

Gács Orsolya

Az Európai Unió keleti politikája lengyel szemmel

Geopolitikai elhelyezkedése miatt Lengyelországban történelmi fogalom a „keleti politika”. Jelen írás szerzője azt elemzi, hogy az Európai Unióhoz csatlakozott Lengyelország miként kísérli meg becsatornázni saját keleti politikájának tradicionális elemeit az európai folyamatokba.

A 2004. májusi bővítést követően az Európai Unió Kelet-Európában új államokkal lett határos, és az új helyzet arra sarkallta, hogy egy egységes szomszédsági politikát alakítson ki, melynek segítségével a közvetlen környezetében erősíti a biztonságot, növeli a stabilitást és a jólétet. Egy a keleti szomszédok irányába kialakítandó EU szintű politika fontosságát olyan események is jelezték az elmúlt években, mint az ukrán narancsos forradalom, az orosz–ukrán gázviták vagy az orosz–grúz konfliktus.

Az újonnan csatlakozott tagállamok közül a legjelentősebb mértékben Lengyelország igyekezett hozzájárulni az unió új keleti stratégiájának kialakításához. A 2007 októberében tartott előrehozott országgyűlési választásokat követően Donald Tusk miniszterelnök vezetésével megalakult új kormány – okulva a Kaczyński-kormány unilaterális kísérleteinek sikertelenségéből – újrafogalmazta a lengyel külpolitikát, melynek egyik legfontosabb eleme volt a 2008 májusában bemutatott keleti partnerség-koncepció. A tervezet célja a regionális együttműködés erősítése Ukrajnával, Moldovával, Grúziával, Azerbajdzsánnal, Örményországgal, valamint az európai szomszédsági politika kereteinek átalakításával bizonyos fokig Fehéroroszországgal.

Vajon mennyire lehet sikeres az unióban középhatalomnak számító Lengyelország

kísérlete, hogy becsatornázza saját keleti politikájának tradicionális elemeit az európai folyamatokba? Elérheti-e a lengyel kezdeményezés legfőbb célját, a posztszovjet utódállamok felértékelődését Brüsszelben Oroszországgal szemben?

A „keleti politika” – mítosz és doktrína

A „kelet” kifejezés különleges helyet foglal el mind a lengyel politikai gondolkodásban, mind a lengyel köztudatban. Nem csupán földrajzi terminus technicus, hanem történelmi és kulturális értelmezések is kapcsolódnak hozzá. A kelet egyrészt a történelmi Rzeczpospolita keleti térségét jelenti (Nyugat-Ukrajnát és Nyugat-Fehéroroszországot), másodsorban Oroszországot (s természetesen a Rzeczpospolita határain túli ukrán és belorusz területeket).

Lengyelország a 18. század végén eltűnt Európa politikai térképéről. Innentől kezdve egészen 1989-ig a lengyel nemzet két európai nagyhatalom, Németország és Oroszország szorításában próbálta visszaszerezni szuverenitását – a két világháború közötti időszakot leszámítva sikertelenül.

Az első világháborút megelőző időszakban két jelentős politikai iskola határozta meg az önálló Lengyelország megteremté-

sének lehetséges kereteit: a szocialista és a nemzeti demokrata. A két irányzatban közös, hogy mindkettő keleten keresett támaszt az újonnan megalakuló lengyel állam számára.

A modernkori Lengyelország megteremtője, Józef Piłsudski szerint Lengyelország történelmét az „európai Lengyelország” és az „ázsiai Oroszország” küzdelme alakította. Ebből az következik szerinte, hogy egy olyan erős Lengyelországot kell létrehozni, amely sikerrel veszi fel a harcot Oroszországgal. A Rzeczpospolita népeinek közösségével egy olyan föderációt képzelt el, ami magába foglalja Lengyelországot, Litvániát és Ukrajnát (ha lehetséges, fehér-orosz területekkel együtt). Kulcsfontosságú szerepet szánt ebben a rendszerben egy független Ukrajnának. (A nyugat-ukrajnai területek Lwóval és Tarnopollal Lengyelországhoz tartoznának.) Ebben az értelmezésben Lengyelország legfőbb geopolitikai célkitűzése Oroszország meggyengítése. A Roman Dmowski vezette konzervatívok ezzel szemben a germán–szláv szembenálláson keresztül interpretálták a lengyel történelmet. Dmowski szerint a germán terjeszkedés megakadályozására a lengyeleknek és az oroszoknak kell szövetséget kötniük, és az egykori Rzeczpospolita területeit fel kell osztani Oroszország és Lengyelország között. Az 1920–1921-es lengyel–szovjet háború a Dmowski által képviselt koncepció megvalósítását tette irreálissá, Vilnius elfoglalása 1920 októberében és a lengyel–ukrán összecsapások pedig a Piłsudski-féle alternatívát hiúsították meg.

A lengyel keleti politika hivatalos újradefiniálására csak 1989 után kerülhetett sor. Ennek elméleti megalapozása az 1945 utáni lengyel nyugati emigrációhoz kötődik. A korábbi, egymásnak ellentmondó ideológiákból – elsősorban a Piłsudski-féle

keleti doktrína módosításából – az 1960-as, 1970-es években született meg egyfajta szintézis, melynek megalkotói Juliusz Mieroszewski és Jerzy Giedroyc, a lengyel emigráns értelmiség képviselői voltak. Az általuk megalkotott koncepció vált a független Lengyelország és keleti szomszédai közötti jövőbeni kapcsolatok elméleti alapjává az 1980-es években, s a gyakorlatává is, miután 1989-ben az ország visszanyerte szuverenitását, s megkezdte a kelet-európai államokkal meglévő kapcsolatainak átértékelését és új alapokra helyezését. Mieroszewski keleti politikája – amely a Szovjetunió szétesésével, Varsónak a Rzeczpospolita korábbi határterületeivel kapcsolatos lengyel hatalmi ambíciókról való lemondásával, továbbá az Ukrajna, Fehéroroszország és Litvánia (az ún. UBL-országok) függetlenségének lengyel támogatásával számolt – nagyban segítette Lengyelország európai integrációját is. A nagyhatalmi tradíciókkal azonban nemcsak Lengyelországnak, hanem Oroszországnak is fel kellett hagynia, és a Közép- és Kelet-Európa feletti hegemonia kérdéséről folytatott több évszázados lengyel–orosz vita végére Ukrajna, Fehéroroszország és Litvánia függetlenségének elismerése tett pontot.

Közvetlenül a rendszerváltás után a történelmi tapasztalatok nagyobb óvatosságra intették az új lengyel kormányt a Szovjetunióval szembeni politika kialakításakor. A Moszkvától való félelem továbbra is jelentős mértékben befolyásolta az egész lengyel külpolitikát, korlátozva annak mozgásterét. A Szovjetunióval fennálló kapcsolatoktól függött, hogy Lengyelország milyen gyorsan nyitott Európa felé, állította helyre kapcsolatát az EGK-val és az Egyesült Államokkal, mint ahogy a lengyel–német megbékélés is a szovjet–lengyel reláció függvénye volt.

A Szovjetunió szétesésével a tradicionális (a Pilsudski- és Dmowski-féle) lengyel keleti politika koncepciója alapjaiban kérdőjeleződött meg, további meghatározása és elhelyezése egy hosszú távú stratégiában sorozatos viták tárgya lett. Az 1989 őszt követően lezajlott európai változások – a berlini fal lebontása, a kommunizmus bukása a közép-európai államokban, a német egység létrejötte – erősítették Lengyelország pozícióit a Szovjetunióval szemben. Tadeusz Mazowiecki kormánya így a bekövetkezett változásokhoz igazodva igyekezett alakítani a keleti politikát.

A Szovjetunió 1991-es felbomlása jelentős mértékben változtatta meg Lengyelország geopolitikai helyzetét. Ukrajna, Fehéroroszország és Litvánia függetlenné válása következtében Oroszország földrajzi értelemben is távolabb került Lengyelország határaitól, csupán a kalinyingrádi körzetnél maradt közvetlenül határos a két ország.

1990 őszén a külügyminisztérium berkeiben kidolgozták az úgynevezett „kétvágányú politika” koncepcióját. Innentől kezdve a keleti politika egyrészt egy Moszkva irányába, másrészt a függetlenedő volt szovjet tagköztársaságok (elsősorban Ukrajna, Fehéroroszország és Litvánia) irányába kialakított politikai irányvonalból állt. Az új stratégia első eredménye volt, hogy 1990 októberében Krzysztof Skubiszewski külügyminiszter nyilatkozatot írt alá a lengyel–ukrán, valamint a lengyel–orosz jószomszédságról és barátságról, majd 1991-ben hasonló dokumentum születik a lengyel–fehérorosz kapcsolatokról is. A „kétvágányú politika” legnagyobb sikerét 1991-ben érte el, amikor – Anatolij Zlenko ukrán külügyminiszter varsói látogatását követően – december 2-án Lengyelország elsőként ismerte el Ukrajna függetlenségét.

A „kétvágányú politika” az elkövetkező két évben a lengyel keleti politika alapjait

jelentette. A koncepció sikerességének megítélése vitatott. Kritikusai szerint a konzervatív tendenciákat erősítette, ami passzivitáshoz és a fennálló lehetőségek elszalasztásához vezetett, főleg a volt szovjet tagköztársaságok esetében. Azok a szerzők, akik szerint pozitív hozadéka volt, azt hangsúlyozzák, hogy ez a koncepció nemcsak a külügyminisztérium álláspontját tükrözte, hanem a szejm, a szenátus, a politikai pártok és a nem kormányzati szervezetek is támogatták, tehát a keleti politika alakítását illetően egyfajta politikai konszenzus alakult ki. Nyilvánvaló okokból – például azért, mert 1993 szeptemberéig orosz katonák állomásoztak Lengyelország területén – a lengyel diplomácia igyekezett Moszkvával jó kapcsolatot fenntartani, míg más lengyel intézmények nagyobb aktivitást mutattak a Szovjetunió európai tagköztársaságaiban működő dezintegrációs erők támogatásában. Ugyanakkor a „kétvágányú koncepció” a Mieroszewski-féle keleti politika alkonyát is jelentette, ennek a politikának egy utolsó „hibridje” volt.

A Szovjetunió szétesése ugyanis feszültséget eredményezett a Mieroszewski-féle koncepció és a kialakult realitás között. Egyértelmű bizonyítékot találunk erre Władysław Bartoszewskinek – a Józef Oleksy vezette kormány külügyminiszterének – 1995-ös szejmbeli felszólalásában. Ő már nem az addig megszokott UBL-séma szerint közelítette meg a keleti politika tárgykörét: „Nem akarom Litvániát Oroszországgal, Ukrajnával és Fehéroroszországgal együtt említeni, mert a litvánok érzékenyek erre. Ennek megfelelően egy átmeneti szakaszt nyitok meg, és Litvániáról külön beszélek.” Litvánia a transzatlanti és európai struktúrához közeledve szakított azzal a történelmi koncepcióval, amely évszázadokon keresztül összekapcsolta őt Lengyelor-



szág más keleti szomszédaival, és az UBL-séma így nyilvánvalóan anakronizmussá vált – vont le a következtetést a külügyminiszter. Ez egyértelmű jelzés volt arra vonatkozóan, hogy a „keleti politika” elvesztette kapcsolatát a politikai gyakorlattal.

A 1990-es évek végétől – a jövőbeni uniós csatlakozásra készülve – az a meggyőződés alakult ki Varsóban, hogy Lengyelország teljes jogú uniós tagállamként komoly értékben alakíthatja majd az Európai Unió keleti politikáját. Innentől kezdve a lengyel keleti politika működési területe a posztszovjet térség egész területére kiterjedt, ami már nemcsak egykori lengyel területek országait foglalta magába, hanem Közép-Ázsiát és a Kaukázust is.

A lengyel keleti politika alapvető elemei a következők lettek:

- Oroszország semlegesítése Európában;
- az orosz befolyás visszaszorítása Ukrajnában és Fehéroroszországban;
- a lengyel politikai és kulturális befolyás terjesztése Ukrajnában és Fehéroroszországban a közös történelmi gyökerekre alapozva;
- Lengyelország Kelet és Nyugat közötti közvetítőként, sőt „Kelet-szakértőként” lép fel;
- Lengyelország az EU és a NATO keleti bővítésének legfőbb képviselője.

Érdemes külön kiemelni Ukrajna állandó szerepét a lengyel keleti politikában függetlenül attól, hogy melyik korszakról beszélünk: az UBL-séma keretében a Piłsudski-féle elképzelés részeként, majd a Mieroszewski–Giedroyc-koncepcióban is kiemelten kezelik. A lengyel politikai gondolkodás alapvető eleme, hogy Ukrajna orosz befolyás alóli kivonásával Oroszország „méregfogát” lehet kihúzni, és meg lehet hiúsítani birodalmi ambícióit. Ezt a tételt erősíti Lech Wałęsa elnök sokat idézett kijelentése: „szabad Ukrajna nélkül nincs sza-

bad Lengyelország”. A fenti megállapításokból következően érthető, hogy Lengyelország miért ismerte el elsőként Ukrajna függetlenségét. A gyors elismerés, az 1990 októberében aláírt jószomszédsági és barátsági nyilatkozat, valamint az 1992. május 18-án aláírt lengyel–ukrán alapszerződés kedvező légkört teremtett a két ország viszonyában. Ukrajna kulcsszerepet játszott és játszik ma is a lengyel kül- és biztonságpolitikában. Lengyelországnak vitális érdeke egy független Ukrajna támogatása, amit egyrészt bilaterális kapcsolatokon, másrészt a NATO–ukrán viszony elmélyítésén keresztül igyekszik megvalósítani.

Ukrajna mellett Fehéroroszországnak is jelentős szerepe volt és van ma is a lengyel külkapcsolatokban, s Lengyelország számára a szomszédságpolitikában a leg súlyosabb problémát is jelentette, részben a fehérorosz belpolitikai helyzet, részben a fehérorosz–orosz kapcsolatok miatt. A lengyel–fehérorosz kapcsolatok nem álltak olyan szilárd alapokon, mint Ukrajna esetében, nem volt és jelenleg nincs napirenden stratégiai partnerség kialakítása a két ország között. Mindezek ellenére 1994-ig viszonyuk nem volt rossznak mondható. 1992. március 2-án Lengyelország az első között ismerte el a független Fehéroroszországot, majd június 23-án sor került a két ország közötti alapszerződés megkötésére. Kapcsolataikra azonban negatívan hatott Fehéroroszország csatlakozása a taskenti megállapodáshoz 1992 májusában, melynek az Oroszország és Fehéroroszország közötti katonai integráció elmélyülése lett a következménye. Alekszandr Lukasenka hatalomra jutását követően, 1994-ben Fehéroroszország elfordult a Nyugattól, és az Oroszországgal való integrációt tűzte ki célul. Tovább rontotta a fehérorosz–lengyel viszonyt Lengyelország NATO-csatlakozása és Lukasenka

autoriter törekvései. A Minszk és Varsó közötti párbeszéd nem szakadt meg ugyan, ám egyre nehezkesebbé vált. A lengyel külpolitika ebben a helyzetben felettébb sajátos magatartást mutatott: míg Varsó bilaterális szinten tiltakozott a Fehéroroszországban uralkodó politikai állapotok miatt, addig nemzetközi szinten igyekezett lobbizni Fehéroroszországért, és oldani az ország nemzetközi elszigeteltségét.

A fentiekben vizsgált mindhárom szakban jól kimutatható, hogy Lengyelország legfőbb stratégiai célkitűzése egy olyan ütközőzóna kialakítása közte és Oroszország között, amelynek segítségével Oroszország hatalmi törekvései tompíthatók és semlegesíthetők Európában. Piłsudski ezt egyfajta föderatív államszervezet létrehozásával képzelte el. Az 1980-as években a keleti politika újrafogalmazásakor Mieroszewski koncepciójában ezt a Szovjetunió európai tagköztársaságai, majd 1989 után a kelet-európai posztsovjét államok felé kialakított kapcsolatokkal törekedtek elérni.

A lengyel keleti politika 2004 után

A 2004-es évet két okból is fordulópontjának lehet tekinteni a lengyel keleti politikában. Egyrészt Lengyelország csatlakozott az Európai Unióhoz, így külpolitikáját hozzá kellett igazítani a csatlakozással előállt új helyzethez. Ez az elmozdulás magába foglalta a lengyel érdekek és célok beillesztését az európai uniós politikába, miatt támogatókat kellett keresnie az uniós tagállamok között saját nemzeti érdekeihez. Másrészt a 2004 novemberében és decemberében lezajlott ukrán narancsos forradalom jó alkalmat adott a lengyel politikai és diplomáciai elit számára a közvetí-

tésre, a konfliktus megoldásának elősegítésére. Az ukrainai változások nem csupán a lengyel uniós ambícióik előmozdítására adtak lehetőséget, hanem arra is, hogy Lengyelország a keleti politika szakértőjeként mutakozhasson be az Európai Unióban. Aleksander Kwaśniewski lengyel elnöknek és az Európai Parlament lengyel képviselőinek jelentős szerepe volt az ukrán kérdés napirenden tartásában az uniós fórumokon.

Az erős lengyel és litván lobb ellenére az uniós reakciója rendkívül óvatos volt az ukrán eseményekre, és nem elégítette ki sem Viktor Juscsenko ukrán elnök, sem a lengyel diplomácia elvárásait. A varsói és vilniusi törekvések ellenére nem született olyan deklaráció az uniós részéről, amely tartalmazta volna Ukrajna uniós tagságának távlati lehetőségét. A korábban elfogadott akcióterv újratárgyalására ugyanakkor az uniópárti ukrán kormánynak nem volt lehetősége. Az Európai Bizottság és az Európai Tanács fellépését mind Ukrajnában, mind Lengyelországban súlyos kritikával illették. Ezek hatására az ukrán akciótervet kiegészítették egy függeléssel, amely támogatja Ukrajnát a WTO-tagság elérésében, s így működő piaccgazdaságnak ismerte el, szorosabb együttműködést tűzött ki célul az energetika, a szállítás és a vízümpolitika területén, valamint nagyobb hozzáférést javasolt az Európai Beruházási Bank alapjaihoz.

Sokak számára Varsóban, Vilniusban és Kijevben mindezek ellenére úgy tűnt, hogy az Európai Unió csupán az Oroszországgal való kapcsolatfejlesztésben volt érdekelt, miközben – s leginkább ezt hangsúlyozták a kritikusok – éppen az orosz dominancia alól szabadulni kívánó országok szorulnak segítségre. Másrészt ugyanakkor kimutatható egy világos tendencia, mely szerint a lengyel döntéshozók alábe-

csülték azokat a jelentős tényezőket (az EU bővítési folyamatának kifáradása, kétértelműségek Ukrajna uniópártiságát illetően), amelyek hozzájárultak az unió narancsos forradalomra adott óvatos reakcióihoz.

A keleti politika definiálására az új európai környezetben elsőként a Jarosław Kaczyński vezette konzervatív Jog és Igazságosság Párt (PiS) által megalakított kormánykoalíciónak volt lehetősége a 2005-ben lezajlott parlamenti és elnökválasztást követően. Lech Kaczyński köztársasági elnök megválasztása után be is jelentette, hogy – szakítva a korábbi gyakorlattal – e tekintetben is új fejezetet kíván nyitni a lengyel külpolitika történetében.

A Kaczyński-fivérek szerint a lengyel nemzeti érdekeket elsősorban a német hegemonia veszélyezteti az Európai Unióban: Németország nem tekinthető sem megbízható partnernek, sem pedig szövetségesnek a keleti politika területén. Németország és Oroszország kapcsolata, amelynek Varsó szemében a Lengyelországot elkerülő Északi áramlat gázvezeték a legszembetűnőbb jelképe, alátámasztani látszott álláspontjukat. A lengyel–orosz kapcsolatok szintén kedvezőtlenül alakultak. A lengyel kormány szerint a 2005 novemberében a lengyel hústermékekre bevezetett orosz embargó is szemléletes bizonyítéka volt annak, hogy Oroszország nem kezeli egyenlő partnerként Lengyelországot, mint az Európai Unió teljes jogú tagját. Miután az unió vonakodott szolidaritását kifejezni az embargó miatt, Varsóban úgy látták, hogy Lengyelországnak nem maradt más lehetősége, mint megvétózni az új partnerségi és együttműködési megállapodás megkötését célzó tárgyalások megindítását Oroszországgal. Az ukrán EU-tagság támogatásának hiányát is az Oroszországgal szemben elfogult uniós politika jeleként fogta fel a korabeli lengyel

vezetés. Szintén fenntartásokkal kezelte a 2004-ben útjára indított európai szomszédsági politikát is, amely Varsó szerint nem tudott megfelelő választ adni az ukrán ambíciókra. Mindezek következtében azonban a PiS-kormány igen gyorsan elszigetelődött és partnerek nélkül maradt az unión belül.

Az ellenzék és a külpolitikai szakértők nyíltan és keményen támadták a PiS-kormány külpolitikáját, többek között ezek a kritikák is hozzájárultak a párt vereségéhez a 2007. október 21-én tartott előrehozott parlamenti választásokon.

A 2007 novembere után az új varsói kormányban koalícióra lépő Polgári Platform (PO) és Lengyel Néppárt (PSL) új stílust hirdetett meg a külpolitikai téren, abban bízva, hogy nyitott, konstruktív és együttműködő magatartása következtében a lengyel külpolitika sokkal hatékonyabbá válhat.

A külpolitika legfontosabb stratégiai célkitűzése továbbra is az maradt, hogy Lengyelország kulcsjátékosa és meghatározó tagállama legyen az Európai Uniónak. Ahogy Donald Tusk miniszterelnök megfogalmazta, az európai aréna kulcsszereplőjeként Lengyelország eltökélt az unió fejlődéséről alkotott koncepciójának előmozdításában. Az unió szomszédsági politikával kapcsolatban a külügyminiszter, Radosław Sikorski továbbra is a – PiS által is támogatott – hagyományos lengyel álláspontot hangsúlyozta: Varsó azt szeretné elérni, hogy az EU kelet-európai szomszédait ugyanúgy kezelje, mint a mediterrán térség országait. Hozzátette azt is, a jövőben Lengyelország továbbra is demonstrálni kívánja, hogy különleges tapasztalattal és szakértelemmel bír a keleti politika területén.

A kormányváltást követően változások következtek be a lengyel–német kapcsolatokban is. A német vezetés az új kormány kapcsán annak a reményének adott han-

got, hogy a keleti politika lehet az első számú, hosszú távú közös érdeke Varsó és Berlin külpolitikájának. Következésképpen lehetőség nyílt egy olyan közös stratégia kialakítására, amely kétségtelenül nagyobb súlyt ad a lengyel prioritásoknak és érdekeknek, miközben egy szélesebb európai kontextusba helyezi őket.

A Tusk-kormány egy pragmatikusabb Oroszország-politika alkalmazásáról is döntést hozott. Tusk hajlandó volt arra, hogy az orosz féllel az amerikai rakétavédelmi rendszer lengyelországi telepítéséről tárgyaljon azzal a céllal, hogy biztosítsa Oroszországot: a rendszer kiépítése nem ellene irányul. A következő lépés a lengyel vétó visszavonása volt, ami akadályozta az Oroszország OECD-tagságáról szóló tárgyalásokat. A fentebb felsorolt politikai gesztusok pozitívan hatottak az orosz–lengyel kapcsolatokra, melynek eredményeképp Oroszország részben feloldotta a lengyel hűstermékek exportjának korlátozásait.

2008 februárjában Tusk miniszterelnök Moszkvába látogatott. Személyében 2001 óta először járt lengyel kormányfő az orosz fővárosban. A tárgyalások pozitívan hatottak a két ország korábban feszült viszonyára: Lengyelország bejelentette, nem akadályozza az új orosz–EU partnerségi és együttműködési megállapodásról szóló tárgyalásokat. A PiS részéről kemény kritikák érték a Tusk-kormányt a megváltozott oroszpolitika miatt, s a párt képviselői azzal vádolták a miniszterelnököt, hogy előnyben részesíti az Oroszországgal meglévő kapcsolatokat az Ukrajnával kiépítendő stratégiai partnerséggel szemben. Érdemes ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a lengyel–orosz kapcsolatok változása hozzájárult Lengyelország pozíciójának erősödéséhez az Európai Unión belül, ami lehetővé teszi Varsó számára, hogy az Oroszországgal kapcsolatos kérdésekben

határozottabban lépjen fel, mint korábban, amikor egyoldalúan kívánta megtenni ezt. A Tusk-kormányzat egyik legfőbb felismerése leginkább úgy foglalható össze, hogy Lengyelország csak akkor válhat fontos partnerré Oroszország számára, ha magában az unióban válik aktív és meghatározó szereplővé.

Ugyanakkor a PO–PSL-kormányának helyre kellett állítania Lengyelország hitelességét Ukrajnában is. Az új Ukrajna-politikának olyan kihívásokra kell válaszolnia, mint az orosz–grúz háború, valamint annak következményei, illetve az Ukrajnában kialakult politikai válság, továbbá a globális gazdasági problémák, amelyek az ukrán pénzügyi és ipari szektort drámaian érintették. Az első számú prioritás az ukrán politikában a schengeni vízumrendszer liberalizációja, valamint az ukrán állampolgárokat érintő vízummentességi megállapodás javaslatának brüsszeli kidolgozása. A keleti partnerség lengyel–svéd kezdeményezésű koncepciója kulcsszerepet játszhat Lengyelország uniós pozíciójának megerősödésében, továbbá arra sarkallhatja Ukrajnát, hogy vegyen részt a regionális problémák megoldásában és az állami intézmények reformjának elindításában.

Az európai szomszédságpolitika (ENP) lengyel kritikája és a partnerségi kezdeményezés

Lengyel részről gyakran megfogalmazódik az a kritika, hogy az ENP nem hatékony politikaformáló tényező. A kritikák elsősorban az ENP és a tagállamok nemzeti politikája közti feszültségre igyekeznek rámutatni (nevezetesen arra, hogy a tagállamoknak ellentétes érdekeik vannak, s ezeket nem szívesen rendelik alá a közösségi érdekeknek), továbbá kiemelik, hogy az unió



az ENP mediterrán dimenzióját részesíti előnyben a keletivel szemben. Ennek megfelelően – állítják –, az ENP 2007–2013 közötti költségvetése a kelet-európai térségre nézve hátrányos.

A kritikák gyakran visszatérő eleme, hogy az ENP nem hatékony működésének legfőbb oka az EU külpolitikájának kettős természete. Ennek kapcsán leggyakrabban azt hangsúlyozzák, hogy az ENP – amely formailag egyenrangú kapcsolatot feltételez az EU és a célországok között – csak elméletileg és deklaratív szinten szimmetrikus partnerségi viszony: a valóságban az EU és keleti szomszédai közötti kapcsolatok nagyon is aszimmetrikusak. Olyan kapcsolatok, amelyben az egyik fél megállapítja az elvárásait (például az uniós értékek elterjedése, a demokrácia és a piacgazdaság építése terén), kijelöli az átalakítás irányát, értékeli a másik fél által elért eredményeket, majd cserébe bizonyos juttatásokat ad. Ez az aszimmetrikus kapcsolatot a gyengébb pozícióban lévő félnek általában csak akkor elfogadható, ha ezt a kapott juttatások kompenzálják erőfeszítéseit. A kritikusok szerint nyilvánvaló aránytalanság van a célországok által teljesítendő számos kötelezettség és az EU által nyújtott támogatás között. Emellett jelenleg az ENP nem tartalmazza a jövőbeni tagság alternatíváját a partnerek számára, és az EU által nyújtott egyéb kedvezmények sincsenek egyértelműen definiálva. Az egyensúly hiánya a szomszédos államok befolyásolásának uniós ambíciói és a korlátozott uniós ajánlatok között olyan jelentőségű probléma, amely a jövőben gátolhatja az ENP további működését.

A keleti partnerség koncepciója a lengyel kormány kezdeményezése, amely Nicolas Sarkozy francia elnök Mediterrán Unió-projektjének kiegyensúlyozását célozza meg. Az ország csatlakozása óta ez az első je-

Európai Szomszédsági Politika (ENP). Az unió keleti bővítésének előestéjén fogalmazódott meg az igény egy uniós szomszédsági politika megalkotására abból a célból, hogy az EU a közvetlen környezetében támogassa a demokratikus átalakulást és a gazdasági fejlődést. A kibővült Európai Unió keleti politikája kidolgozásának kezdete 2002-re nyúlik vissza. Az első tervezetet 2003 márciusában mutatták be az Európai Bizottság *Wider Europe* című közleményében. A végső koncepció, amely egy átfogó, hosszú távú elképzelést tartalmaz az EU és keleti szomszédai közötti kapcsolatokról, 2004. május 12-én az Európai Bizottság tette közzé *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* címmel, melyet a Tanács 2004 júniusában elfogadott. A kelet-európai országokon kívül (Ukrajna, Fehéroroszország, Moldova és Oroszország) az ENP-t kiterjesztették Örményországra, Grúziára és Azerbajdzsánra, illetve a mediterrán régió országaira (Izrael, Jordánia, Marokkó, Algéria, Egyiptom, Libanon, Líbia, Szíria, Tunézia és a Palesztin Nemzeti Hatóság). Az ENP legfőbb célkitűzése a biztonság, a stabilitás és a jólét erősítése az Európai Unióban és szomszédos államaiban, valamint Európa megosztottságának megelőzése. Ennek keretein belül az EU a célországok számára szorosabb politikai együttműködést és gazdasági integrációt kínál.

lentső lengyel kezdeményezés uniós fórumon, melyet gondos előkészítési folyamat előzött meg. Annak érdekében, hogy Varsó elkerülje a látszatát is annak, hogy az ötlet egyetlen tagállamtól – vagyis Lengyelországtól – származik, közös lengyel–svéd javaslatként került betervezésre.

Az indítvány EU-külgügyminiszterek elé terjesztését széles körű konzultációk előzték meg, így a kezdeményezést előzetesen Németország, Nagy-Britannia, Dánia és Csehország is jóváhagyta. Ugyanakkor Lengyelország azt is jelezte Franciaországnak, hogy csak akkor hajlandó támogatni a megerősített mediterrán partnerségi tervzetét, ha hasonló jellegű szoros együttműködés alakul ki Kelet-Európával is.

A keleti partnerség tartalmi elemei

A kezdeményezés alapvető célja a regionális együttműködés erősítése Ukrajnával, Moldovával, Grúziával, Azerbajdzsánnal, Örményországgal, és bizonyos fokig Fehéroroszországgal. Maga a keleti partnerséget bemutató dokumentum, melyet a 2008. júniusi uniós csúcson terjesztettek elő, rendkívül általánosan fogalmaz. Az ajánlás kifejti, hogy a megerősített partnerségnek az európai szomszédsági politikán kell alapulnia, de a jelenlegi ENP-formula módosításával. A dokumentum tartalmazza továbbá a bilaterális kapcsolatok elmélyítésének és a szorosabb integráció kialakításának igényét is a felek között. A javaslat a partnerségi kapcsolaton belül kiemelten helyet szán Ukrajnának, melynek kapcsán a dokumentum így fogalmaz: „Mindenekelőtt Ukrajna számára lenne hasznos; a többi célország ambíciója és teljesítménye szerint csatlakozhatna.” Ez gyakorlatilag nyílt megfogalmazása annak, hogy a keleti partnerség koncepciója elsősorban Ukrajnára „lett szabva”.

A dokumentum a megerősített kooperációt két szinten vázolta fel. A szorosabb bilaterális együttműködés az illegális migráció területén a kooperáció mélyítését, a vízumliberalizáció, hosszú távon pedig vízummentesség távlatával szabadkereskedelmi övezet létrehozását, a célországok számára az európai sztetenderdek adaptálásával uniós támogatások növelését, valamint a kulturális kapcsolatok erősítését foglalja magába.

A multilaterális kapcsolatok a 27 uniós tagállam és a hat keleti partner együttműködését ölelik fel, azzal a megállapítással, hogy a közös projektek kiterjeszthetők Oroszországra is. A multilaterális kooperáció már létező regionális kezdeményezé-

seket is kiegészít (az EU északi dimenzióját, a fekete-tengeri együttműködést). A többoldalú kapcsolatokat működtető intézményi struktúrának a javaslattevők szerint annyira átláthatónak és célorientáltnak kell lennie, amennyire csak lehetséges, s a már kipróbált közösségi mechanizmusokra kellene épülnie (például az EU-trojka és a szomszédos államok találkozói).

Az Európai Tanács 2008. június 19–20-i ülésén felkérte a Bizottságot, dolgozzon ki egy keleti partnerségre irányuló javaslatot, és hangsúlyozta, hogy egy olyan megközelítést lát kívánatosnak és szükségesnek, amely megtartja az ENP-nek mint egységes és koherens politikai keretnek a karakterét. Ezt követően az Európai Tanács 2008. szeptember 1-jei rendkívüli ülésén az erre irányuló munka felgyorsítását kérte, hogy ezáltal határozottabb jelét adja az EU kötelezettségvállalásának a grúziai konfliktus, illetve annak tágabb hatásai fényében.

Az elkészült bizottsági javaslat elsősorban hangsúlyozza, hogy a keleti partnerséget az ENP keretein belül kell kialakítani, ami megfelel a 2008 júniusában az Európai Tanács elé terjesztett lengyel tervezetnek. Fontos továbbá kiemelni, hogy az eredeti lengyel javaslat nem definiálta pontosan Oroszország szerepét, csupán annyiban említette, hogy az ENP keretein belül működő projektek kiterjeszthetők Oroszországra is. Ezzel szemben a bizottsági javaslat már a következőket tartalmazta: „A keleti partnerség párhuzamosan halad az Európai Unió és Oroszország közötti stratégiai partnerséggel.” Oroszország már az európai szomszédsági politika koncepciójának megszületésére is elutasítóan reagált, aminek egyik legfőbb oka az volt, hogy Moszkva különleges bánásmódban szeretett volna részesülni az uniótól. Hasonlóan reagált Oroszország a keleti partnerségre is, amellyel az EU szerinte ki kí-

vánja terjeszteni befolyási övezetét a volt szovjet utódállamokra. Mivel az uniónak érdeke, hogy fejlessze kapcsolatait Oroszországgal, a keleti partnerség és az orosz stratégiai partnerség párhuzamosságára való utalással Brüsszel azt igyekezett jelezni az orosz félnek, hogy továbbra is kiemelt partnernek tekinti.

A lengyel–svéd tervezetnek, illetve a Bizottság javaslatának közös eleme a közös értékek hangsúlyozása: a jogállamiság, a jó kormányzás, az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme, valamint a piacgazdasági elvek. Mindkét javaslat tartalmazta az unió és a partnerországok közötti együttműködés bilaterális és multilaterális megvalósítását is. A kétoldalú együttműködés a következő területekre terjedt ki:

- szabadkereskedelmi térségek kialakítása;
- vízumliberalizáció;
- mélyebb együttműködés az energiabiztonság területén;
- átfogó intézményfejlesztési program, mellyel javítható a partnerországok képessége a szükséges reformok végrehajtására.

A multilaterális szint elsősorban a közös kihívásokkal szembeni fellépéshez biztosít egyfajta keretet. Ezen a szinten négy szakpolitikai platform létrehozását is javasolták:

- a demokrácia, jó kormányzás és stabilitás;
- a gazdasági integráció és konvergencia elősegítése az EU politikáihoz;
- az energiabiztonság;
- az emberek közötti kapcsolatok.

A lengyel tervezetnek és a bizottsági munkának is központi komponense a szoros, széles körű együttműködésen alapuló szabadkereskedelmi térségek létrehozása minden egyes célországgal. A szabadkereskedelmi övezetek a tervek szerint lefedik a kereskedelem valamennyi területét, ideértve az energiaszektor is, és a kereskedelmi liberalizáció lehető legmagasabb fo-

kát kívánják megvalósítani. A bizottsági dokumentum azonban jelzi, hogy a liberalizáció üteme a partnerországok gazdasági fejlettségétől függően aszimmetrikus lehet.

Új összetevő a lengyel tervezethez képest a partnerországok közötti kétoldalú megállapodások rendszerének létrehozása, ami előmozdíthatja egy „szomszédsági gazdasági közösség” kialakítását.

Mobilitás és biztonság címszó alatt tárgyalja a bizottsági dokumentum az illegális migráció elleni küzdelmet, a vízumliberalizációt, a határigazgatási struktúrák fejlesztését, a rendőrség és az igazságügyi szervek képességeinek fejlesztését. A fenti területek kiemelt helyen szerepeltek már az ENP struktúrájában és a lengyel keleti partnerségről szóló javaslatban is.

A következő kiemelt kérdés az energia-biztonság. A bizottsági tervezet hangsúlyozza, hogy „a keleti partnerség célja az EU és partnerei energiabiztonságának megerősítése a hosszú távú energiaellátás és szállítás tekintetében”. Jelzi a terület fontosságát, hogy e tekintetben a hat célországot egyenként is tárgyalja a dokumentum. Moldova, Grúzia és Örményország esetében egyetértési megállapodások megkötését sürgetik, amelyek magukba foglalják az energiaellátás és szállítás biztonságát támogató és figyelemmel kísérelő intézkedéseket. Ukrajna esetében az a legfőbb célkitűzés, hogy az uniós energiapiacba történő teljes mértékű integrációjához fokozott támogatást nyújtsanak. Prioritást élvez továbbá az ukrán gáz- és olajszállító hálózat felújítása, amihez javítani kell az Ukrajnába irányuló gáz- és olajszállítás ellenőrzését. Azerbajdzsán jelentős szénhidrogén-szállító partnere az uniónak, melynek erősítenie kell vele a politikai együttműködést is, hiszen a Nabucco-projektben Azerbajdzsán kulcsszerepet játszik.

A Bizottság a keleti partnerség multilaterális kapcsolatainak működtetéséhez az alábbiakat javasolja: kétévente megrendezésre kerülő találkozót a keleti partnerség állam- vagy kormányfői részvételével; az EU-tagállamok és a keleti partnerek külügyminisztereinek éves találkozóit az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa keretében. Emellett négy tematikus platformot hoznának létre az együttműködés fő területei szerint, s végül különböző panelek segítenék a tematikus platformok munkáját meghatározott területeken.

Összegezve elmondhatjuk, hogy az eredeti lengyel–svéd kezdeményezésű javaslat főbb elemei bekerültek a 2008 őszén kidolgozott bizottsági javaslatba. Jelentős különbség mutatkozik azonban a két dokumentum között például Ukrajna megítélésében. A lengyel keleti politika koncepciójában Ukrajna tradicionálisan kiemelt helyen szerepel, és Varsó támogatja az ország uniós tagsági ambícióit is. A Bizottság ugyanakkor tartózkodott attól, hogy az esetleges uniós tagság távlatával kecsegtesse a kelet-európai államokat. A két tervezet közötti másik különbség Oroszország szerepének meghatározásában érhető tetten. Lengyelország történelmi tapasztalataiból adódóan igyekezett minél távolabb tartani határaitól Oroszországot, abból kiindulva, hogy a kelet-európai államok, elsősorban Ukrajna és Fehéroroszország ütközőzónát jelentenek közte és Oroszország között. Ennek megfelelően lengyel szempontból nézve minél inkább sikerül az uniónak szoros együttműködést kialakítani a posztsovjet államokkal, annál inkább sikerülhet az orosz befolyást gyengítenie a térségben. Az unió számára azonban a keleti politika a gyakorlatban elsősorban az EU–orosz kapcsolatokat jelentette, mivel az unió számára nagyobb prioritást élveznek az EU–orosz kapcsola-

tok, mint a kelet-európai államokkal meglévő együttműködések. A Bizottság javaslatának azt a mondatát tehát, hogy a „keleti partnerség párhuzamosan halad az Európai Unió és Oroszország közötti stratégiai partnerséggel”, ebben a kontextusban kell értelmezni.

A keleti partnerség és az Európai Unió keleti bővítésének távlatai

A legfontosabb kérdés persze az, hogy elősegíti-e a keleti partnerség kezdeményezés legalább néhány célország – elsősorban Ukrajna és Moldova – jövőbeni esetleges uniós csatlakozását. A 2008. júniusi uniós csúcson bemutatott dokumentum nem szól az „európai perspektíváról” ezen államok számára. Ennek ellenére lengyel diplomáciai körökben úgy vélik, hogy a tervezet uniós jóváhagyása után felértékelődik a keleti partnerek szerepe, és ez maga után vonja Ukrajna és Moldova csatlakozási esélyeinek növekedését. Az egész koncepció – legalábbis Varsó szerint – a visegrádi együttműködés tapasztalataiból merít, s eszerint az érdekelt országok jobban integrálhatók csoportban, ha végrehajtják a belső reformokat és igazodnak az uniós standardokhoz. Lengyel elképzelés szerint az érintett országok a keleti partnerség keretében támogatást kapnának a csatlakozásra való felkészüléshez, hogy mire az EU hajlandó ilyen jellegű ajánlatot tenni, azt már felkészülve várják.

A lengyel–svéd tervezet ugyanakkor nemcsak az uniós tagállamokban keltett kétségeket, hanem a partnerországokban is, elsősorban Ukrajnában. Sőt lengyel ellenzéki körökben is szkeptikusan tekintenek a kezdeményezésre. Bírálja a keleti



partnerséget Bulgária és Románia, amelyek attól tartanak, hogy saját fekete-tengeri együttműködési programjuk háttérbe szorul. Spanyolország és Olaszország is vonakodott támogatni a tervezetet, mivel számukra az ENP déli jellegének hangsúlyozása fontos. Végül – mint már említettük – Oroszország is elutasítóan reagált az uniós politika megerősítésére ebben a számára stratégiaileg fontos régióban. Ukrajna elsősorban azért fogadta szkeptikusan a kezdeményezést, mert számára nem elfogadható egy olyan szomszédságpolitika, amely nem tartalmazza a jövőbeni tagság lehetőségét. Magyarán, Ukrajna nem lát fejlődést a tervezet és a status quo között. Habár a lengyel ajánlás a kelet-európai országokat mint egységes entitást kezeli, ami előnyös lehet nagyobb regionális projektek támogatásának megszerzésekor, és ez az elgondolás kiegyensúlyozza az ENP bilaterális aspektusát, ám Ukrajna nem találja túl előnyösnek, hogy olyan országokkal veszik egy kalap alá, mint Azerbajdzsán és Örményország.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a Donald Tusk vezette kormány sikeresen újraorientálta a lengyel külpolitikát egy aktívabb, konstruktívabb és integrációpárti irányba. A keleti partnerség keretében sikerült ötvöznie Lengyelország tradicionális keleti politikáját az Európai Unió nyújtotta lehetőségekkel. Az európai szomszédsági politika kritikájából született koncepcióját sikeresen fogadtatta el uniós fórumokon.

Lengyelország egyik legfőbb stratégiai célkitűzését, Oroszország távoltartását a határaitól, 2004-es uniós csatlakozását követően immár uniós szinten törekszik megvalósítani. Az ENP megerősítésére vonatkozó lengyel elképzelés logikusnak tűnik, hiszen annak fő célkitűzése az uniót körbevevő piaccgazdaságot és demokráciát kiépítő „baráti államok gyűréjével” Kelet-Eu-

rópában és a mediterrán térségben. A fent említett elvekhez illeszkednek a hagyományos lengyel keleti politika elemei, vagyis minél szorosabb kapcsolat kialakítása az Oroszország és Lengyelország közötti „ütközónában” fekvő államokkal, semlegesítve ezzel Oroszország hatalmi törekvéseit a térségben.

Ugyanakkor Oroszországot az Európai Unió és Lengyelország nem egységesen ítéli meg. Míg Lengyelország számára történelmi tapasztalatai alapján elsősorban fenyegetést jelent, addig az unió mind politikai, mind gazdasági téren stratégiai partnerként tekint Oroszországra. Annak ellenére, hogy a 2004-es keleti bővítését követően az unió jelentős mértékben aktívabb fellépést mutat Ukrajna, Moldova és Fehéroroszország irányába, még mindig Oroszország az első számú keleti partnerre. A fő különbség a kelet-európai államok jövőjéről alkotott uniós és lengyel elképzelések között a jövőbeni tagság lehetőségének biztosítása a célszágok számára. Lengyel várakozások szerint a keleti partnerség kezdeményezés hosszú távon előrevetítené az uniós tagság lehetőségét legalább Ukrajna és Moldova esetében, ezzel szemben az unió tartózkodik az „európai perspektíva” említésétől ezeknek az országoknak az esetében.

A keleti partnerség hivatalosan a Prágában 2009. május 7-én megrendezett csúcstalálkozóval útjára indult. Érdemes megemlíteni, hogy a keleti partnerek és az EU következő ilyen jellegű találkozója a 2011-es magyar EU-elnökség idején Budapesten lesz esedékes. Fontos továbbá kiemelni, hogy a keleti partnerség számára mérföldkövet jelenthet Lengyelország sörös elnöksége 2011-ben. Donald Tusk miniszterelnök nagy vonalakban már meghatározta a lengyel elnökség főbb prioritásait: keleti partnerség, energiabiztonság, a

balti-tengeri stratégia áttekintése. Az unió keleti politikájának további alakítása tehát a lengyel elnökség egyik alapkövét fogja jelenti. Azzal azonban Varsónak is számol-

nia kell, hogy a keleti partnerség sikeressége végső soron és döntően a célországok és az unió együttműködési hajlandóságán múlik. ■

Irodalom

- Davies, Norman: *Lengyelország története*. Budapest, 2006, Osiris.
- Szokolay Katalin: *Lengyelország története*. Budapest, 1997, Balassi.
- Tálas Péter: A középhatalmi szerep lehetőségei és korlátai Közép-Európában – a lengyel eset. *Védelmi Tanulmányok*, No. 40. Budapest, 2000, SVKH.
- Dębski, Sławomir: „Polityka Wschodnia” – mit i doktryna. *The Polish Diplomatic Review (Polski Przegląd Dyplomatyczny)*, Issue 3 (31), 2006.
www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=131FBD26-E605-4064-BD15-BBE327E16661.
- Paszewski, Tomasz: *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii*. Centrum Stosunków Międzynarodowych.
http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Materialy%20z%20konferencji/2003/konf_i_sem_0503.pdf.
- K. Cianciara, Agnieszka: „Eastern Partnership” – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy? *Analizy i Opinie ISP*, Nr. 4, June 2008.
<http://www.isp.org.pl/files/8679201040703671001213792577.pdf>.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Brüsszel, 11 March, 2003. COM(2003) 104 Final.
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.
- Bobiński, Krzysztof: Polish Foreign Policy 2005–2007. Instytut Spraw Publicznych, October 2007.
<http://www.isp.org.pl/files/20057622980998926001192005247.pdf>.
- Donald Tusk expozéja a szejmben: <http://www.tvn24.pl/-1,1529588,wiadomosc.html>.
- K. Cianciara, Agnieszka: The European Policy of Donald Tusk's Government. *Analizy i Opinie ISP*, No. 8/93, April 2009. <http://www.isp.org.pl/files/14460098230512167001238677168.pdf>.
- Piekło, Jan: Donald Tusk's government policy towards Ukraine. *Analizy i Opinie ISP*, No. 5/87.
<http://www.isp.org.pl/files/4208858890015102001227868520.pdf>.
- Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie.
http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html.