

Małgorzata Sabik

Polska polityka wschodnia a polityka Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej¹

*Czy realne jest to, co jest słuszne – czy te realne jest tylko to, co jest
możliwe?*

*My wiemy z naszych doświadczeń, że słuszne nie stanie się nigdy realne,
jeżeli zważymy, że jest możliwe.*

Należy być pewnym tylko jednej rzeczy – to jest słuszności swojej sprawy.

Juliusz Mieroszewski

Wprowadzenie

W momencie, kiedy Polska stoi przed największym w jej historii wyzwaniem – członkostwem w Unii Europejskiej, będącym potwierdzeniem jej woli reformowania państwa i „powrotu do Europy” – istnieje potrzeba prowadzenia debaty nad jej przyszłością w strukturach Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w dziejach Unii mamy do czynienia z sytuacją niecodzienną, gdyż UE przyjmie „pod swój dach” 10 krajów z byłego bloku wschodniego. W ten sposób UE przesunie się w stronę krajów Europy Wschodniej. Jest to ewenement, który miał już miejsce w momencie przystąpienia Finlandii do UE, lecz w o wiele mniejszej skali. UE przeżywa obecnie kryzys demokracji i braku poczucia misji w jej dalszym działaniu. Mimowolnie odsuwa się coraz bardziej od obywatela europejskiego, stając się tylko „biurokratycznym molochem”. Aby temu zapobiec należy prowadzić debatę ogólnie europejską z udziałem wszystkich środowisk. Jednym z takich przykładów są m.in. obrady Konwentu, w którym także biorą udział przedstawiciele krajów kandydujących. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie do tej debaty przyszłych członków UE,

¹ Jest to fragment pracy magisterskiej przygotowanej w Katedrze Studiów Europejskich AE Kraków pod kierownictwem dr. Zbigniewa Rudnickiego.

gdyż mogą oni zaproponować wiele nowych rozwiązań, patrząc na Unię z zupełnie innej perspektywy. Uważam, że Polska mogłaby się włączyć w dyskusję na temat przyszłych granic Europy, polityki wobec krajów Europy Wschodniej oraz problemów tożsamości europejskiej. Wybór takich tematów związany jest ze specyficznym położeniem geograficznym Polski między Wschodem a Zachodem oraz także z jej historycznymi i kulturalnymi doświadczeniami. Jednym z takich tematów jest niewątpliwie polityka zagraniczna Polski i UE wobec krajów Europy Wschodniej. Jest to problematyka wymagająca pilnego rozwiązania przez Unię Europejską, gdyż polityce tej grozi ryzyko finlandyzacji, czyli ograniczenia jej do spraw ekonomicznych.² Celem tej publikacji jest porównanie polskiej polityki wschodniej i polityki Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej i próba znalezienia wspólnego języka w debacie nad przyszłą polityką wschodnią UE. Do analizy wybrano Białoruś, Rosję (ze szczególnym uwzględnieniem Obwodu Kaliningradzkiego) oraz Ukrainę. Są to kraje Europy Wschodniej, które wraz z chwilą rozszerzenia staną się sąsiadami UE i poniosą różne konsekwencje wynikające z tego faktu.

1. Jedność czy różnorodność – porównanie polskiej polityki wschodniej i polityki Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej

1.1 Polityka wschodnia Polski i Unii Europejskiej

Mając na uwadze obecny stan stosunków Polski i Unii Europejskiej z krajami Europy wschodniej można pokusić się o porównanie polityk wymienionych podmiotów. Działanie to zapewne będzie pomocne przy nakreśleniu wizji polityki wschodniej rozszerzonej UE oraz przyczyni się do kontynuowania debaty nad przyszłością Unii; jej rozwojem instytucjonalnym i terytorialnym.

² Najder Z., *Polska w roli partnera. Groźby i wyzwania przed europejską polityką wschodnią*, Rzeczpospolita, 26.10.2001

Polityka Unii Europejskiej i Polski wobec krajów Europy wschodniej, a w szczególności Białorusi, Ukrainy i Rosji na początku lat 90-tych charakteryzowała się odmiennym podejściem. Polska bardzo szybko starała się udowodnić, że jest w stanie prowadzić skuteczną politykę zagraniczną i zastosowała politykę „dwutorowości”. Biorąc pod uwagę historyczne powiązania z sąsiadami Polska obecnie posiada bardzo dobrą infrastrukturę wschodnich kontaktów. Tysiące studentów, samorządowców, polityków, przedstawiciele administracji, ludzi kultury, działacze organizacji pozarządowych odwiedza Polskę, studiuje tu, poznaje nasze doświadczenia związane z transformacją, itd.³ Z kolei Unia Europejska, po zmianach w 1989r., nie potrafiła wykorzystać nadarzającej się szansy i wypracować skutecznej polityki wobec krajów byłego ZSRR. Na początku dekady obszar ten traktowała jako podległy wpływom Rosji, nie zwracając uwagi na nowo powstałe niepodległe państwa. Te różnice związane są może z tradycjami budowania stosunków z Europą wschodnią, których Unia nie posiadała. Przed 1989r. Unia miała do czynienia tylko z blokiem Wschód Zachód, a jej kontakty z krajami socjalistycznymi były bardzo ograniczone, a co dopiero mówić o polityce wobec jakiegokolwiek państwa. Natomiast Polska miała głębokie tradycje związane z polityką zagraniczną, co pomogło w wykształceniu różnych teorii⁴ na temat współpracy ze wschodnimi sąsiadami, które były w pewien kontynuowane na początku lat 90-tych. W ten oto sposób Polska posiada większą swobodę w ustalaniu polityki wobec wschodnich obszarów Europy i jest jej łatwiej nawiązać dialog z powodu wspólnego języka. Jeżeli dopatrywać się błędów w polskiej polityce wschodniej lat 90., to polegały one na nadmiarze obietnic składanych wschodnim sąsiadom i wzbudzaniu tam nadmiernych oczekiwań, przy braku środków, by móc im sprostać. W związku z polskimi doświadczeniami Unii można zaoferować know-how w kontaktach ze Wschodem; z kolei Polska może nauczyć się czerpać z

³ Berdychowska B., *Giedroyc nadal aktualny*, Tygodnik Powszechny, 4 marca 2001

⁴ szkoła prometejska i szkoła realistyczna

Zachodu środki do robienia interesów na Wschodzie⁵, (ale to jest już sprawa przyszłości). Obecnie Unia Europejska musi wypracować swoją politykę, nie znając dobrze realiów i będąc usytuowanym w dalszej geograficznie odległości. Niemniej jednak polityka unijna posiada inne pozytywne cechy. Mianowicie, Unia dysponuje całym zasobem środków, zarówno prawnym (w postaci traktatów i porozumień oraz zawartych tam zasad współpracy i instrumentów) jak i finansowym (w formie np. funduszu Tacis, inwestycji zagranicznych, kredytów, pożyczek i innych programów pomocowych). Przez to polityka unijna powinna być bardziej konkretna, a niestety nie jest. Unia nie potrafił dobrze wykorzystać zapewnionych jej przez traktaty instrumentów, np. Wspólnych Strategii, które mogłyby być precyzyjniejszym narzędziem niż PCA. Jeśli chodzi o podobieństwa w polityce wschodniej Unii i Polski, to obie strony nie potrafią wykorzystać danej im przez historię szansy. Unia mogła wykorzystać swoją szansę na początku lat 90-tych i za pomocą dobrze wypracowanej strategii wobec krajów Europy Wschodniej objąć pozycję głównego gracza w Europie. Obecnie polityka unijna jest bardzo „dyplomatyczna” i brak jest jej „jednego, zgodnego” głosu. Ta sytuacja wydaje się wynikać z faktu, iż polityka Unii nie jest polityką jednego kraju, tylko wypadkową interesów krajów członkowskich. Jeśli chodzi o Polskę, to mimo tradycji i sprzyjającej sytuacji, zabrakło woli politycznej do realizacji właściwych celów. Polska przywiązuje za dużą wagę do ideałów i mrzonek historycznych i nie bierze pod uwagę politycznych i gospodarczych realiów.

Ukraina

Ukraina jest ważnym strategicznie rejonem i dlatego też jest to jedna z przyczyn, dla których Unia angażuje się we współpracę z Ukrainą. Dla Polski jest ona krajem sąsiedzkim, z którym ma dużo powiązań kulturalnych i społecznych. W okresie budowania wzajemnych stosunków

⁵ Wóycicki K., *Nasz los nie decyduje się nad Bugiem*, Rzeczpospolita, 27 stycznia 2001

z sąsiadami, wypracowanie właściwej polityki wobec Ukrainy było misją, do której Polska była zobowiązana. Z takiego nastawienia wynikało skumulowanie się wielu mitów i stereotypów, które zniekształcały prawdziwy obraz kraju. Porównując podejście polskie z unijnym, można stwierdzić, że polityka UE wobec Ukrainy jest bardziej pragmatyczna, gdyż Unia posiada konkretne wymagania w stosunku do tego kraju. Unia domaga się poprawy sytuacji gospodarczej (przeprowadzenia reform), respektowania zasad demokracji i stworzenia społeczeństwa obywatelskiego). Jednakże polityka Unii przestaje być konkretna, gdy jest mowa o europejskich aspiracjach Ukrainy. W takiej sytuacji Unia nawołuje tylko do konieczności przestrzegania postanowień PCA, których spełnienie jest jednym z warunków zapoczątkowania jakichkolwiek rozmów o bliższej integracji Ukrainy. Z kolei Polsce zależy na integracji Ukrainy ze strukturami europejskimi, gdyż w ten sposób Polska nie będzie znajdować się na peryferiach Unii oraz będzie mogła dalej propagować idee dobrosąsiedzkiego partnerstwa. Dla Polski Ukraina jest bardzo ważnym partnerem w polityce zagranicznej i jej interesy są interesami polskimi – tak by chciał powiedzieć niejeden polityk. Niestety nie należy wnioskować w tym kierunku i wypowiadać się na arenie międzynarodowej w obronie interesów kraju, który niekoniecznie zgadza się z tymi opiniami. Dlatego też Polska prowadząc taką nieuważną politykę naraża na szwank swoje dobre imię. Ze względu na utworzenie wschodniej granicy unijnej na zachodniej granicy Ukrainy, dla Unii Europejskiej Ukraina także staje się coraz ważniejsza. Unia wykazuje zaangażowanie, ale nie wypracowała zestawu efektywnych bodźców, skutecznych wobec zainteresowanych krajów jeszcze nie zakwalifikowanych, aby znaleźć się w poczekalni do członkostwa.⁶ Ponadto Unia zwraca uwagę na inne problemy niż Polska w swoich relacjach z Ukrainą. Przede wszystkim na problemy bezpieczeństwa w tym niepewnym regionie, na wspomnianą już

⁶ Garnett S.W., *Ukraina – strategiczny partner czy strategiczny problem?*, Polska w Europie, zeszyt 35, marzec 2001

stabilizację oraz bezpieczeństwo nuklearne. Zaangażowanie Zachodu odegrało ogromną rolę w utrwalaniu pozytywnych trendów na Ukrainie oraz w stosunkach ukraińsko-rosyjskich. Chociaż Unia formalnie odegrała rolę mediacyjną tylko w sprawie denuklearyzacji, to jednak jej dyskretna obecność wciąż wpływa bezpośrednio na wewnętrzną i zewnętrzną politykę Ukrainy. Na koniec kilka uwag pozytywnych o polityce polskiej, gdyż w porównaniu z unijną na razie na plus wychodzi Unia. Polska nie patrzy na region Ukrainy tak szeroko jak Unia. Zadaniem Polski jest rozwijanie wzajemnych kontaktów i współpracy regionalnej. Ponadto Polska jest ambasadorem Ukrainy w różnorodnych strukturach europejskich i obronnych (NATO). Ta rola jest odpowiednia dla Polski, która powinna dalej wypełniać to zadanie, biorąc pod uwagę prawdziwe interesy Ukrainy. Przecież to głównie dzięki Polsce Ukraina została członkiem Rady Europy i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej.

Rosja i Obwód Kaliningradzki

Polityka Polski i Unii Europejskiej wobec Obwodu Kaliningradzkiego jest przede wszystkim wypadkową ich współpracy z Rosją. Jednak określenie polityki wobec Rosji jest trudne i wynika z następujących powodów:

- ◆ Po pierwsze, mimo rosyjskich bogactw kryzys gospodarczo-społeczny jest głębszy, chore struktury oligarchiczne i mafijne dużo groźniejsze, blokada reform ze względów polityczno-społecznych ciągle możliwa.
- ◆ Po drugie, pokusy eurazjatyckie są wciąż silne oraz będą opóźniać decyzje reformatorskie i proeuropejskie.
- ◆ Po trzecie, Rosja nie ma dotąd jasno zdefiniowanej polityki europejskiej, w szczególności wobec Europy Środkowej i Wschodniej.⁷

W polityce Polski i UE wobec Rosji widać wiele podobieństw; wynika to z podobnego stosunku Rosji do tych dwóch podmiotów. Rosja, ani Unii ani Polski, nie uznała za swojego strategicznego partnera, chociaż stronom

bardzo by na tym zależało. Rosja w swojej polityce zagranicznej tkwi jeszcze głęboko w erze zimnej wojny a stosuje taktykę, która byłaby odpowiednia na przełomie XIX i XX wieku. Nie dostrzega zmian, iż Polska jest w NATO, a Unię Europejską reprezentuje Komisja Europejska i inne organy (a nie poszczególne kraje). Jeśli chodzi o polską politykę wobec Rosji to jej celem jest ułożenie partnerskich stosunków i utworzenie na ich podstawie dialogu na temat bezpiecznego sąsiedztwa przynoszącego korzyści obu stronom. Istnieje zgoda, co do tego, iż Rosja nie powinna być straszakiem dla polskiej polityki zagranicznej, tylko partnerem, z którym można współpracować, mimo wielu sprzeczności (wizy, gazociąg). Z drugiej Polska czuje na sobie ogrom tego kraju, który często sprowadza Polskę do roli petenta, który chce wyjaśnić wszystkie zaszły nieporozumienia. Wzajemne stosunki nie ulegną zdecydowanej poprawie, gdyż Polska nie zamierza odstąpić np. od popierania pełnej niepodległości Ukrainy i jej europejskich aspiracji. Choć ostatnio w wyniku wizyty prezydenta Rosji w Polsce drzwi na Wschód zostały uchylone. Polityka Unii podobnie ustosunkowuje się do Rosji, traktując ją jako strategicznego partnera, tworząc konsekwentnie instrumenty politycznej współpracy.⁸ Tu warto dodać, iż Polska także niedawno wypracowała dokument *Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec Rosji*, w którym przedstawiła swoje priorytety. Przez całe lata 90-te wyraźnie były widoczne wysiłki ze strony Unii zmierzające do wciągnięcia Rosji do jak najbliższej współpracy w sprawie budowy nowego ładu w Europie. Właśnie to Rosja była głównym punktem zainteresowania Unii, a nie nowopowstałe kraje z obszaru byłego ZSRR. UE wspiera Rosję na drodze do Rady Europy i deklaruje chęć pomocy w wejściu Rosji do WTO. Lecz takie idealistyczne nastawienie wobec Rosji sprawia problemy, kiedy działania Rosji dotyczące wojny w Czeczenii są sprzeczne z zasadami, jakie głosi Unia.

⁷ Owczarek M., *Misja na Wschodzie. O zadaniach polskiej polityki wschodniej pisze Andrzej Wielowieyski*, Gazeta Wyborcza, nr 106, 8.05.2000, s.12

⁸ „Strategia Unii Europejskiej wobec Rosji. Oczekiwania Rosji wobec Unii Europejskiej”. W: Unia Europejska a Rosja – strategiczne partnerstwo? Wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej”, Warszawa 11 grudnia 2000 r. Materiały z konferencji Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i analizy 2/01, s.10,

Porównując politykę wobec Obwodu Kaliningradzkiego można dojść do interesujących wniosków. W tym przypadku, odwrotnie niż w sytuacji Ukrainy i Białorusi, polityka Polski nie jest bardzo aktywna. Wydawać by się mogło, że bliskość sąsiedztwa sprzyja wzajemnym kontaktom. Jednak to właśnie Unia Europejska jest bardzo zaangażowana w tym regionie i stara się wykorzystywać wszystkie dostępne jej środki. Polska, mimo że jest sąsiadem Kaliningradu, obchodzi się z nim bardzo ostrożnie, świadoma zarówno delikatności sytuacji jak i nikłych możliwości działania.⁹ Zaledwie ostatnio zdecydowano się wprowadzić pakiet dla Kaliningradu, tak bardzo oczekiwany przez polskich przedsiębiorców zainteresowanych współpracą z Obwodem. Z kolei Unia mając na uwadze bliskość Kaliningradu po przystąpieniu Polski i Litwy do UE, działa bardzo aktywnie na rzecz uniknięcia sytuacji konfliktowych na przyszłej wschodniej granicy zewnętrznej. Unia uznała, że w jej przyszłych granicach zarysowuje się sytuacja sprzeczna z jej interesami i wymagająca przeciwdziałania, która powinna zostać rozwiązana między nią a Rosją.¹⁰ Z inicjatywy UE wydawane są raporty i prowadzone dyskusje na temat przyszłości Kaliningradu, podczas których nie sprzeczności co do tego, iż Rosja jest odpowiedzialna za bieg zdarzeń w enklawie. Mimo tej „nieformalnej debaty”, nie znaleziono obecnie rozwiązania zasadniczych problemów, wywołanych przez wymogi układu z Schengen. Jednakże należy pozytywnie ocenić działania Unii w postaci funduszy pomocowych i innych specjalnych programów, za pomocą których Polska może np. odbudować przejścia graniczne i sieć transportową prowadzącą do Obwodu Kaliningradzkiego.

⁹ Najder Z., *Debata o polskiej polityce wschodniej*, Rocznik polskiej polityki zagranicznej 2001, Warszawa: MSZ 2002, s.295

¹⁰ Birckenbach H.Ch., Wellman Ch., *Dylemat rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód*, (rozdział z książki Ruth Stanley, *Gewalt und Konflikt im einer globalisierten Welt. Festschrift für Ulrich Albrecht*, Wiesbaden 2001, przedstawiony na seminarium Fundacji Batorego "Kaliningrad: W stronę regionalnego partnerstwa", www.batory.org.pl/forum, s.10

Białoruś

Białoruś w polityce Unii i Polski zajmuje całkiem odwrotną pozycję niż Kaliningrad. Jest to spowodowane prawdopodobnie przez trudną politycznie sytuację w tym kraju. W polityce Unii i Polski wobec Białorusi jest wiele podobieństw, ale są też zasadnicze różnice. Jeśli chodzi o podobieństwa to w takim samym stopniu krytykowany jest obecny reżim Łukaszenki, charakteryzujący się innym podejściem do swobód obywatelskich i mniejszości. Ani Unia ani Polska, nie zgadzają się z białoruską koncepcją modelu bezpieczeństwa europejskiego i nierynkową gospodarką. Polska została postawiona przed trudnym zadaniem współpracy z państwem, które nie spełnia elementarnych kryteriów ładu demokratycznego. Jej zadaniem jest niedopuszczenie do całkowitej izolacji Białorusi przez Zachód i uznanie jej za rosyjską strefę wpływów. Pozytywnym posunięciem Polski jest zamiar prowadzenia rozmów z władzami Białorusi, jako mediator reprezentujący UE i Radę Europy. Mimo trudności, Polska jest zdecydowanie bardziej aktywna i przyjazna (nie znaczy to oczywiście uznania reżimu!). Polska nie zawiesiła całkowicie wzajemnych stosunków (jak Unia Europejska) i utrzymuje stosunki międzyresortowe, gdyż zdaje sobie sprawę z ważności posiadanych kontaktów. Polityka Polski nie odniosła dużo sukcesów i miały miejsce okresy stagnacji, ale nikt nie zaproponował innych rozwiązań. W przypadku Unii Europejskiej można mówić o całkowitym zaniedbaniu polityki wobec Białorusi. Unia nie próbowała prowadzić żadnych rozmów, które mogłyby ewentualnie przynieść konkretne rezultaty w postaci pomocy dla środowisk pozarządowych. Unia wprowadziła sankcje; zamroziła wzajemne stosunki i zawiesiła pomoc techniczną. Obecnie nie istnieje żadna strategia wobec Białorusi, która mogłaby stanowić nadzieje dla tej części społeczeństwa białoruskiego, przeciwnej reżimowi Łukaszenki. Jediną szansą dla Unii byłoby rozważenie zmiany polityki, nastawionej nie na działania krótkookresowe, ale na perspektywę długoletnią.

2. Polityka UE wobec Europy Wschodniej po rozszerzeniu – rola Polski w budowaniu nowej strategii

Dotychczasowa polityka UE wobec krajów Europy Wschodniej, a w szczególności wobec Białorusi, Rosji i Ukrainy nie była w pełni skuteczna. Wynika to z faktu, iż Unia nie posiada środków realnego wpływu na poczynania rządów tych krajów. Nie ma możliwości składania obietnic tym krajom w zamian za przeprowadzone reformy (tak jak to jest w sytuacji krajów kandydujących do UE). Dlatego też Unia powinna zreformować swoje podejście i wypracować taką politykę, która byłaby atrakcyjna dla krajów Europy Wschodniej. Strategicznym celem polityki wschodniej Unii Europejskiej winno być budowanie dobrego sąsiedztwa z państwami obszaru WNP; działanie na rzecz włączenia ich do wspólnego europejskiego obszaru gospodarczego i społecznego oraz budowy wspólnoty bezpieczeństwa i współpracy.¹¹ Nie jest to łatwe zadanie, gdyż wymaga woli politycznej krajów członkowskich, warunkującej sukces w tworzeniu polityki zarówno spraw wewnętrznych jak i w kwestii stosunków zagranicznych. W tworzeniu nowej polityki trzeba wziąć pod uwagę wiele nowych kwestii, których Unia do tej pory nie traktowała jako elementy konieczne w relacjach z Europą Wschodnią. Przede wszystkim należy rozważyć zmiany zachodzące w samej Unii oraz jej rozszerzenie na Wschód. W wyniku tych zmian państwa byłego ZSRR znajdą się na granicy z Unią, przez co zbliżą się do Europy Zachodniej. Taka sytuacja będzie wymagać zmiany w podejściu Europejczyków z Zachodu do obszaru, który w tych nowych relacjach nie powinien być „odległym obszarem” i „czarną dziurą”. To zbliżenie, w wyniku fundamentalnych różnic przyszłych sąsiadów, może przyczynić się do powstania ostrej granicy między UE a Europą Wschodnią. Aby jej zapobiec należałoby doprowadzić do utworzenia nowego „obszaru przejściowego” (podobnego do tego, jakim była Europa Środkowo-Wschodnia po upadku komunizmu). Należy

¹¹ *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, Warszawa: MSZ 2001, s. 8

zauważyć, że inicjatywa powstania tej strefy po 1989 r. pochodziła od krajów tego regionu, które chciały jak najbliżej współpracować z Unią. Unia zaproponowała wtedy formułę stowarzyszenia. W obecnej sytuacji, aby powstał nowy „obszar przejściowy” konieczne jest stworzenie nowego typu stowarzyszenia uwzględniającego odmiennosc każdego z krajów Europy Wschodniej – w tym wypadku Białorusi, Rosji i Ukrainy. Jego celem nie byłoby członkostwo w UE, choć nie wykluczałyby tej możliwości. Oparte byłoby na kilku zasadach, takich jak, ułatwienia w ruchu wizowym i ewentualne zniesienie wiz w przyszłości, ułatwienia w wymianie handlowej między krajami Europy Wschodniej i UE oraz nowy, bardziej rozbudowany niż Tacis, unijny program pomocy. Takie rozwiązanie nie jest sprzeczne z filozofią Unii, która nie jest monolitem, lecz strukturą połączoną siecią wzajemnych powiązań, takich jak np. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu czy dialog z krajami kandydującymi do Unii.¹² Nowa polityka UE wiązałaby się także z koniecznością postawienia wymogów państwom nowego „obszaru przejściowego”. Ich lista byłaby długa i zmieniała się wraz z sytuacją polityczną w Europie Wschodniej.

2.1. Rola Polski w przyszłej polityce Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej

Jeżeli Polska znajdzie się w strukturach Unii Europejskiej, to przed nią i przed innymi krajami członkowskimi będzie leżało historyczne wyzwanie przekonania elit politycznych i społeczeństw państw WNP, że orientowanie się na współpracę z Unią Europejską i przyjęcie europejskich standardów politycznych i prawnych jest szansą pomyślnego rozwoju tych krajów. Z drugiej strony polityka rozszerzonej UE wobec państw WNP powinna być realna i uwzględniać zakres dokonywanych przemian w poszczególnych krajach i ich dostosowywania się do partnerstwa z Unią Europejską. Polska mogłaby się przyczynić do budowania zarysów nowej

¹² Schoutheete de P., *Europa dla wszystkich. Dziesięć szkiców o konstrukcji europejskiej*, Warszawa 1999, s.31-46

polityki, która byłaby wprowadzana już w momencie przyjmowania nowych członków. Byłoby to bardzo dobrym wskaźnikiem dla krajów Europy Wschodniej, przez co społeczności tych narodów nie czułyby się tak bardzo odgródzone od Unii i miały jednocześnie nadzieję na intensyfikację współpracy z Unią. W negocjacjach z Unią Polska może zwrócić uwagę, że nie chodzi tutaj tylko o ochronę partykularnych interesów krajów kandydackich w Europie Wschodniej, lecz o konieczne przewartościowanie dotychczasowej polityki UE. Polska powinna podkreślić, iż sztywne stanowisko Unii w kwestiach dotyczących wschodnich sąsiadów wymaga złagodzenia i wzięcia pod uwagę regionalnych zależności. Polska już przygotowała odpowiedni dokument, który został przekazany stronie unijnej podczas prezydencji szwedzkiej. Jest to *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej- polski punkt widzenia*. Dotyczy on polskich propozycji, co do kształtu przyszłej polityki wschodniej UE i wkładu Polski w rozwój i jej realizację. W dokumencie zostały przedstawione bardzo dokładnie wskazania odnośnie przyszłej polityki UE wobec krajów Europy Wschodniej, które nie powinny zostać pominięte w dyskusji nad przyszłością Unii i jej polityki zagranicznej. Dlatego też zostaną tutaj przedstawione najważniejsze wnioski, będące niewątpliwie miarodajnym stanowiskiem reprezentującym polską rację stanu.

Stanowisko Polski w kwestii rozwoju stosunków Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami¹³

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

¹³ Opracowanie własne na podstawie dokumentu MSZ: *Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej – polski punkt widzenia*, Warszawa: MSZ 2001

Wymiar współpracy, który jest najbardziej związany z problemami polityczno-społecznymi i gospodarczymi w regionie wschodnim, to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE. Wynika to z faktu, iż niestabilność w regionie dotyczy tak różnych dziedzin i dlatego wymagane są instrumenty umożliwiające dialog zarówno w sferze politycznej jak i gospodarczej. Dialog ten powinien obejmować wszystkie państwa położone na wschód od przyszłej granicy UE. W budowaniu polityki bezpieczeństwa w regionie nie należy zapominać o Rosji, która choć pozbawiona statusu mocarstwa, wciąż odgrywa istotną rolę. Zaproszenie Rosji do dialogu świadczyłoby o uznaniu jej aspiracji do uprawiania polityki globalnej. Ponadto Unia powinna uwzględnić działania NATO w ramach Partnerstwa dla Pokoju, (w które jest zaangażowana Ukraina), starając się wykorzystać doświadczenia tej organizacji i wzmocnić ich efekty. Ostatnią dziedziną przyszłej polityki Unii w ramach WPZB byłoby odpowiednie zarządzanie kryzysowe, działające dodatkowo na rzecz stabilizacji i poprawy sytuacji gospodarczej.

Współpraca gospodarcza i handel

Kolejnym obszarem kooperacji wymagającym rewizji jest współpraca gospodarcza i handel. W wyniku rozszerzenia obecne kraje kandydujące przyjmą reguły handlowe UE (znacznie niższą wspólną taryfę celną) oraz standardy jakościowe. W interesie Polski leży nadanie polityce UE wobec WNP odpowiedniej dynamiki, w postaci m.in. wzrostu zaangażowania gospodarczego Unii w tym regionie. Widoczne jest, że w dziedzinie współpracy gospodarczej Polska mogłaby odgrywać dużą rolę. Jest ona krajem tranzytowym dla ropy naftowej i gazu ziemnego ze wschodu na zachód. Dzięki swojemu doświadczeniu w pracy nad przesyłaniem surowców energetycznych, Polska jako przyszły członek UE pragnie uczestniczyć w dyskusjach, m.in. na forum INOGATE¹⁴, na temat

¹⁴ Międzynarodowy Program Transportu Ropy Naftowej i Gazu Ziemnego do Europy

bezpieczeństwa energetycznego i przebiegu tras tranzytowych surowców energetycznych. W sferze gospodarczej ważnym elementem polityki wschodniej jest kwestia zagospodarowania przestrzennego tego obszaru. Tutaj Polska, jako kraj położony na wschodnich peryferiach rozszerzonej UE i posiadający odpowiednie doświadczenie, mógłby sprawować funkcję koordynatora w tej dziedzinie.

III filar¹⁵

Trzeci filar jest obszarem mającym największy, bezpośredni wpływ na codzienne życie społeczności krajów Europy Wschodniej po rozszerzeniu UE. Stanie się tak za sprawą przyjęcia *acquis* Schengen przez kraje kandydujące. W tym miejscu zadaniem Unii, Polski oraz innych, nowych członków jest z jednej strony skuteczna kontrola granic, a z drugiej, umożliwienie mieszkańcom Białorusi, Rosji i Ukrainy kontaktu z europejskimi standardami wolności, demokracji i gospodarki rynkowej. Polska w tym względzie stoi na stanowisku ułatwienia w wydawaniu wiz poprzez zwiększenie ilości placówek konsularnych, wydawanie wiz wielokrotnych i niskie opłaty za wizy. W obszarze trzeciego filaru zawiera się także edukacja i kultura, mające duże znaczenie dla rozwoju świadomości społecznej przyszłych sąsiadów Unii. Polska mogłaby przyczynić się do stworzenia sieci współpracy Unia – kraje WNP, wykorzystując swoją sieć kontaktów nabytych w ramach wzajemnej współpracy z krajami Europy Wschodniej.

Północny Wymiar

Polska zwraca dużą uwagę na współpracę Unii w ramach *Północnego Wymiaru*, który po rozszerzeniu Unii o kraje Europy Środkowo-

¹⁵ sprawy wewnętrzne i wymiaru sprawiedliwości, system edukacji, wymiana kulturalna, media i sprawy informacji, kontakty międzyludzkie

Wschodniej, mógłby przekształcić się w *Wymiar Wschodni*.¹⁶ W ten stanowiąby on swoiste lobby wschodnie, konkurujące z lobby śródziemnomorskim (południowym). Polska razem z Finlandią, Estonią, Łotwą, Litwą, Słowacją, Węgrami oraz Szwecją, Danią, Niemcami i Czechami mogłaby działać na rzecz nowej polityki wschodniej Unii, mając do dyspozycji instrumenty przejęte lub wzorowane na *Wymiarze Północnym*.

Obwód Kaliningradzki

Enklawa rosyjska jest obszarem, który po rozszerzeniu UE będzie znajdował się w granicach unijnych. Obecnie jest to obszar borykający się z wieloma problemami natury gospodarczej i społecznej, stanowiąc potencjalne zagrożenie równowagi w tym regionie. Polska proponuje kontynuację obecnych działań Unii służących rozwiązywaniu tych problemów i zamierza aktywnie włączać się w ich realizację. Rozszerzenie UE spowoduje m.in. konieczność usprawnienia połączeń komunikacyjnych i kontroli granic. Polska jest szczególnie zainteresowana współpracą w sektorze energetycznym – dostawami energii do enklawy i związanymi z nimi inwestycjami.

Współpraca regionalna i transgraniczna

Ostatnim obszarem przyszłej polityki wschodniej UE jest współpraca regionalna i transgraniczna, do których Polska przywiązuje dużą wagę, traktując ją jako efektywne narzędzie budowy dobrego sąsiedztwa. Polska bierze udział w licznych inicjatywach międzyregionalnych, które poprzez budowanie sieci kontaktów, przyczyniają się do umacniania wzajemnego zaufania. Polskie władze są zdania, iż taka współpraca powinna być kontynuowana, gdyż mogłaby odegrać istotną rolę w zapobieganiu

¹⁶ Koncepcja własna, nie ma o tym mowy w dokumencie.

tworzeniu się nowych podziałów po rozszerzeniu UE. W przyszłości, kiedy pojawi się możliwość korzystania z funduszy strukturalnych i innych programów, Polska będzie mogła zaangażować do tej współpracy inne regiony Unii Europejskiej.

Podsumowanie

W wyniku zbliżającego się rozszerzenia UE Polska już w niedługim czasie będzie współpracować z krajami Europy Wschodniej przy udziale komisarza ds. stosunków zewnętrznych czy wysokiego przedstawiciela UE. Dlatego też potrzebna jest analiza obecnego kształtu polityki wschodniej Polski jak i Unii, aby z momentem wejścia do struktur europejskich Polska mogła we właściwy sposób wprowadzić swoje koncepcje oraz wypracować spójną politykę UE wobec całego obszaru postradzieckiego.

Obie polityki łączy wiele cech wspólnych, ale także można dostrzec różnice, świadczące o odmiennym postrzeganiu problemów Europy Wschodniej w Brukseli i Warszawie. Z porównania wynika m.in., iż oceniając obie polityki, należy wziąć pod uwagę wytyczne polityki wschodniej, które w przypadku Polski i Unii Europejskiej są zupełnie odmienne. Polska jako niezależne państwo, wypracowuje założenia polityki zagranicznej, kierując się swoim własnym interesem oraz biorąc pod uwagę obecny układ geopolityczny w Europie Środkowo-Wschodniej. Unia Europejska jest z kolei organizacją międzynarodową, która w przypadku polityki zagranicznej, musi uwzględniać interesy państw członkowskich. Jest to związane z tym, iż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

znajduje się w drugim filarze, który objęty jest współpracą międzyrządową. Nawiązując do przeprowadzonej wcześniej analizy podobieństw i różnic w polityce wschodniej można dojść do następujących wniosków:

Tabela 9 Kluczowe różnice i podobieństwa w polityce Unii Europejskiej i Polski

Różnice w polityce wschodniej	Podobieństwa w polityce wschodniej
Powiązania historyczne i kulturalne – tradycje stosunków z krajami Europy Wschodniej	Niewykorzystanie swojej szansy w dziedzinie polityki wschodniej.
Reakcja na zmiany z 1989 roku - niewykorzystana szansa a intensywność działań.	Ślizganie się po problemach i brak konkretnych odpowiedzi.
Podejście do krajów Wschodu – idee a pragmatyzm.	Brak woli politycznej w wywiązywaniu się z danych obietnic.
Zasób dostępnych środków w sferze polityki zagranicznej – finanse i instrumenty prawne.	Zrozumienie strategicznego położenia Ukrainy w Europie.
Polityka wobec Białorusi – izolacja a współpraca.	Stanowisko w sprawie granicy wschodniej i wiz.
Podejście do europejskich aspiracji Ukrainy.	Chęć traktowania Rosji jako strategicznego partnera niezależnie od podejścia Rosji.
Różna aktywność działań w stosunku do Kaliningradu.	

W tabeli są przedstawione w takiej samej ilości zarówno różnice, jak i podobieństwa. Świadczy to o tym, iż polityka wschodnia obu podmiotów jest niejednorodna i oparta na różnych podstawach, z których wynika odmienny stosunek do danych problemów krajów Europy Wschodniej.

Takie zróżnicowanie może być jednak bodźcem do zreformowania polityki Unii, kiedy Polska znajdzie się w jej strukturach. Jednakże od Polski jako członka UE wymagać się będzie coraz bardziej aktywnego formułowania takiej polityki. W Unii Europejskiej, która zmierza do formułowania wspólnej polityki zagranicznej, istnieje naturalny podział zadań w tej dziedzinie. Zrozumiałe jest, że Francja i Włochy mają, w odniesieniu do regionu Morza Śródziemnego, więcej do powiedzenia niż Wielka Brytania czy Szwecja. Często wskazuje się, że wprowadzenie Hiszpanii do UE dodało całej Europie kompetencji w polityce wobec Ameryki Południowej. Czy dołączenie się Polski doda Europie kompetencji w sprawach Rosji, Ukrainy, Białorusi?¹⁷

¹⁷ Wóycicki K., *Nasz los nie decyduje się nad Bugiem*, Rzeczpospolita, 27 stycznia 2001