



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 56 (244) • 22 grudnia 2004 r. • © PIISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Sławomir Dębcki (redaktor naczelny), Dorota Dolęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowociński-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietrus (sekretarz Redakcji)

## Kryzys polityczny na Ukrainie w kontekście relacji Unia Europejska – Federacja Rosyjska

Ernest Wyciszkievicz

*Kryzys polityczny na Ukrainie, stając się źródłem nowych kontrowersji w relacjach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską, dowiódł, że obie strony nie są zgodne co do zasad współpracy w obszarze tzw. wspólnego sąsiedztwa. Następstwa średnio- i długookresowe będą zależec w dużej mierze od polityki nowych władz Ukrainy oraz sposobu, w jaki UE będzie na tę politykę reagować. Jeżeli UE rozwinie zdolność reagowania na zjawiska zachodzące w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, może to wpłynąć na zmianę postrzegania przez Rosję procesu integracji europejskiej.*

Kryzys polityczny na Ukrainie wpłynął na pogłębienie istniejących rozbieżności w relacjach Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską. Komisja Europejska oraz państwa członkowskie UE nie uznały wyniku wyborów ze względu na skalę nadużyć i fałszerstw i zaangażowały się w proces mediacji. Parlament Europejski w wydanej rezolucji skrytykował ponadto Rosję za ingerowanie w sprawy wewnętrzne Ukrainy i otwarte wspieranie kampanii wyborczej premiera Wiktora Janukowycza<sup>1</sup>. W odpowiedzi przedstawiciele władz rosyjskich sformułowali podobne zarzuty pod adresem UE, a wybory uznali za wolne i uczciwe. Dopiero rozwój sytuacji na Ukrainie spowodował, że Rosja zmodyfikowała stanowisko i włączyła się do rozmów mediacyjnych.

Stanowisko władz FR wobec Ukrainy wpisuje się w typowe dla nich postrzeżenie obszaru WNP jako własnej strefy wpływów o strategicznym znaczeniu. Angażowanie się na tym obszarze innych podmiotów jest tradycyjnie odczytywane jako działanie sprzeczne z interesami państwa rosyjskiego. Do niedawna istniały w Rosji różnice w postrzeganiu działań Stanów Zjednoczonych i NATO oraz działań UE. Te pierwsze wywoływały negatywne reakcje, drugie zaś odbierane były przychylnie, ponieważ UE traktowana była głównie jako podmiot o dużym znaczeniu gospodarczym i źródło środków pomocowych, nieposiadający większych aspiracji politycznych, zwłaszcza w Europie Wschodniej. Jeżeli już dostrzegano możliwość wzrostu potencjału politycznego UE, to najczęściej w kontekście rosyjskich dążeń do budowy świata wielobiegu-

<sup>1</sup> Szerzej na temat rosyjskiego zaangażowania: A. Eberhardt, *Federacja Rosyjska wobec wyborów prezydenckich na Ukrainie*, „Biuletyn” (PIISM), nr 48 (236) z 2 listopada 2004 r.

nowego, a ściślej ograniczania znaczenia Stanów Zjednoczonych. Z czasem jednak poparcie udzielone przez Unię przemianom politycznym w Gruzji oraz jej rosnące zainteresowanie rozwiązaniem konfliktu w Naddniestrzu unaocznily Rosji, iż pogłębianie integracji europejskiej prowadzi do wzrostu oddziaływania politycznego UE, w tym także na obszarze WNP. Na zmianę sytuacji miało też wpływ rozszerzenie UE w maju 2004 r. oraz zapoczątkowany w 2002 r. proces tworzenia europejskiej polityki wobec sąsiadów, który zaczęto w Rosji interpretować jako zmierzający do podważenia *status quo* na obszarze WNP i ograniczenia jej wpływów. Porównując powściągliwe reakcje FR na tegoroczne rozszerzenie NATO o trzy republiki nadbałtyckie oraz gwałtowny sprzeciw wobec zaangażowania UE na Ukrainie, musimy zauważyć, że różnice w rosyjskim postrzeganiu UE i NATO stopniowo zanikają.

W przypadku kryzysu ukraińskiego Rosja po raz pierwszy zetknęła się na obszarze WNP z dużą aktywnością UE, która wiązała się nie tylko z zajęciem wspólnego stanowiska, lecz także uzgodnionym działaniem, którego wyrazem było udzielenie Javierowi Solanowi, wysokiemu przedstawicielowi ds. polityki zagranicznej UE, mandatu do reprezentowania w mediacjach na Ukrainie całej UE. Dalsze postępy w procesie kształtowania spójnej polityki UE wobec sąsiadów mogą z biegiem czasu wpłynąć na całkowitą zmianę postawy Rosji wobec procesu integracji europejskiej. Może do tego prowadzić charakterystyczne dla Rosji traktowanie wydarzeń zachodzących na obszarze WNP jako geopolitycznej rywalizacji. W Rosji brak jest zrozumienia dla charakteru działań UE, która dąży do wypracowania instytucjonalnych podstaw współpracy międzynarodowej opartej na współzależności państw oraz upowszechnianiu standardów demokratycznych jako czynników zapewniających wzrost stabilności i bezpieczeństwa.

Porażka polityki rosyjskiej na Ukrainie dowodzi, że wyraźnie maleje zakres oddziaływania władz rosyjskich na bieg wydarzeń w państwach WNP, a tradycyjne metody wykorzystywane w tej polityce, często oparte na zasadzie *divide et impera*, okazują się nieskuteczne. Uszczerbku doznał prestiż Rosji, jako państwa zdolnego do trafnego rozpoznawania procesów i antycypowania wydarzeń zachodzących w państwach WNP. W przypadku Ukrainy Rosja nie wzięła pod uwagę poziomu determinacji i organizacji zwolenników Wiktora Juszczenki oraz została zaskoczona skalą zaangażowania UE. Wydaje się więc, że wciąż silne powiązania gospodarcze, polityczne, społeczne, i wreszcie kulturalne nie stanowią dla Rosji wystarczającego instrumentu wpływania na sytuację polityczną w państwach WNP.

Uwidacznia to także, jak mało realne są szanse na stworzenie konkurencyjnego wobec UE projektu integracyjnego pod przywództwem Rosji, przybierającego obecnie formę Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Ewentualne reformy na Ukrainie zmierzające do stworzenia bardziej otwartego i przejrzystego systemu gospodarczego opartego na dobrym prawie z czasem skomplikują działalność rosyjskich podmiotów, wystawiając je na silną konkurencję ze strony przedsiębiorstw z państw wyżej rozwiniętych. Dlatego istnieje prawdopodobieństwo, że rosyjskie władze mogą podejmować próby spowolnienia przemian gospodarczych na Ukrainie, hamowania możliwej ekspansji kapitału zachodniego, wykorzystując do tego narzędzia gospodarcze oraz uzależnienie Ukrainy od Rosji w wielu wrażliwych dziedzinach, np. w energetyce.

Zakładając, że rosyjskie władze są świadome popełnionych błędów, najbardziej prawdopodobne wydaje się prowadzenie przez nie w stosunku do Unii działań dwojako rodzaju. Z jednej strony, ponieważ wzrost napięć w relacjach z UE szkodzi rosyjskim interesom, władze FR będą dążyły do poprawy własnego wizerunku w UE i łagodzenia rozbieżności, między innymi wysyłając sygnały świadczące o możliwości zainicjowania dialogu w kwestiach będących dotychczas przedmiotem sporów. Pierwszym przykładem jest deklaracja prezydenta Rosji w sprawie możliwości podjęcia z państwami UE rozmów na temat sposobów uregulowania sytuacji w Czeczenii, złożona podczas spotkania z kanclerzem RFN (20 grudnia 2004 r.). Z drugiej strony, ze względu na intensyfikację działań UE na obszarze WNP, rząd rosyjski może zwiększyć aktywność w relacjach bilateralnych, zwłaszcza z państwami tradycyjnie

opowiadającymi się za uprzywilejowanym traktowaniem Rosji w polityce europejskiej, a więc RFN, Francją, Hiszpanią i Włochami<sup>2</sup>. W ten sposób władze rosyjskie mogą próbować wykorzystywać wewnętrzne zróżnicowanie interesów w UE do spowolnienia procesu krystalizacji spójnej polityki UE wobec sąsiadów, głównie państw Europy Wschodniej, a pośrednio do zmniejszenia wpływu nowych członków na kształtowanie tej polityki.

Prawdopodobne zwycięstwo Juszczenzi postawi też nowe wyzwania przed Unią Europejską zarówno w relacjach z Rosją, jak i polityce wobec Ukrainy. W tej pierwszej sprawie przynajmniej w krótkiej perspektywie nie należy się spodziewać zmian, gdyż UE i większość państw członkowskich nie uzależniają relacji z FR w strategicznie istotnych dziedzinach od sytuacji na Ukrainie. Jeśli chodzi o drugą kwestię, jak dowodzi przedstawiony 9 grudnia 2004 r. przez Komisję Europejską Plan działania dla Ukrainy, kryzys nie wpłynie na przeformułowanie dotychczasowych założeń polityki UE. Przed zaproponowaniem Ukrainie dalej idących zachęt Unia będzie chciała najpierw zweryfikować czy reformatorskie deklaracje znajdują odzwierciedlenie w działaniach, a następnie będzie musiała się uporać z własnymi reformami wewnętrznymi. I wreszcie niektóre państwa członkowskie, jak również Komisja Europejska mogą się wciąż obawiać, że zbyt daleko idące zobowiązania wobec Ukrainy doprowadzą do niepożądanego pogorszenia relacji z Rosją. Niemniej jednak w związku z postępami procesu integracji w UE znajdującymi odzwierciedlenie w tworzeniu wspólnej polityki zagranicznej, Unia będzie w sposób bardziej zdecydowany i spójny prowadzić swoją politykę wobec państw Europy Wschodniej. W tym kontekście Ukraina ze względu na swoje położenie i infrastrukturę może stać się ważnym partnerem.

W przyszłości, jeżeli na Ukrainie dojdzie do gruntownych reform politycznych i gospodarczych, Unia stanie nieuchronnie przed koniecznością zarysowania programu dalszej współpracy z Ukrainą. Pod warunkiem odpowiedniej determinacji władz ukraińskich możliwe będzie użycie obecnie formułowanych instrumentów europejskiej polityki sąsiedztwa do otwarcia przed Ukrainą drogi do zacieśnienia stosunków z UE, aż do perspektywy określonej przez art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. Taki rozwój sytuacji Rosja może postrzegać jako dla siebie niekorzystny, grożący ostatecznym zablokowaniem koncepcji tworzenia konkurencyjnych wobec UE rosyjskich projektów integracyjnych. Jednocześnie należy zauważyć, że ze względów społeczno-politycznych oraz ekonomicznych zarówno w interesie UE, Ukrainy, jak i Rosji leży utrzymanie wysokiego poziomu wzajemnej współpracy. Dyskusyjna natomiast jest kwestia zasad, na jakich ta współpraca powinna się opierać.

<sup>2</sup> Premier Hiszpanii poinformował, iż w związku z obecną sytuacją międzynarodową oraz stanem stosunków UE-FR w przyszłym roku zostanie zorganizowane w Paryżu spotkanie przywódców Francji, RFN, Hiszpanii i Rosji, którego celem będzie ustanowienie „bezpośredniego dialogu z Putinem”. Zapis konferencji prasowej premiera Zapatero w Brukseli w dniu 17.12.2004, [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es) (21.12.2004).

## OGŁOSZENIA

**PROBLEM REPARACJI, ODSZKODOWAŃ  
I ŚWIADCZEŃ W STOSUNKACH  
POLSKO-NIEMIECKICH 1944-2004****Tom II: DOKUMENTY**

Pod redakcją naukową Sławomira Dębskiego i Witolda M. Góralskiego  
Warszawa 2004, 622 s., ISBN 83-89607-25-5

**Spis dokumentów c.d.**

- 15 10 stycznia 1946, uchwała Rady Ministrów w sprawie Delegacji Polskiej do Polsko-Sowieckiej Komisji Mieszanej
- 16 21 stycznia 1946, kierownik Biura Odszkodowań Wojennych do Ministerstwa Ziem Odzyskanych w sprawie dostaw reparacyjnych
- 17 22 stycznia 1946, informacja dla prasy o definicji pojęcia restytucji
- 18 24 stycznia 1946, prezes Centralnego Urzędu Planowania do kierownika Biura Odszkodowań Wojennych w sprawie interpretacji uchwały Rady Ministrów
- 19 26 marca 1946, przewodniczący Naczelnej Rady Odbudowy Warszawy do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie wniosku do ONZ
- 20 27 marca 1946, projekt noty do ambasady ZSRR w sprawie podziału niemieckiej floty handlowej
- 21 24 maja 1946, Biuro Radcy Ekonomicznego do Biura Prac Kongresowych w sprawie interpretacji i realizacji polsko-radzieckiej umowy o wynagrodzeniu szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką
- 22 12 czerwca 1946, opracowanie dotyczące restytucji i reparacji
- 23 22 czerwca 1946, prezes Centralnego Urzędu Planowania do przewodniczącego Polskiej Delegacji w Polsko-Radzieckiej Komisji Mieszanej w sprawie uchwały Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów
- 24 po 9 października 1946, wyciąg z protokołu nr 3 z posiedzenia Polsko-Sowieckiej Komisji Mieszanej
- 25 po 21 października 1946, wyciąg z protokołu nr 4 z posiedzenia Polsko-Sowieckiej Komisji Mieszanej
- 26 9 listopada 1946, Naczelnik Wydziału Środkowo-Europejskiego do ministra spraw zagranicznych w sprawie uchwały Naczelnej Rady Odbudowy Warszawy
- 27 19 listopada 1946, opracowanie Wydziału Ekonomicznego Ministerstwa Skarbu dotyczące strat wojennych Polski z zakresu działania administracyjnego Ministerstwa Skarbu
- 28 20 listopada 1946, odpowiedź Dyrektora Departamentu Politycznego MSZ udzielona Naczelnej Radzie Odbudowy Warszawy w sprawie wniosku do ONZ
- 29 przed 28 listopada 1946, opracowanie dotyczące spraw restytucyjnych przesłane przez Ministerstwo Skarbu do Biura Prac Kongresowych
- 30 przed 5 grudnia 1946, opracowanie Biura Odszkodowań Wojennych - straty wojenne Polski (fragmenty dotyczące metodologii)
- 31 20 grudnia 1946, sprawozdanie z pobytu w Moskwie przewodniczącego Delegacji Polskiej w Sowiecko-Polskiej Komisji Mieszanej (fragment)
- 32 31 grudnia 1946, pismo do wiceministra Leszczyckiego w sprawie traktatu pokojowego z Niemcami (z załącznikiem)
- 33 po 1946, opracowane Ministerstwa Kultury i Sztuki w sprawie odszkodowań

c.d.n.

Sprzedaż w Instytucie  
oraz w wybranych księgarniach ([www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html](http://www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html))