



Centrum Stosunków Międzynarodowych  
Center for International Relations

---

---

## Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii

(materiały z seminarium)

---

Opracowanie: Tomasz Paszewski

Seminarium zostało zorganizowane w ramach współpracy Centrum Stosunków  
Międzynarodowych z Fundacją Konrada Adenauera

---

**CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH**

ul. Flory 9, 00-586 Warszawa  
TEL.: (22) 646 52 67, FAX: (22) 646 52 58  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl), [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)

## Wstęp

Już od początku lat dziewięćdziesiątych dużą akceptacją cieszy się wśród polskich elit politycznych teza, że znaczenie i pozycja Polski w Europie będzie w istotnym stopniu zależeć od jej stosunków ze wschodnimi sąsiadami. Niezapomniany redaktor Jerzy Giedroyc podkreślał, że dla Zachodu Polska będzie mieć tym większe znaczenie, im lepsze będzie mieć kontakty z krajami leżącymi na wschód od Bugu. Ustanowienie przyjaznych stosunków z naszymi wschodnimi sąsiadami było bez wątpienia jednym z priorytetów polityki zagranicznej III Rzeczypospolitej i cel ten został w dużej mierze już osiągnięty.

Wejście Polski do Unii Europejskiej, które formalnie nastąpi z dniem 1 maja 2004, otworzy nowy rozdział w relacjach Polski z jej wschodnimi sąsiadami – Rosją, Ukrainą i Białorusią, ale jednocześnie będzie też dużym wyzwaniem dla polskiej polityki europejskiej. Od lat wiele się w Polsce pisze i mówi o naszej „wschodniej specjalności” w ramach Unii Europejskiej, w której odgrywalibyśmy szczególną rolę w jej stosunkach z krajami Europy Wschodniej, w tworzeniu polityki UE wobec tego obszaru. Aby jednak ta idea mogła się zmaterializować, Polska musi mieć spójną wizję takiej polityki, dodatkowo popartą planem konkretnych działań.

Organizując w Centrum Stosunków Międzynarodowych w zeszłym roku cykl spotkań dyskusyjnych w ramach programu „*Wymiar wschodni*” UE – *szansa czy ideé fixe polskiej polityki*” staraliśmy się określić geograficzny i tematyczny zakres owego wymiaru wschodniego, próbując sprecyzować w miarę szczegółowy katalog spraw i projektów, które powinien on obejmować. W tym roku kontynuujemy w Centrum nasze zainteresowanie przyszłą polityką wschodnią rozszerzonej UE. Staramy się śledzić zarówno ewolucje polskich koncepcji tej polityki oraz zgłaszane przez Polskę propozycje, jak też toczącą się na ten temat dyskusję w Europie. Niniejsze opracowanie jest owocem seminarium poświęconego polityce UE wobec jej czterech przyszłych wschodnich sąsiadów – Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, które odbyło się 2 kwietnia 2003 w siedzibie Centrum Stosunków Międzynarodowych.

*Tomasz Paszewski*

## **Beata Kolečka<sup>1</sup>**

Chciałam podziękować za zaproszenie do udziału w dzisiejszym spotkaniu i pozwolić sobie na uwagę, że mimo iż było już wiele okazji do rozmowy na ten temat, to są one potrzebne i na pewno będą potrzebne w najbliższych miesiącach. Polityka Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej, a zwłaszcza państw sąsiadujących, dopiero się bowiem kształtuje, i co najważniejsze, my mamy szansę w tym procesie uczestniczyć i staramy się tę szansę wykorzystywać. Nasze możliwości zwiększą się po podpisaniu traktatu akcesyjnego, kiedy będziemy aktywnym obserwatorem w Unii Europejskiej, co oznacza, że będziemy uczestniczyć w wielu spotkaniach, począwszy od szczebla Rady aż po spotkania przygotowujące spotkania Rady, spotkania komitetów grup roboczych etc. To daje nam istotną możliwość oddziaływania i przekazywania naszych poglądów.

Tak jak wspominałam dyskusja na temat polityki wschodniej Unii Europejskiej jeszcze trwa i efekty końcowe nie są znane. Ponad rok temu nastąpiło przedstawienie propozycji przez Brytyjczyków i Hiszpanów. Później były inne kontrybucje, między innymi kontrybucja polska, czyli tzw. non-paper, który został opublikowany i przekazany partnerom unijnym oraz państwom kandydującym i z Europy Wschodniej na początku stycznia. Teraz jesteśmy na kolejnym etapie, bowiem 11 marca Komisja Europejska opublikowała swoje propozycje dotyczące polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej. Otwiera to kolejny etap dyskusji, ale jednocześnie oznacza dla nas potrzebę jeszcze bardziej intensywnych działań, m.in. konieczność zmiany sposobu postrzegania polityki wobec Europy Wschodniej. Działania te są podejmowane w celu wyróżnienia tej polityki. Ważne jest, aby nie traktować jej tylko jako części większej całości polityki Unii wobec sąsiadów. Na szczęście mamy wielu sprzymierzeńców w Unii Europejskiej, którzy też uważają, iż należy mówić o polityce Unii wobec państw sąsiedzkich Europy Wschodniej. W polityce sąsiedzkiej UE potrzebne jest wyodrębnienie polityki wobec poszczególnych obszarów, nie traktowanie ich łącznie i dostosowanie zarówno samej polityki, jak stosowanych instrumentów, do specyfiki tych obszarów i państw oraz do ich szczególnych potrzeb. Większość krajów członkowskich Unii Europejskiej w naszej ocenie podziela ten punkt widzenia.

Wygląda na to, że podziela go również Javier Solana, który przedstawił swój wstępny komentarz na ten temat Komisji Europejskiej podczas spotkania Rady ds. Stosunków Zewnętrznych w dniu 18 marca. Wówczas była to zaledwie wstępna dyskusja w Radzie, kolejny etap tej dyskusji odbędzie się podczas spotkania Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, a to będzie miało miejsce w dniu 14 kwietnia. Polski MSZ przygotowuje się do tego w tym sensie, że analizowane są propozycje Komisji Europejskiej. Przygotowywane jest stanowisko

---

<sup>1</sup> Dr Beata Kolečka jest pracownikiem Departamentu Unii Europejskiej i Obsługi Negocjacji Akcesyjnych MSZ

MSZu, które chcemy przekazać przed spotkaniem Rady partnerom z Unii, co zresztą czynimy przy każdej możliwej okazji. Spodziewamy się, że to spotkanie nie zakończy jeszcze dyskusji, ona zapewne będzie trwała prawdopodobnie jeszcze przez kilka miesięcy zanim ta wizja współpracy zostanie wypracowana.

Teraz pozwolę sobie przejść do konkretnych punktów i tematów związanych z unijną polityką wobec Europy Wschodniej. Jeśli chodzi o instrumenty prawne, chciałabym podzielić wypowiedź na dwie części: najpierw omówić te instrumenty prawne, które obecnie obowiązują, następnie przejść do propozycji, jakie są rozpatrywane i jakie pojawiają się w dyskusji.

Jeśli chodzi o obecnie obowiązujące instrumenty, to podstawą dla współpracy Unii Europejskiej z Rosją, Ukrainą i Mołdową są dwustronne Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy: Unia – Rosja, Unia – Ukraina, Unia – Mołdowa, zawarte w połowie lat dziewięćdziesiątych. Podobna umowa została wynegocjowana z Białorusią, ale nie została podpisana ze względu na regres w sytuacji wewnętrznej na Białorusi oraz wprowadzenie rządów autorytarnych. Wygląda na to, że jeszcze w najbliższym czasie nie ma szansy na zawarcie takiej umowy i będzie to możliwe dopiero, kiedy dojdzie do demokratycznych reform na Białorusi. Poza tym stosunki są regulowane bardzo wycinkowo. Nie ma umów handlowych, nie ma umowy o wolnym handlu. W zasadzie porozumienia o partnerstwie i współpracy stwarzają bardzo, bardzo szerokie możliwości rozwoju, współpracy zarówno politycznej, jak i w dziedzinie gospodarczej, aż do zawarcia umowy o wolnym handlu. Te możliwości w znacznej mierze nie zostały przez państwa Europy Wschodniej wykorzystane, co jest z kolei wysuwane przez Unię Europejską jako argument przeciwko poszukiwaniu w chwili obecnej nowych instrumentów prawnych, które miałyby zastąpić te obowiązujące, aczkolwiek one nie są doskonałe, a potrzeby i współpraca w wielu dziedzinach już dawno przekroczyły te możliwości, które dają porozumienie o partnerstwie i współpracy.

Dotyczy to m.in. współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zostały zainicjowane negocjacje umów o readmisji, ale są dopiero na bardzo wstępnym etapie. Oczywiście takim szerszym instrumentem prawnym, który jest również negocjowany, są porozumienia o przystąpieniu tych państw do Światowej Organizacji Handlu i protokoły uzgodnień z Unią Europejską.

Poza instrumentami umownymi jest również instrument polityczny, o którym warto wspomnieć. To są wspólne strategie Unii Europejskiej wobec Rosji i wobec Ukrainy, które zostały przyjęte w końcu lat dziewięćdziesiątych i którym odpowiadają analogiczne dokumenty przyjęte po stronie tych państw partnerskich.

Jeśli chodzi o nasze propozycje przedstawione w non-paper, to zaproponowaliśmy wyjście naprzeciw oczekiwaniom i dążeniom tych państw w Europie Wschodniej, które mają

aspiracje europejskie i które je wyrażają i widzą siebie w przyszłości jako państwa zintegrowane z Unią Europejską, jako jej członkowie. Proponujemy wyjście naprzeciw tym aspiracjom i zawarcie umów stowarzyszeniowych, czy też umów wyższego rzędu, zbliżających te państwa do Unii Europejskiej, stwarzających mechanizmy wspierające proces dostosowawczy i proces zbliżenia, wspierające rozwój dialogu politycznego, współpracy gospodarczej i w innych dziedzinach.

Stanowisko Unii Europejskiej jest niejednoznaczne. Komisja Europejska w swoim dokumencie opublikowanym w połowie marca proponuje zawarcie porozumień, czy też układów sąsiedzkich, nie precyzując bliżej, co miałyby być ich zawartością i raczej sugeruje, że nie należy spieszyć się z zawieraniem tych umów. Najpierw należy wykorzystać możliwości, jakie leżą w ramach obecnie obowiązujących porozumień.

Część państw członkowskich Unii Europejskiej z kolei jest skłonna poprzeć w przyszłości zawarcie umów stowarzyszeniowych z Ukrainą czy Mołdową. Natomiast nie będzie w Unii Europejskiej gotowości do tego, żeby choćby pozwolić na zawarcie w tych umowach stowarzyszeniowych jednostronnej deklaracji o tym, że celem Ukrainy czy Mołdowy jest członkostwo w Unii Europejskiej. Z jednej strony obserwujemy korzystne, naszym zdaniem, zaniechanie przez niektórych polityków Unii wyznaczania granicy przyszłej Unii Europejskiej na polskiej granicy wschodniej. Ponadto mówi się o otwartości i potrzebie dyskusji na temat przyszłych wschodnich granic Unii Europejskiej i naszego udziału w tej dyskusji. Jednocześnie nie ma jednak gotowości, żeby chociażby wyjść z taką deklaracją, z jaką swego czasu Unia wyszła wobec państw Bałkanów Zachodnich, że jesteśmy otwarci na członkostwo, jeżeli spełnicie określone warunki, takie same jakie są stawiane innym członkom.

Jeśli chodzi o możliwości regulacji współpracy za pomocą instrumentów prawnych, to należy wspomnieć o dążeniu obu stron do zawarcia w przyszłości umów o wolnym handlu. Nie wiadomo tylko, czy to by były odrębne umowy, czy byłyby one w ramach obowiązujących umów sąsiedzkich. Wizja jeszcze nie jest jasna, rozmowy na temat wolnego handlu będą dopiero możliwe po przystąpieniu tych państwo do Światowej Organizacji Handlu. Myślenie idzie również dalej, ale tu jest jeszcze więcej niewiadomych, mianowicie w kierunku stworzenia jakiegoś wspólnego obszaru gospodarczego. Dyskusja z Rosją na ten temat trwa od kilku lat, na razie bez większych efektów. Są propozycje, zresztą znalazły one się również w polskim non-paper, żeby tę ideę rozszerzyć również na pozostałe państwa sąsiedzkie z Europy Wschodniej. Przy czym chciałabym zastrzec, że nie chodzi nam o skłanianie tych państw do wzajemnej integracji gospodarczej ze sobą, czyli niejako skłanianie do reintegracji z Rosją, to absolutnie nie jest naszym zamiarem. Chodzi przede wszystkim o wspieranie dalszej, poza tylko strefą wolnego handlu, integracji tych państw z Unią Europejską i

selektywne, stopniowe wprowadzania czterech wolności. Być może w przyszłości osiągnęlibyśmy podobny zakres współpracy, jaki jest w europejskim obszarze gospodarczym.

Teraz przejdę do omówienia współpracy instytucjonalnej. Jest ona ustanowiona przez porozumienie o partnerstwie i współpracy, ale w przypadku Ukrainy i Mołdowy wyszła już poza ustalenia tych porozumień. Mianowicie nie przewidują one spotkań na szczycie, tymczasem od kilku lat odbywają się raz do roku spotkania na szczycie Unii z Ukrainą i z Mołdową. Rosja jest w pozycji uprzywilejowanej, gdyż w jej przypadku spotkania na szczycie były, po pierwsze, od początku wpisane w Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, po drugie, spotkania odbywają się dwa razy w roku. Jesteśmy w trakcie przygotowań do następnego, które odbędzie się 31 maja w St. Petersburgu, formuła spotkania będzie niecodzienna, dlatego, że strona rosyjska zaprosiła do udziału przywódców wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Wszystkie spotkania na szczycie odbywały się w formule trojki, czyli szefa rządu państwa sprawującego przewodnictwo, przewodniczącego Komisji Europejskiej i wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tym razem Rosjanie zaproponowali inną, niezwykłą, formułę. Na razie państwa przystępujące do Unii nie uzyskały zaproszenia do udziału w tym spotkaniu już jako aktywni obserwatorzy. Ta formuła zaproszenia wiąże się z rosyjskimi propozycjami zmiany formy części spotkań Unia–Rosja na spotkania z udziałem wszystkich przedstawicieli państw Unii Europejskiej. Dyskusja na ten temat w samej Unii trwa, Komisja przedstawiła swoje stanowisko, podobnie przewodnictwo greckie. Państwa członkowskie wypowiadające się na ten temat raczej nie chcą, żeby ustanawiać tryb współpracy z Rosją, analogiczny do tego, który został wprowadzony już we współpracy z NATO. Tym niemniej jeszcze nie zapadły rozstrzygnięcia, więc sprawa jest nadal otwarta.

Poza spotkaniami na szczycie odbywają się spotkania tzw. Rady Konsultacyjnej, a także spotkania ministerialne w różnych układach tematycznych. Najwięcej takich spotkań Rady, z udziałem różnych ministrów, jest w stosunkach z Rosją. Tam ta struktura instytucjonalna współpracy jest najbardziej rozbudowana. Poza tym są spotkania na niższym szczeblu roboczym. Od kwietnia bieżącego roku do struktury instytucjonalnej współpracy z Ukrainą i z Mołdową dojdzie nowy element, mianowicie współpraca w ramach Konferencji Europejskiej, w której te państwa po raz pierwszy będą uczestniczyły.

Ostatnia część mojej wypowiedzi dotyczy instrumentów współpracy oraz instrumentów pomocowych, finansowych. W zasadzie chciałabym rozszerzyć ten temat, dlatego że pomoc unijna dla państw Europy Wschodniej jest ważna nie tylko w wymiarze finansowym. Mając to na myśli zaproponowaliśmy w non-paper nowe formy współpracy, nowe formy pomocy tym państwom, które niekoniecznie mają wymiar finansowy.

Najważniejsze w nich jest to, że służą one przekazywaniu wiedzy, know how, naszych doświadczeń z procesu transformacji, z procesu przejmowania standardów europejskich, czy też doświadczeń z takich dziedzin, jak funkcjonowanie demokracji i samorządów lokalnych, które w naszej ocenie są niezwykle istotne. Taka wiedza powinna dopływać do naszych partnerów w Europie Wschodniej. Jest ona pomocna w procesie przemian i służy tworzeniu warunków dla realizacji koniecznych zmian, nie tylko na wysokim szczeblu politycznym, ale w samorządach, we władzach regionalnych, w życiu społecznym.

Jeśli chodzi o obecnie funkcjonujące instrumenty finansowe, to w zasadzie możemy mówić tylko o pomocy w ramach Programu TACIS, który ma wydzielone sekcje na wspieranie współpracy transgranicznej oraz na wspieranie małych projektów. Pewne sumy były przeznaczone np. na zwalczanie skutków katastrofy w Czarnobylu i na wsparcie państw Europy Wschodniej w związku z konkretnymi trudnymi sytuacjami, w których znalazły się ich gospodarki czy też budżet. W rozmowach z Unią Europejską od pewnego czasu, co także zostało to powtórzono w non-paper, zwracamy uwagę na potrzebę zmiany podejścia w świadczeniu i przekazywaniu pomocy dla państw Europy Wschodniej.

Po pierwsze proponujemy, żeby to podejście było bardziej partnerskie. Zresztą na narzucanie swoich wizji i koncepcji tzw. pomocy technicznej bardzo narzekali partnerzy z Ukrainy i Mołdowy, kiedy to przeprowadzaliśmy rozeznanie, jakie są oceny dotychczasowych projektów pomocowych. Był to jeden z tych punktów, których oceny były krytyczne i wydaje nam się, także po lekturze propozycji Komisji Europejskiej i rozmowach w Unii Europejskiej, że proponowany przez nas punkt widzenia zaczyna spotykać się ze zrozumieniem strony unijnej.

Po drugie proponujemy lepszą koordynację programów pomocowych przeznaczonych na wspieranie współpracy regionalnej i trans-granicznej. To jest efektem naszych nienajlepszych doświadczeń z obecnego wykorzystania funduszy PHARE i TACIS na tę współpracę. Wydaje się, że spotykamy się ze zrozumieniem po stronie unijnej.

Wreszcie proponujemy stworzenie nowych instrumentów, które byłyby przeznaczone do wspierania takich priorytetowych celów w polityce Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej, jakimi niewątpliwie jest rozwój instytucji, rozwój kapitału ludzkiego, wspieranie przemian strukturalnych, rozwój infrastruktury granicznej, łączącej te państwa z Unią Europejską. Nie mamy jeszcze szczegółowej odpowiedzi na nasze propozycje, Unia zastanawia się. Jest mowa o stworzeniu nowego instrumentu pomocowego, który jest na razie bardzo ogólnie określany jako instrument sąsiedztwa. W chwili obecnej nie ma jednak ani jednoznacznej wizji, czym miałyby być ten instrument pomocowy, czy zastąpiłby obecny program współpracy, czy raczej byłby to instrument koordynujący. Dyskusja na ten temat

trwa i będziemy się starać, żeby tak na nią wpłynąć, aby jak najbardziej uwzględniała ona nasze propozycje, a jednocześnie potrzeby naszych sąsiadów.

## **Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz<sup>2</sup>**

Chciałabym przedstawić podobne kwestie, które poruszała moja przedmówczyni, choć z innego punktu widzenia. Mianowicie chcę mówić o pewnych pomysłach, sugestiach odnośnie przyszłej polityki wschodniej poszerzonej Unii Europejskiej, ale widzianych z perspektywy innej – eksperckiej. Pozwala to z jednej strony na oderwanie się od dzisiejszego, praktycznego myślenia i spojrzenie w przyszłość, na to, jak ewentualnie mogłaby taka polityka wyglądać. Po wielu dyskusjach, rozmowach i pracach na ten temat, wydaje się, że mogłaby ta polityka podążać w następującym kierunku.

Przede wszystkim kluczową kwestią jest to, że polityka wobec wschodnich sąsiadów musi się wpisywać w szerszą politykę wobec całego bliskiego sąsiedztwa. Nie może być ani tworzona, ani w żaden sposób koncepcyjnie planowana, bez tego szerszego kontekstu. Natomiast w ramach tej szerszej polityki wobec bliskiego sąsiedztwa musi być czymś odrębnym, mającym określoną autonomię.

Jeżeli mówimy o geograficznym zakresie, sama polityka wschodnia czy polityka wobec wschodniego sąsiedztwa, naszym zdaniem, powinna, po pierwsze, ograniczać się wyłącznie do krajów bezpośrednio graniczących z przyszłą poszerzoną Unią Europejską, chodzi tu o cztery państwa: Białoruś, Ukrainę, Mołdawię i Rosję. Nie powinna być łączona, jak to było dotychczas w unijnej polityce wobec Europy Wschodniej, z pozostałymi krajami byłego Związku Radzieckiego, co oczywiście nie oznacza, że wobec tych krajów nie powinna obowiązywać, istnieć, być tworzona i redefiniowana polityka UE. Jak najbardziej powinna, ale te dwie kwestie powinny zostać rozdzielone. Polityka wobec krajów bezpośrednio graniczących musi mieć jednak zupełnie odrębną jakość, powinna mianowicie dotyczyć zupełnie innych kwestii niż ta prowadzona wobec pozostałych krajów postradzieckich.

Kluczową sprawą jest też, aby ta polityka obejmowała wszystkie cztery wspomniane kraje, tzn. żeby nie następowało rozdzielenie Rosji od trzech pozostałych krajów sąsiedzkich. Podkreślam to dlatego, że takie pomysły pojawiały się wielokrotnie w różnych wypowiedziach unijnych. Chociaż w świetle ostatniego komunikatu Komisji Europejskiej Rosja nie została rozdzielona jednoznacznie od pozostałych trzech krajów sąsiedzkich, to też nie zostało przesądzone, że to zróżnicowanie nie nastąpi. Wydaje się bardzo ważne, żeby wszystkie te cztery kraje były traktowane razem, z kilku przyczyn, z których najważniejsza jest taka, że nie da się stworzyć wspólnej, całościowej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa, jeżeli

wyłączy się najważniejszego sąsiada z tej polityki. Poza tym wszystkie te kraje są ze sobą ściśle powiązane na wszelkich możliwych poziomach - politycznym, gospodarczym, społecznym. We wszelkich inicjatywach czy programach zorientowanych na cały region zaistniałyby trudności w momencie, kiedy Rosja zostałaby wykluczona albo traktowana odrębnie.

Tak zdefiniowana geograficznie polityka wschodnia powinna, naszym zdaniem, być prowadzona na dwóch poziomach: na poziomie regionalnym i na poziomie poszczególnych krajów. Na poziomie regionalnym zostałyby zdefiniowane zasadnicze cele, jakie ma Unia Europejska wobec całego regionu, a także zasady, mechanizmy i obszary priorytetowe tej polityki.

Dlaczego tak ważne jest zdefiniowanie tych wszystkich ram współpracy już na poziomie regionalnym? Z dwóch przyczyn.

Po pierwsze dlatego, że stworzenie takich ogólnych ram, przejrzystych mechanizmów współpracy, zdefiniowanie celów, zasad i obszarów współdziałania na poziomie całego regionu, stwarzałoby możliwość równoprawnego traktowania albo przynajmniej równych szans uczestnictwa wszystkich tych krajów we współpracy z Unią, ponieważ wszystkie te kraje miałyby jasno określone, jakie są cele, mechanizmy, obszary współdziałania. Te zasady byłyby jasne i równo dostępne dla wszystkich zainteresowanych krajów sąsiedzkich. To wykluczałoby, albo w każdym razie ograniczałoby możliwość zaistnienia sytuacji, w której stosowane są różne zasady wobec poszczególnych krajów. A właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie. Wykluczałoby to też pojawianie się pewnych pomysłów, inicjatyw na zasadzie *ad hoc*. Mnóstwo jest takich przykładów w dotychczasowej polityce unijnej, poczynając od kwestii wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Warto zwrócić uwagę, jak ta kwestia wypłynęła. Po prostu było jakieś nieporozumienie słowne na szczycie unijno – rosyjskim, a ponieważ już padło z ust wysokiego urzędnika, to trzeba było jakoś sprawę rozwijać. Takich inicjatyw, które nagle pojawiają się, a potem są kontynuowane siłą inercji czy też w celu zachowania konsekwencji, było wiele. Niektóre wyrosły na ważne kwestie, marginalizując inne, istotniejsze sprawy. Przykład Kaliningradu jest chyba najbardziej symptomatyczny.

Takich elementów w dotychczasowej polityce unijnej jest dużo i są one m.in. konsekwencją braku zdefiniowania na poziomie całego regionu celów, zasad i obszarów współdziałania oraz zasadniczych mechanizmów współpracy. Jak zatem mogłaby wyglądać ta definicja zasadniczych ram współpracy?

Jeśli chodzi o cele, zostały one już wielokrotnie zdefiniowane i to jest najmniej kontrowersyjny element. Mianowicie chodziłoby o promowanie wszelkiego rodzaju

---

<sup>2</sup> Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz jest kierownikiem działu rosyjskiego w Ośrodku Studiów Wschodnich

współpracy, zapobieganie narastaniu dystansu. Trochę bardziej kontrowersyjny jest sposób osiągnięcia tych celów. Byłyby one realizowane m.in. poprzez promowanie rozwiązań, standardów, ustawodawstwa, jakie istnieje w Unii Europejskiej. Takie podejście znalazło się, chyba po raz pierwszy w tak bardzo konkretny sposób, w ostatnim komunikacie Komisji Europejskiej.

Jeśli chodzi o postulowane założenia polityki wschodniej odnośnie całego regionu, to wydaje nam się, że najbardziej optymalnym podejściem byłoby, po pierwsze, pozostawienie kwestii członkostwa w Unii kwestią otwartą, tzn. nie przesądzanie sprawy członkostwa, nie mówienie o tym, że ono jest możliwe lub niemożliwe. Po prostu na razie nie przesądzanie jej w ogóle i pozostawienie jej otwartej.

Niezwykle istotne jest założenie równych szans współpracy wszystkich wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej, współpracy pomiędzy nimi a Unią. Podstawą takiej współpracy miałyby być konkretne, negocjowane umowy, które przewidywałyby harmonogram określonych działań, zarówno ze strony Unii, jak i ze strony unijnych partnerów. Przy czym te umowy byłyby negocjowane dwustronnie, pomiędzy Unią a poszczególnymi krajami sąsiedzkimi i zawierałyby bardzo konkretne elementy, które w określonym czasie miałyby być zrealizowane i w określony sposób weryfikowane. Z tym byłoby powiązane kolejne założenie tej polityki, mianowicie warunkowość unijnej pomocy, tzn. unijna pomoc nie byłaby oderwana od procesów reformatorskich czy modernizacyjnych w poszczególnych krajach, lecz byłaby ściśle związana z określonymi postępami w różnych dziedzinach, przewidzianymi i zweryfikowanymi na podstawie uzgodnionych dwustronnie planów działania.

Kolejnym założeniem byłaby ciągłość instytucjonalna w stosunku do sytuacji obecnej, czyli obowiązywanie instytucji bilateralnych. Przemawia za tym, moim zdaniem, wiele argumentów.

Pierwszym jest ten, że wiele koncepcji można zmienić w podejściu, natomiast instytucje zmienia się najtrudniej. Są one oparte na już zawartych umowach o współpracy i jakoś funkcjonują. Byłyby też w stanie spełniać wszystkie wyżej wymienione zadania. W ramach tych instytucji możnaby zarówno negocjować wspomniane plany działania jak i je weryfikować, omawiać kwestie warunków pomocy i sprawy dotyczące stosunków dwustronnych. Tu chciałabym jeszcze zaznaczyć, że założeniem takiej dwupoziomowej polityki, o której wspomniałam na początku, jest to, iż ogólne zasady współpracy ustalone na poziomie regionalnym miałyby być realizowane na poziomie bilateralnym, czyli na poziomie Unia – poszczególne kraje sąsiedzkie. Wobec tego mielibyśmy do czynienia z sytuacją, kiedy wobec regionów są zdefiniowane cele, założenia, obszary działania, natomiast te wszystkie zadania byłyby realizowane na poziomie indywidualnym w odniesieniu do każdego kraju, w zależności od jego możliwości, gotowości do współpracy, zainteresowania

poszczególnymi obszarami, i z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej.

Dotychczas powiedziałam o celach i założeniach tej polityki wobec wschodniego sąsiedztwa. Pozostały jeszcze obszary współpracy.

Tutaj najważniejszym obszarem wydaje się być kwestia wspólnej europejskiej przestrzeni gospodarczej. Istotne wydaje się, aby ta inicjatywa została rozszerzona na pozostałe kraje sąsiedzkie. W zasadzie nic nie uzasadnia ograniczenia tej inicjatywy wyłącznie do Rosji. Po pierwsze, brzmi to niepolitycznie, kiedy mówi się o europejskiej przestrzeni gospodarczej i ogranicza ją wyłącznie do relacji unijno – rosyjskiej. Wszystkie właściwie, bardzo wstępne jak na razie, pomysły zawarte w tej inicjatywie mogłyby swobodnie stanowić propozycje dla pozostałych wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej.

Kolejnym obszarem byłby obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Tutaj główną kwestią byłaby niewątpliwie kwestia granicy, przy czym sprawa ta powinna być rozpatrywana w dwóch obszarach.

Po pierwsze, szereg działań miałyby zmierzać do uczynienia tej granicy jak najbardziej bezpieczną. To jest to wszystko o czym się mówi, czyli modernizacja infrastruktury, współpraca na poziomie służb granicznych, a także zwalczanie wszelkiej przestępczości trans-granicznej, wszelkich zagrożeń, które ewentualnie przez tą granicę mogą przenikać.

Natomiast drugim elementem współpracy granicznej miałyby być wszelkie inicjatywy nakierowane na „przyjazność” granicy, czyli minimalizowanie dystansu, barier, którym istnienie takiej granicy niewątpliwie sprzyja. Tutaj oczywiście możnaby brać pod uwagę inspirowanie współpracy trans-granicznej, ale także szkolenie służb granicznych pod kątem godnego traktowania osób przybywających ze Wschodu, z czym *nota bene* nie tylko my mamy problemy. Wydaje nam się, że jest to tylko problem polski, lecz to jest też problem słowacki, to jest też problem węgierski. Dotyczy to całej wschodniej granicy. Także kwestia promowania i rozpowszechniania informacji o sposobach uzyskiwania wiz i możliwościach podróżowania. To także sprzyjałoby „przyjazności” granicy. Byłyby wreszcie wszelkie rozwiązania, które dotyczyłyby uelastyczniania obecnego reżimu Schengen. O tym bardzo wstępnie, ale jednak wspomniano w komunikacie Komisji Europejskiej, co jest bardzo ciekawe. Oczywiście to może do niczego nie doprowadzić, ale takie sformułowanie w tym komunikacie się znalazło. Mówi się o małym ruchu granicznym, co na razie trudno odnieść do wschodniej granicy, ale pomału te sprawy możnaby, także w odniesieniu do wschodniej granicy, rozpatrywać.

Kolejnym obszarem byłaby kwestia infrastruktury, przy czym chodzi głównie o infrastrukturę transportową i energetyczną.

Kolejnym obszarem, najbardziej przyszłościowym, jest obszar bezpieczeństwa, poczynając od kwestii nierozprzestrzeniania broni i handlu bronią aż po ogólną współpracę w wymiarze bezpieczeństwa, co i dla samej Unii na razie jest przyszłością bardzo odległą. Jak na razie ta kwestia jest ograniczona do dialogu z Rosją, choć nic nie przemawia za tym, żeby dialog o bezpieczeństwie toczył się wyłącznie z Moskwą, a nie było takiej propozycji wobec pozostałych wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej.

Bardzo ważną sferą byłyby też sfera współpracy w zakresie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, czyli promowanie tych wartości zarówno na poziomie państwowym, jak i na poziomie współpracy pozarządowej i lokalnej.

Wszystkie te kwestie byłyby realizowane na poziomie indywidualnym, natomiast istniałyby ogólne regionalne zasady, określone na poziomie regionu ramy współpracy, które zapewniałyby konsekwentność tej polityki i jej przejrzystość, jej niedyskryminacyjny charakter, co wydaje się bardzo ważne.

Kończąc chciałabym dodać, że oczywiście na poziomie indywidualnym poza wspomnianymi kwestiami wspólnymi dla całego regionu, musiałyby być rozpatrywane kwestie specyficzne dla poszczególnych krajów, które nie odnoszą się do innych państw sąsiedzkich. Na przykład w odniesieniu do Rosji byłby to dialog energetyczny, ale dialog energetyczny odnoszący się do Rosji jako do producenta surowców energetycznych, natomiast już nie w kwestiach infrastruktury transportowej, bo to się odnosi oczywiście do całego regionu. Biorąc jednak pod uwagę te wszystkie obszary, okazuje się, że nie zostaje wcale tak wiele kwestii specyficznych dla poszczególnych krajów. Bo np. problem Kaliningradu powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście problemów granicznych, przynajmniej jeśli chodzi o problemy wizowe.

### **Rafał Trzaskowski<sup>3</sup>**

Ja chciałem podejść do tych kwestii z jeszcze innej perspektywy, mianowicie z punktu widzenia naszej przyszłej roli w Unii Europejskiej, uczestnictwa w montowaniu przeróżnego rodzaju koalicji etc. Skąd takie spojrzenie?

Wydaje mi się, że po naszym wejściu do UE będzie istniała konieczność konstruktywnego działania, żeby Polska wykazywała się na kilku polach, demonstrując, że ma coś do powiedzenia i coś do wniesienia do Unii Europejskiej. Nie da się bowiem ukryć, że będzie dominowała postawa roszczeniowa po naszym wejściu do Unii. Zwłaszcza, że warunki finansowe, na których do Unii wchodzimy, nie są najlepsze, szczególnie przez pierwsze trzy lata. Wiadomo, że Polska będzie koncentrować się na walce o kolejną

---

<sup>3</sup> Rafał Trzaskowski pracuje w Centrum Europejskim Natolin. Wypowiedź nieautoryzowana.

perspektywę finansową, czyli na budżecie na lata 2007-2013. Dlatego też to, jak będziemy postrzegani w Unii zależeć będzie od tego, czy tylko walka o warunki finansowe na przyszłe lata będzie naszym priorytetem, czy też będziemy mieli coś konstruktywnego do zaoferowania. Przez ten pryzmat będziemy oceniani przez naszych partnerów. W związku z tym konieczna jest pewna przeciwwaga. Z jednej strony postawa roszczeniowa, która na pewno będzie dominować, z drugiej konstruktywna polityka, dzięki której będziemy mogli dowodzić wszystkim, że jednak mamy coś Unii do zaproponowania, poza ewentualną walką o odwołanie do Boga w Konstytucji Europejskiej.

Mamy tu przykład Wielkiej Brytanii, oraz, nie tak drastyczny, Hiszpanii. Generalnie rzecz biorąc Wielka Brytania koncentrowania się tylko na finansach po rozszerzeniu, przez lata dominował tam taki syndrom poniżenia, czy też syndrom złych warunków akcesji. Przez ten syndrom Wielka Brytania była przez wiele lat postrzegana i był to jeden z czynników powodujących, że w sumie Wielka Brytania była marginalizowana. Tak samo droga Hiszpanii do tego, żeby stać się pełnoprawnym, ważnym członkiem Unii wiodła przez lata marginalizacji, przez to, że była ona znana przez swoje „terrorystyczne” zachowania, czyli walkę o pieniądze, walkę o poprawę złych warunków członkostwa, walkę o rybołówstwo itd.

W naszej polityce europejskiej, mówiąc prowokacyjnie, mało było strategii, głównie koncentrowaliśmy się na „bieżączce”, na negocjacjach, na tych sprawach, które w danym momencie się działy, na maksymalizacji przepływów finansowych. Jeżeli w ogóle mówi się o jakiejś polityce europejskiej, to najczęściej jest ona postrzegana przez pryzmat bezpieczeństwa. Polityka wschodnia stanowi pole, na którym Polska może coś udowodnić i jest to niewątpliwie pierwszy, pozytywny przykład próby myślenia w kategoriach strategicznych, próby postawienia się już w roli przyszłego członka. Do tego polityka wschodnia stanowi pewnego rodzaju poligon doświadczalny. Dlaczego?

Otóż, powiedziałbym, że najważniejszym czynnikiem determinującym naszą przyszłą rolę w Unii Europejskiej będą nie komisarze, nie deputowani w Parlamencie Europejskim, nawet nie liczba głosów w Radzie, ale to jak my do tego członkostwa będziemy organizacyjnie przygotowani. Najważniejszą osobą będzie zaś nasz stały przedstawiciel w Brukseli, ponieważ najwięcej decyzji podejmowanych jest w Komitecie Stałych Przedstawicieli. Jeżeli przedstawiciel ten będzie osobą, która ma słabą pozycję polityczną, a poza tym musi polegać na bardzo złych mechanizmach koordynacji polityki europejskiej, w takim wypadku rola Polski będzie słaba. W związku z tym polityka wschodnia stanowi poligon doświadczalny, dlatego, że wymaga koordynacji, wymaga podejścia, które będzie ze sobą łączyło zarówno kwestie bezpieczeństwa, Schengen, ...etc., jak również współpracę we wszystkich politykach pierwszofilarowych. Dzięki temu Polska będzie mogła się uczyć i doskonalić swoje mechanizmy koordynacyjne, co potem pomoże nam w odgrywaniu

pozytywnej i konstruktywnej roli w Unii Europejskiej, a także lepiej korzystać z potencjału nicejskiego, tzn. z tych głosów, które mamy w Radzie Unii Europejskiej. Tych głosów jest sporo. Na systemie nicejskim skorzystaliśmy najwięcej wraz z Hiszpanią, tylko problem jest taki, jak my z tego skorzystamy, czy będziemy się koncentrować tylko i wyłącznie na blokowaniu decyzji, czy będziemy właśnie proponowali konstruktywne rozwiązania, tak jak w przypadku polityki wschodniej.

Przez lata w tej dziedzinie było wiele deklaracji w Polsce, ale to na szczęście się zmienia. Już w ostatnim non-paper MSZu można znaleźć konkrety, jeszcze wcześniej zaczęły się one pojawiać choćby w tym, co proponowała minister Hübner w Konwencji. Ważna jest przy tym recepcja drugiej strony. Hiszpanie wchodząc do Unii Europejskiej opowiadali, że ich największym wkładem będzie to, że mają fantastyczne stosunki z Ameryką Południową. Potem bardzo często okazywało się, że państwa Ameryki Łacińskiej, kiedy miały coś do załatwienia z Unią, załatwiały to bezpośrednio w Brukseli, a nie przez Hiszpanię. W związku z tym warto się przyjrzeć, jak zmieniała się rola Hiszpanii poprzez to, że Hiszpania proponowała te zacieśnione stosunki z Ameryką Południową. Czy Hiszpanie to dobrze wykorzystali, czy w ogóle to wykorzystywali po to, by wzmacniać swoją wiarygodność i swoją pozycję w Unii Europejskiej. To jest na pewno ciekawy przykład.

Wiadomo, że Unia interesuje się tym, co mówimy na temat polityki wschodniej. Tu znowu kolejny przykład personalny: w momencie, gdy słyszy się polskie wystąpienia na konferencjach różnego rodzaju, kiedy Polska mówi, jak postrzegamy Niceę, co myślimy o przyszłości Europy itd., zainteresowanie jest słabe. W momencie, kiedy reprezentanci Polski zaczynają mówić o polityce wschodniej, nagle następuje ożywienie. Unia jest rzeczywiście zainteresowana tym, co mamy do powiedzenia na ten temat. Oczywiście najważniejsze jest, żeby proponować jakieś rozwiązania nowatorskie, żeby czasami wyprzedzać wręcz inicjatywy Unii albo przynajmniej szybko na nie reagować.

Jeżeli chodzi o samą politykę wschodnią, jeszcze raz podkreślam, nie wystarczy wymieniać tylko dziedziny współpracy, ważne są konkretne propozycje, które, jak już mówiłem, zaczęły się pojawiać. Na przykład w ostatnim non-paper mamy różnego rodzaju propozycje dotyczące edukacji, inwestowania w zasoby ludzkie, wspomaganie w tworzeniu katedr europejskich na uniwersytetach, fundowanie przeróżnego rodzaju stypendiów. To są te rzeczy, które są istotne, ponieważ są konkretne, wykraczają poza ogólne rozważania.

Tutaj oczywiście bardzo istotne jest zintegrowane podejście do polityki wschodniej, próba stworzenia z niej konkretnej polityki regionalnej, o czym możemy przeczytać w opracowaniu Ośrodka Studiów Wschodnich. Jest to też próba proponowania nowatorskich rozwiązań, pomimo, że Unia nie do końca lubi odważne myślenie. Pamiętam jak Polska negocjowała unijną pomoc dla swojej zachodniej granicy z Niemcami. Były wtedy

propozycje, żeby budować przejścia graniczne na zasadzie modułów, które potem w przyszłości mogłyby być przeniesione na naszą granicę wschodnią, żeby nie budować wszystkiego w betonie, ale właśnie jak najwięcej w możliwych do przeniesienia elementach. Unia nie chciała w ogóle o tym słyszeć. Pojawia się pytanie, dlaczego? Właśnie dlatego, że jest pewien opór wobec myślenia w sposób odważny.

Drugim przykładem mogą być kryteria absorpcji. W momencie, kiedy do Unii wchodziły nowe państwa, bardzo często był to bodziec do zmiany o myśleniu o polityce strukturalnej. I tu nie chodzi tylko o ilość przepływów finansowych, ale o to jak te przepływy finansowe są skonstruowane. Z naszej strony na przykład było błędem to, że wchodząc do Unii nie próbowaliśmy zmieniać kryteriów absorpcji, tak aby wkład własny w projektach finansowanych przez UE był mniejszy. Przez to będziemy mieć problemy z absorpcją i sumy, które Unia obiecała w Kopenhadze prawdopodobnie w dużej mierze nie zostaną wykorzystane. Teraz mamy pole do popisu, żeby próbować proponować tego typu rozwiązania, z myślą o naszych wschodnich sąsiadach i znowu zmuszać Unię do myślenia bardziej odważnego. To będziemy mogli powoli robić, najpierw jako obserwator, a później jako członek.

Poza tym, jeśli chodzi o pomoc finansową, to wydaje się, że mamy naprawdę dużo do zaoferowania naszym wschodnim sąsiadom. To właśnie Polacy będą najprawdopodobniej próbowali pomagać tym krajom w omijaniu pułapek biurokratycznych, wspólnie pracować nad poprawianiem absorpcji. W tej kwestii rzeczywiście mamy know-how.

Teraz ostatnich kilka zdań na temat polityki względem naszych sąsiadów. Przede wszystkim jest tak, że czytając dokumenty MSZ lub opracowania Ośrodka Studiów Wschodnich pierwszą cechą, jaka się rzuca w oczy, jest to, że próbujemy koncentrować się na czterech naszych najbliższych sąsiadach. Jest pewne rozdzielenie polityki wobec nich od tej dotyczącej innych postsowieckich krajów. Po drugie, kwestia traktowania sąsiadujących z nami państw. Do tej pory rzeczywiście było tak, że Unia w pewien sposób preferowała Rosję. Jeżeli przyglądamy się umowom o współpracę, czy też porównujemy strategię wobec Rosji i Ukrainy, to dostrzegamy występujące między nimi pewnego rodzaju różnice. I teraz pytanie jest takie, co z tym fantem zrobić? Czy jako przyszły członek Unii powinniśmy dbać o to, żeby panowała równowaga między traktowaniem naszych sąsiadów. Jest to, generalnie rzecz biorąc, trudny problem.

Prawdopodobnie ze strony Ukrainy jest większa gotowość do uznania nas jako partnera czy pośrednika, dzięki któremu można lepiej współpracować z Unią Europejską, niż w przypadku Rosji, która prawdopodobnie będzie najchętniej załatwiała swoje problemy w Brukseli bez naszego pośrednictwa. Do tego dochodzi oczywiście kwestia Białorusi, i tu znowu wydaje się, że prowadzimy jednak inną politykę względem tego kraju niż Unia

Europejska. Pozostaje pytanie, czy będziemy umieli różnić się konstruktywnie. Oczywiście, nie można wpaść w żadną pułapkę z tym związaną, bo problem Białorusi wydaje się jednym z problemów najbardziej skomplikowanych.

## Czym jest Centrum Stosunków Międzynarodowych?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.

Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

### *Nasz adres:*

UL . EMILII PLATER 25, 00-688 WARSZAWA  
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68, 629 38 98, 629 48 69  
fax.(0048-22) 646 52 58  
e-mail: [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)

### **Główni sponsorzy CSM**

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Friedricha Eberta
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.
- Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung
- West LB Polska S.A.

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

**Wszystkie „Raporty i Analizy” dostępne są w wersji on-line na stronie internetowej Centrum Stosunków Międzynarodowych**  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)

Osoby zainteresowane regularnym otrzymywaniem „Raportów i Analiz” pocztą elektroniczną prosimy o przesłanie swoich danych na adres [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl) lub faks +48 22 646 52 58. „Raporty i Analizy” są dostępne bezpłatnie.