – zgodnie z określeniem zawartym w specjalnym raporcie na ten temat – „jako czynnik monitorujący wprowadzanie zasady warunkowości i jako koordynator pomocy ze strony różnych aktorów zewnętrznych wspierających reformy transformacyjne”¹⁹. Należy przy tym pamiętać, że instytucje te mają, oczywiście, charakter komercyjny i ich działalność tylko w określonym stopniu bierze pod uwagę czynniki polityczne czy ideologiczne. Nie zmienia to faktu, że *per saldo* ich działania wspie-

16 Szerzej zob.: R. Riedel, *Conditionality – czyli europeizacja otoczenia Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo–Toruń–Wrocław 2010.

17 Np. fundusz unijny, przeznaczony w poprzedniej perspektywie finansowej na swoiste „nagradzanie” państw PW za wprowadzanie reform demokratycznych, wynosił zaledwie 50 mln euro, podczas gdy ogólna pomoc ze strony UE wynosiła kilkanaście mld euro. Szerzej zob.: O. Barburska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, s. 241-242.

18 Por. K. Ochman, „Ukraina z nowym programem pomocowym od MFW”, *EurActiv.pl*, 23.10.2018, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/ukraina-z-nowym-programem-pomocowym-od-mfw/> [25.10.2018].

19 Cyt. za: A. Legucka, „Bezpieczeństwo ‘wspólnego sąsiada’ Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej”, *Geopolityka.org*, 12.11.2013, <http://geopolityka.org/analizy/agnieszka-legucka-bezpieczenstwo-wspolnego-sasiedztwa-unii-europejskiej-i-federacji-rosyjskiej> [22.09.2014].

rają rozwój gospodarczo-społeczny i polityczny państw Partnerstwa Wschodniego i tym samym wnoszą pozytywny wkład w funkcjonowanie tego przedsięwzięcia.

Określonego wsparcia o charakterze polityczno-obronnym udziela krajom PW również Sojusz Północnoatlantycki. Jednak jego aktywność na obszarze Partnerstwa Wschodniego, w porównaniu z okresem sprzed 2008 r. (a więc przed wojną rosyjsko-gruzińską), wydatnie spadła – o ile wcześniej NATO było „głównym inicjatorem reform sektora obronnego w Gruzji i na Ukrainie”, to jego obecne zaangażowanie można określić raczej jako „jedynie wspieranie programu reform wewnętrznych niż jako kluczowy czynnik transformacyjny”²⁰. Analizując to zagadnienie, należy jednak uwzględnić oczywisty, ale ważny fakt, że działalność Sojuszu, zwłaszcza w tak drażliwym politycznie regionie świata, zależy w ogromnej mierze od stanowiska Stanów Zjednoczonych, które – jak wynika z poniższych rozważań – mają w tym regionie swoje własne interesy.

3. Postawa ambiwalentna wobec Partnerstwa Wschodniego

Stany Zjednoczone są rzeczywiście aktorem międzynarodowym o zasięgu globalnym, którego stanowisko może mieć dla Partnerstwa Wschodniego istotne znaczenie. Generalnie rzecz biorąc, strona unijna zdaje się zapominać lub nie doceniać należycie faktu, że USA mają swoje historycznie zakorzenione interesy geostrategiczne w całej Europie Wschodniej, a także w basenie Morza Czarnego i Morza Śródziemnego. Nie chodzi tu przy tym tylko o aktywność Amerykanów w tych regionach w okresie po II wojnie światowej. W ujęciu historycznym jednym z mało znanych przykładów bezpośredniego zaangażowania Amerykanów w tych regionach była tzw. pierwsza wojna berberyjska, zapoczątkowana w 1805 r., w trakcie której marynarka wojenna USA pokonała muzułmańskich piratów grasujących wówczas na Morzu Śródziemnym.

Ewidentnym błędem Unii Europejskiej było pominięcie swego najważniejszego amerykańskiego sojusznika przy projektowaniu

20 M. Jaroszewicz et al., *The EU and other external actors*, s. 4.

i wdrażaniu polityki wschodniej (w tym także PW) czy szerzej – całej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), skierowanej zarówno do partnerów wschodnioeuropejskich, jak i śródziemnomorskich²¹. Pewnym tego wytłumaczeniem może być fakt, że w okresie formułowania założeń EPS, w 2003 r., stosunki UE–USA przechodziły fazę napięć spowodowanych kontrowersjami wokół interwencji amerykańskiej w Iraku. Osłabiło to szerszy wymiar tych polityk, które Amerykanie uznali za projekty o charakterze głównie biurokratyczno-ekonomicznym, niewzględniającym odpowiednio uwarunkowań geopolitycznych.

Sytuację pogarszają obecne nieporozumienia na linii Unia Europejska–Stany Zjednoczone. Bezpośrednim tego powodem jest polityka prezydenta Donalda Trumpa, który potrafi publicznie cieszyć się z brexitu i określać UE jako wroga. W efekcie niektórzy politycy i badacze mówią już o wyłanianiu się nowej „Europy postatlantyckiej” w miejsce „Europy transatlantyckiej”, czyli o nastaniu końca epoki, w której USA i UE traktowały się wzajemnie jako najważniejszych sojuszników o znaczeniu geostrategicznym²². Stwarza to poważne zagrożenie dla całej unijnej polityki zagranicznej, a w tym oczywiście także dla Partnerstwa Wschodniego, które może łatwo paść ofiarą zawirowań w stosunkach transatlantyckich. Przykładem tego były rezultaty słynnego już spotkania Trumpa i Putina w Helsinkach w lipcu 2018 r., w trakcie którego amerykański prezydent wykazał się kompromitującą słabością polityczną wobec przywódcy Rosji.

Generalnie rzecz biorąc, polityka obecnej administracji waszyngtońskiej jest niejasna i ambiwalentna. Z jednej strony robi ona polityczne gesty pod adresem Putina (Trump potrafił nawet wyrażać zrozumienie dla aneksji Krymu) i zdaje się wykazywać mniejsze zainteresowanie państwami PW, co przejawia się m.in. rzadszymi wizytami przedstawicieli rządowych na wysokim szczeblu. Z drugiej jednak strony Amerykanie dostarczają m.in. Ukraincom znacznej pomocy finansowej i gospodarczej. Co więcej, dotyczy to także pomocy wojskowej, której wartość od 2014 r. wyniosła już 1,5 mld dolarów i która obejmuje nawet wysoko zaawansowane systemy uzbrojenia, jak np.

21 Szerzej zob.: O. Barburska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej*, s. 173-178 i 357-361. Por. także: T. Stępniewski, *ENP or ENPs? The curious web of the European Neighborhood Policy: the Southern and Eastern Dimensions revisited*, „Yearbook of the Institute of East-Central Europe” 2015, vol. 13, issue 4.

22 Por. P. Buras, *Przygotujcie się na nową Europę*, Warszawa 2017, s. 6.

dostarczone w 2018 r. systemy rakiet przeciwpancernych²³. Tym samym Stany Zjednoczone obiektywnie wzmacniają potencjał tego kraju jako głównego partnera UE w Europie Wschodniej.

Ambiwalentną postawę wobec Partnerstwa Wschodniego przyjmuje ponadto Turcja. W tym przypadku Unia Europejska również nie potrafiła należycie docenić znaczenia tego kraju, który w sposób oczywisty jest ważnym graczem geostrategicznym na obszarze objętym PW. To mocarstwo regionalne od dawna prowadzi własną politykę w basenie Morza Czarnego, czego przejawem było m.in. popieranie (do czasu ocieplenia stosunków z Rosją) walki o swoje prawa muzułmańskich „braci w wierze”, czyli Tatarów krymskich. Ostatnio Ankara nawiązała bliższe więzi polityczne i gospodarcze z Mołdawią, co może mieć w przyszłości określone znaczenie geopolityczne.

Dodatkowo należy przy tym uwzględnić fakt, że Turcja utrzymuje specjalne więzi z Unią Europejską. Od ponad pół wieku jest bowiem stowarzyszona z WE/UE, a od 2005 r. oficjalnie stara się o członkostwo w Unii. Jej kandydatura wzbudza jednak, z wielu względów, silne kontrowersje w niektórych państwach unijnych czy wręcz ich sprzeciwy. Turcy oczywiście biorą to pod uwagę, co nie pomaga w rozwoju obopólnie korzystnych relacji – także w odniesieniu do ewentualnej współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego²⁴. Ponadto należy pamiętać, że Turcja jest ważnym członkiem NATO (dysponując drugą co do wielkości armią w Sojuszu). Ma to istotne znaczenie w kontekście wyraźnie zauważalnego zbliżenia polityki Ankarę i Moskwy. Spektakularnym tego przejawem była decyzja o zakupie przez Turków w połowie 2019 r. rosyjskiego systemu obrony przeciwlotniczej, co w przypadku tak ważnego członka NATO jest groźnym precedensem.

Ogólnie rzecz biorąc, niedocenywanie roli Turcji i niepodejmowanie przez Brukselę aktywnych prób zaangażowania tego państwa w Partnerstwo Wschodnie powoduje, że obecne władze tureckie trudno uznać za poplecznika tej polityki – chociaż z drugiej strony nie można też uznać ich za zdecydowanego przeciwnika. Krótko mówiąc, skut-

23 M. Kucharczyk, „Kolejne finansowe wsparcie UE i USA dla Ukrainy”, *EurActiv.pl*, 24.06.2019, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/kolejne-finansowe-wsparcie-ue-i-usa-dla-ukrainy/> [13.09.2019].

24 Szerzej zob.: A. Adamczyk, *Quo Vadis Turcja – koniec europejskiego kierunku w polityce zagranicznej Turcji?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11.

kiem zaniedbań ze strony Unii Europejskiej w zakresie promowania i wdrażania idei Partnerstwa Wschodniego jest „zdystansowana Ameryka, poirytowana Turcja, wroga Rosja”²⁵.

Kolejnym ważnym aktorem zewnętrznym o podejściu wyraźnie ambiwalentnym w stosunku do Partnerstwa Wschodniego są Chiny²⁶. Wprawdzie to mocarstwo o narastających ambicjach globalnych coraz bardziej interesuje się Europą Wschodnią, ale w zasadzie nie wyraża zainteresowania promowaną przez UE transformacją ustrojową w krajach PW – pod warunkiem, co istotne, że nie szkodzi to interesom gospodarczym. W chińskich kalkulacjach tego rodzaju interesy zdają się, przynajmniej na razie, zdecydowanie przeważać, o czym świadczą m.in. intensywne zabiegi Pekinu zmierzające do szerszego włączenia obszaru Partnerstwa Wschodniego w swój sztandarowy projekt Nowego Szlaku Jedwabnego.

Świadczy o tym również szybki wzrost współpracy gospodarczej i wymiany handlowej z państwami PW. Dotyczy to szczególnie Ukrainy, dla której Chiny stały się na początku 2019 r. największym partnerem handlowym, wyprzedzając Rosję i Unię Europejską. W 2016 r. ruszyła „ukraińska odnoga” Nowego Szlaku Jedwabnego w formie dużego połączenia kolejowo-promowego, zaczynającego się w okolicach Odessy (z drugiej jednak strony kilka zapowiadanych wspólnych przedsięwzięć, jak budowa przez Chińczyków linii szybkiej kolei w Kijowie czy wspólna produkcja wielkich samolotów transportowych, nie powiodło się)²⁷. Ważnym partnerem dla Pekinu staje się też Azerbejdżan. Chodzi tu zwłaszcza o realizację ogromnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, w ramach których istotną rolę może odgrywać Baku, będące zyskującym na znaczeniu portem morskim i węzłem komunikacyjnym w ramach Nowego Szlaku Jedwabnego.

W tej sytuacji Unia Europejska powinna prowadzić bardzo ostrożną politykę: z jednej strony wspierać współpracę gospodarczą Chin z krajami Partnerstwa Wschodniego, jeśli sprzyja ona ich rozwojowi,

25 A. Harasimowicz, *Europejska polityka sąsiedztwa*, s. 28.

26 Szerzej zob.: J. M. Fiszer, *Stosunki Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11.

27 M. Kozak, „Chiny na Ukrainie: realne biznesy czy straszak na Rosję?”, *Obserwatorfinansowy*, 30.08.2019, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/chiny-na-ukrainie-realne-biznesy-czy-straszak-na-rosje/> [13.09.2019].

a z drugiej – dbać o to, aby współpraca ta nie zmieniała się w narzędzie ekspansji polityczno-gospodarczej (czego pewne symptomy już się pojawiają, jak np. próba zakupu przez Chińczyków ważnej fabryki zbrojeniowej na Ukrainie)²⁸.

Konkluzje

Reasumując powyższe rozważania, można postawić pytanie: w jakim stopniu stanowisko przyjmowane przez wszystkich wskazanych aktorów zewnętrznych może wpływać na funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego, będącego głównym przedsięwzięciem unijnej polityki wschodniej? Wpływu tego nie należy oczywiście przeceniać, gdyż ostateczny kształt i rezultaty PW w decydującej mierze zależą od wysiłków i zaangażowania samej Unii Europejskiej oraz państw, które są adresatami Partnerstwa. Z drugiej jednak strony, znaczenia tak ważnych aktorów zewnętrznych nie wolno również nie doceniać, co dotyczy zwłaszcza stanowisk mocarstw globalnych i regionalnych.

Nie podejmując się ryzykownych prognoz, wystarczy wyobrazić sobie zupełnie możliwe scenariusze na przyszłość. I tak: Stany Zjednoczone jeszcze bardziej odsuną się od Europy, zostawiając ją samą z problemami sąsiedztwa na Wschodzie, co oczywiście utrudni Unii Europejskiej prowadzenie efektywnej polityki wschodniej. Możliwe jest także nawiązanie ściślejszej współpracy pomiędzy Rosją a Turcją (co wzmoże rosyjską presję na Ukrainę i pozostałe kraje Partnerstwa Wschodniego). Wreszcie – może nastąpić zmiana wstrzemięźliwej postawy Chin, które zechcą odgrywać większą rolę w Europie Wschodniej. Wszystko to każe pamiętać o podstawowym fakcie, zgodnie z którym Unia Europejska oraz jej polityki nie funkcjonują w międzynarodowej próżni i otoczenie zewnętrzne ma ogromny wpływ na podejmowane przez nią przedsięwzięcia – takie jak Partnerstwo Wschodnie.

28 P. Żochowski et al., *Chiny czy USA: ukraińskie dylematy wokół przyszłości Motor Siczy*, „Analizy OSW”, 4.09.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-09-04/chiny-czy-usa-ukrainskie-dylematy-wokol-przyszlosci-motor-siczy> [13.09.2019].

Bibliografia

- Adamczyk A., *Quo Vadis Turcja – koniec europejskiego kierunku w polityce zagranicznej Turcji?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11.
- Barburska O., *Blaski i cienie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4.
- Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2018.
- Barburska O., *Russia's Perceptions of the European Identity*, [w:] *Perceptions of the European Union's Identity in International Relations*, ed. A. Skolimowska, London – New York 2019.
- Buras P., *Przygotujcie się na nową Europę*, Warszawa 2017.
- Fiszler J. M., *Stosunki Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11.
- Gromadzki G., *Six Considerations about EaP*, [w:] *Eastern Partnership Revisited. Associated Countries in Focus*, eds G. Gromadzki, B. Sendhard, Warsaw 2015.
- Harasimowicz A., *Europejska polityka sąsiedztwa – pechowa pierwsza dekada*, „Studia Europejskie” 2016, nr 2.
- Jaroszewicz M. et al., *The EU and other external actors in the Eastern neighbourhood: Maximizing the transformative impact*, EU-Strat Policy Brief Series, no. 2, September 2018.
- Kozak M., „Chiny na Ukrainie: realne biznesy czy straszak na Rosję?”, *Obserwatorfinansowy*, 30.08.2019, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/chiny-na-ukrainie-realne-biznesy-czy-straszak-na-rosje/> [13.09.2019].
- Kucharczyk M., „Kolejne finansowe wsparcie UE i USA dla Ukrainy”, *EurActiv.pl*, 24.06.2019, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/kolejne-finansowe-wsparcie-ue-i-usa-dla-ukrainy/> [13.09.2019].
- Kuznetsow S., „Ukraiński bank centralny liczy na nowy program pomocowy MFW”, *Obserwatorfinansowy*, 26.08.2019, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/ukrainski-bank-centralny-liczy-na-nowy-program-pomocowy-mfw/> [13.09.2019].
- Legucka A., „Bezpieczeństwo ‘wspólnego sąsiada’ Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej”, *Geopolityka.org*, 12.11.2013, <http://geopolityka.org/analizy/agnieszka-legucka-bezpieczenstwo-wspolnego-sasiedztwa-unii-europejskiej-i-federacji-rosyjskiej> [22.09.2014].
- Ochman K., „Ukraina z nowym programem pomocowym od MFW”, *EurActiv.pl*, 23.10.2018, <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/ukraina-z-nowym-programem-pomocowym-od-mfw/> [25.10.2018].
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Jak uniknąć rozmów ponad naszymi głowami? Polska wobec Rosji w dobie konfrontacji*, Warszawa, październik 2016.
- Riedel R., *Conditionality – czyli europeizacja otoczenia Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo–Toruń–Wrocław 2010.

- Sergunin A., „EU and Russia: an Eastern Partnership Muddling on?“, *Open Democracy*, 28.10.2010, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/eu-and-russia-eastern-partnership-muddling-on/> [25.11. 2013].
- Stępniewski T., *ENP or ENPs? The curious web of the European Neighborhood Policy: the Southern and Eastern Dimensions revisited*, „Yearbook of the Institute of East-Central Europe” 2015, vol. 13, issue 4.
- Stępniewski T., *Gra sił w kontestowanym sąsiedztwie Unii Europejskiej i Rosji*, „Studia Europejskie” 2017, nr 4.
- Stępniewski T., Hajduk J., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą*, „Studia Europejskie” 2015, nr 4.
- Zhanguzhin R., *The Eurasian Union Concept: Political or Civilizational?*, „Central Asia and the Caucasus” 2014, issue 2.
- Żochowski P. et al., *Chiny czy USA: ukraińskie dylematy wokół przyszłości Motor Siczy*, „Analizy OSW”, 4.09.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-09-04/chiny-czy-usa-ukrainskie-dylematy-wokol-przyszlosci-motor-siczy> [13.09.2019].