

Andrzej Podraza

POLITYKA WSCHODNIA UNII EUROPEJSKIEJ: PROBA PODSUMOWANIA I PERSPEKTYWY ROZWOJU

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki wschodniej Unii Europejskiej, tj. uwarunkowań jej kreowania i wprowadzania w życie. Można postawić tezę, że brak spójności w działaniach unijnych w odniesieniu do sąsiadów wschodnich stanowi rezultat różnicy w intensywności stosunków poszczególnych państw członkowskich z Rosją, co automatycznie wpływa na pomijanie lub faworyzowanie relacji z innymi państwami obszaru postradzieckiego. Innymi słowy – bliskość z Rosją prowadzi do dystansu z Ukrainą, Gruzją oraz innymi państwami i *vice versa*. Artykuł ma charakter *policy paper*, wobec tego oprócz próby zarysowania analizowanego problemu przedstawia rekomendacje dla Unii Europejskiej, wskazuje, jakie powinny być założenia unijnej polityki wschodniej.

Uwarunkowania i rozwój polityki wschodniej Unii Europejskiej

Polityka wschodnia Unii Europejskiej jest pojęciem niezwykle szerokim i przez to niejednoznacznym. Obejmuje ona nie tylko działania Unii jako struktury wobec wschodnich sąsiadów, lecz także aktywność dyplomatyczną poszczególnych państw członkowskich. Taka konstatacja wynika ze skomplikowanej natury UE, którą można traktować jako swoisty i wyjątkowy podmiot polityki, łączący elementy ponadnarodowe i międzyrządowe. Jakkolwiek polityki zagraniczne realizowane przez poszczególne państwa członkowskie mają charakter autonomiczny, to jednak powinny pozostawać w zgodności z ogólnymi założeniami aktywności międzynarodowej przyjętymi w ramach Unii Europejskiej. Spójność działań podejmowanych przez

Unię i poszczególne państwa członkowskie stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań, z którym Unia nie może sobie skutecznie poradzić od momentu powstania Europejskiej Współpracy Politycznej w 1970 r. Postulat, aby Wspólnota czy Unia mówiła jednym głosem, pozostaje nadal niezrealizowany, pomimo wielu przeobrażeń Europejskiej Współpracy Politycznej, a później Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Stworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych dla prowadzenia aktywności międzynarodowej przez Unię Europejską nie poprowadzi od razu do rozwoju skutecznej polityki wschodniej. Aby do tego doszło, należy spełnić szereg innych warunków. Przede wszystkim państwa członkowskie powinny zademonstrować wspólną wolę polityczną w sprawie przyjmowania kompromisowych, ale zarazem jednolitych rozwiązań wobec wschodnich sąsiadów. Dotyczy to głównie określenia wspólnego stanowiska wobec Rosji oraz jednoczesnego zrównoważenia stosunków z innymi państwami. Niejednokrotnie bowiem stosunek do Rosji warunkuje zakres relacji z innymi państwami powstałymi w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Dążenie do bliskich kontaktów z Rosją wywołuje często dystans wobec innych państw Europy Wschodniej i traktowanie dawnego terytorium ZSRR jako swoistą strefę wpływów Rosji. Z drugiej strony niechęć czy podejrzliwość wobec Rosji i jej intencji w polityce zagranicznej skutkuje faworyzowaniem stosunków z takimi państwami, jak chociażby Ukraina czy Gruzja, w celu ich europeizacji i zbliżenia do struktur euroatlantyckich. Takie dwa rozbieżne punkty widzenia nie sprzyjają przyjęciu koherentnej polityki wschodniej, w ramach której zachowano by spójność relacji z poszczególnymi partnerami wschodnimi oraz pomiędzy różnymi stosowanymi formami współpracy i inicjatywami.

Kolejnym zasadniczym problemem polityki wschodniej jest efektywność instrumentów stosowanych przez Unię Europejską wobec wschodnich partnerów. Można zastanawiać się, czy polityka wschodnia może okazać się skuteczna bez jasnej oferty przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Inaczej rzecz ujmując, można rozważać, czy w sytuacji państw mających aspiracje proeuropejskie (np. Ukrainy) brak perspektywy członkostwa może negatywnie wpływać na kształtowanie się i wzmacnianie elit oraz polityki proeuropejskiej. Uwagi te sprowadzają się do rozwiązania podstawowego dylematu w stosunkach Unii z partnerami wschodnimi. Czy celem tych relacji ma być oferta członkostwa, czy partnerstwa? Jest to pytanie kluczowe, gdyż ewentualne członkostwo w Unii Europejskiej, a przede wszystkim w NATO może doprowadzić do kolizji interesów UE i Rosji, a to z kolei – doprowadzić do rywalizacji na obszarze postradzieckim. Z drugiej jednak strony może to doprowadzić do zróżnicowania interesów i postaw poszczególnych państw członkowskich wobec polityki wschodniej. Uwagi te nie dotyczą oczywiście Rosji ze względu na brak jasnych i sprecyzowanych aspiracji do członkostwa w organizacjach euroatlantyckich.

Podstawowym problemem w kształtowaniu skutecznej polityki wschodniej przez Unię Europejską jest zróżnicowanie postaw poszczególnych państw wobec Rosji. Analiza aktywności międzynarodowej Unii, zarówno w przeszłości, jak i obecnie, prowadzi do wniosku, że stosunek do Rosji, a wcześniej do Związku Radzieckiego dzielił państwa członkowskie. Zróżnicowanie to stało się szczególnie

widoczne po akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej w 2004 r. Większość z tych państw, przede wszystkim Polska oraz Litwa, Łotwa i Estonia, ze względu na ich doświadczenia historyczne, ma poważne trudności w unormowaniu relacji z Rosją. Co więcej, są one traktowane przez Moskwę jako państwa członkowskie drugiej kategorii: Rosja prowadzi dialog przede wszystkim z dużymi państwami członkowskimi, tj. głównie z Niemcami, Francją, Wielką Brytanią i Włochami. Może to niestety przypominać dialog ponad głowami, prowadzony w okresie międzywojennym przez Niemcy i Związek Radziecki, co doprowadziło do wybuchu II wojny światowej. Jakkolwiek porównanie to wydaje się niezmiernie odległe, to rozwijanie odrębnych relacji z poszczególnymi państwami bez należytej koordynacji w ramach całej Unii Europejskiej nie sprzyja postulowanej od dekad spójności działań, tzn. dążeń do tego, aby Unia w stosunkach międzynarodowych mówiła jednym głosem. W relacjach z Rosją istnieje daleko idące różnicowanie i dominacja interesów państw dużych, tzw. starej Unii Europejskiej. Co więcej, nowe państwa członkowskie utożsamia się z opcją antyrosyjską i wobec tego nieco odsuwa od głównego nurtu decyzyjnego w zakresie polityki wobec Rosji.

Swoisty flirt pomiędzy największymi państwami Unii Europejskiej a Rosją nie oznacza jednak, że w działaniach wobec Moskwy nie stawia się podstawowych pytań dotyczących celów polityki wobec tak znaczącego wschodniego sąsiada. Najważniejsze z nich brzmi, czy celem polityki wschodniej jest ograniczenie wpływów Rosji na obszarze postradzieckim, czy też próba współkształtowania polityki międzynarodowej we współpracy z Rosją. Inaczej rzecz ujmując, można pytać, czy kształtując politykę wschodnią, Unia powinna brać pod uwagę interesy Rosji, czy też dążyć do przeobrażenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Moskwy zgodnie ze standardami panującymi w świecie zachodnim.

Nie ulega wątpliwości, że możliwości oddziaływania na Rosję pozostają w znacznej mierze ograniczone. Wynika to z wielu powodów. Przede wszystkim Rosja jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, co stanowi świadectwo jej znaczenia w stosunkach międzynarodowych. Pomimo to Rosja nie dysponuje odpowiednim potencjałem gospodarczym, politycznym i militarnym, który predestynowałby to państwo do odegrania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Ale fakt, że posiada znaczące zasoby surowców energetycznych, tj. gazu ziemnego i ropy naftowej, i wykorzystuje je niejednokrotnie do osiągania celów politycznych, czego najlepszym przykładem może być dwukrotne wstrzymywanie dostaw gazu na Ukrainę w zimie, powoduje, że z Rosją muszą się liczyć państwa europejskie (i nie tylko), uzależnione w dużej mierze od wspomnianych dostaw.

W tym kontekście w ramach Unii i w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich można rozpatrywać problem bezpieczeństwa energetycznego. Jest to zagadnienie, które w znacznej mierze dzieli państwa członkowskie z uwagi na ich różnicowane interesy i postawy. Rosja w umiejętny sposób wykorzystuje różnicowanie poglądów w ramach Unii Europejskiej, działając zgodnie z zasadą „dziel i rządź”. Postawa taka może doprowadzić do sukcesu Rosji z uwagi na brak rzeczywistej wspólnej polityki energetycznej Unii oraz bliskie relacje niektórych stolic państw członkowskich, przede wszystkim dużych, z Moskwą. Co więcej, ogranicza to przyjęcie w ramach Unii takich działań wobec Rosji, które można by traktować

jako jednoznaczna i spójna reakcją Unii na aktywność Rosji na obszarze postradzieckim.

Rosja może liczyć na *sprawdzonych partnerów* w Unii, jak chociażby Włochy, a także takie państwa, jak Francja i Niemcy, które mogą zawetować przyjęcie jakiegokolwiek mocniejszego stanowiska, np. w sprawie kryzysu, jaki miał miejsce w Gruzji w sierpniu 2008 r. Takim postawom sprzyja realizacja projektów konstrukcji rurociągów gazowych łączących Rosję z Europą Zachodnią, które nie tylko mają omijać państwa nieczłonkowskie, jak Ukraina, ale również państwa członkowskie, jak Polska, czy państwa bałtyckie, które Rosja chciałaby izolować na arenie europejskiej. Konstrukcja alternatywnych, tzn. niekontrolowanych przez Rosję, dróg dostaw gazu do Europy, jak np. projekt Nabucco, napotyka na szereg problemów związanych z realizacją.

Pomimo że rurociąg Nabucco uważany jest za bardzo ważny projekt z punktu widzenia interesów europejskich, gdyż w istotny sposób przyczyniłby się do zapewnienia dywersyfikacji dostaw gazu z basenu Morza Kaspijskiego do Europy, to nie do końca rozstrzygnięte pozostają chociażby problemy finansowania projektu oraz zapewnienia źródeł gazu, co wydaje się kluczowym zagadnieniem. Świadczy to nie tylko o rzeczywistych problemach technicznych, lecz także w dużej mierze o tym, że podobne projekty stanowią element aktualnych konfliktów politycznych w ramach Unii Europejskiej z udziałem Rosji. Oznacza to, że Rosja skutecznie stosuje zasadę „dziel i rządź”, o czym może świadczyć udział Niemiec w budowie rurociągu po dnie Morza Bałtyckiego, tzw. rurociągu północnego, dzięki któremu bezpośrednio dostarczano by gaz z Rosji do Niemiec z pominięciem państw tranzytowych, czyli Ukrainy, Polski, Słowacji lub Czech. Podziały występujące w Unii Europejskiej nie pozwalają na określenie rzeczywiście wspólnego stanowiska wobec Rosji, co stanowi niezwykle ważny problem w kreowaniu polityki wschodniej. Jeżeli brakuje wspólnego podejścia do tak ważnego państwa, jakim jest Rosja, to trudno, aby wobec pozostałych wschodnich sąsiadów Unia mówiła jednym głosem.

Niemówność przyjęcia jednolitej polityki wobec Rosji jest rezultatem dominacji interesów narodowych poszczególnych państw nad interesem unijnym. Duże państwa członkowskie, dla których Rosja jest partnerem, nie biorą pod uwagę obaw i zastrzeżeń wyrażanych przede wszystkim przez nowe państwa członkowskie, w tym między innymi Polskę, co do intencji i działań Rosji w polityce zagranicznej i wewnętrznej. Wobec tego trudniej jest Unii wpływać na politykę Rosji w obszarze postradzieckim, czego najlepszy przykład stanowi konflikt gruzińsko-rosyjski w sierpniu 2008 r. Konflikt ten nie po raz pierwszy ukazał istotne zróżnicowanie poglądów pomiędzy państwami członkowskimi. Niektóre, jak Polska, Szwecja, Wielka Brytania oraz Litwa, Łotwa i Estonia, bardzo wyraźnie krytykowały działania podjęte przez Rosję. Inne, jak Francja i Niemcy, wykazywały dosyć daleko idącą wstrzemięźliwość, a Włochy przyjęły wręcz prorosyjskie stanowisko. Taka dywersyfikacja stanowisk nie pozwoliła Unii na podjęcie zdecydowanych działań wobec Rosji. Taki brak ambicji wydaje się charakterystyczny dla Unii w sytuacji wewnętrznych podziałów, co powoduje, że działa ona zgodnie z zasadą najniższego wspólnego mianownika. Przykładem takiego podejścia stała się również reakcja na

kryzys w Iraku – Unia Europejska przyjmowała dokumenty, nie oddające ostrego sporu w tej sprawie między państwami członkowskimi.

Trudności w określeniu jednolitej polityki wobec Rosji nie pozwalają UE na przyjęcie jednoznacznej strategii wobec pozostałych państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podstawowy dylemat polityki wschodniej dotyczy ewentualnej rywalizacji Unii z Rosją na obszarze postradzieckim albo akceptacji, że jest to rosyjska strefa wpływów, tzw. bliska zagranica, jak się to określa wśród rosyjskich polityków. Ewentualna rywalizacja nie oznaczałaby jednak otwartej konfrontacji, która mogłaby przerodzić się w coś na kształt nowej zimnej wojny. Prawdopodobnie jednak prowadziłyby do walki o wpływy w poszczególnych państwach na wspomnianym obszarze. Takie zjawisko do pewnego stopnia już występuje, co wynika również z podziałów społecznych oraz wśród elit rządzących i intelektualnych w wielu państwach powstałych w wyniku rozpadu ZSRR. Przykładem może być tu Ukraina, która, upraszczając nieco zagadnienie, dzieli się w sensie politycznym na część wschodnią – prorosyjską – i zachodnią – proeuropejską. Również partie polityczne wyrażają swoje sympatie polityczne w określaniu podstawowych wyborów w polityce zagranicznej. Tzw. obóz pomarańczowy, który jest obecnie dosyć silnie podzielony między innymi ze względu na spór między prezydentem Wiktorem Juszczenką a premier Julią Tymoszenko, jak się powszechnie uważa, opowiada się za integracją Ukrainy ze strukturami euroatlantyckimi, czyli z Unią Europejską i NATO. Z kolei Partię Regionów byłego premiera Wiktora Janukowycza, tzw. obóz niebieski, określa się jako ugrupowanie, które utrzymuje bardzo bliskie związki z Kremlem. Spór ten jest bardzo dobrą ilustracją trudności wielu państw sąsiadujących z Unią Europejską związanych z podjęciem decyzji, jakiego strategicznego wyboru dokonać w polityce zagranicznej. Istnieje też koncepcja, rozwijana przez byłego prezydenta Leonida Kucznię w okresie sprawowania władzy, że należy utrzymać równy dystans w stosunku do głównych podmiotów polityki światowej, tj. Rosji, Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Była to tzw. polityka wielowektorowości.

Wewnętrzne dyskusje o zasadniczych wyborach w polityce zagranicznej w państwach obszaru postradzieckiego są kolejnym istotnym czynnikiem negatywnie wpływającym na możliwości przyjęcia przez Unię Europejską jednoznacznej i spójnej strategii wschodniej. Trudno bowiem oczekiwać od niej, aby przedstawiała konkretną ofertę, chociażby członkostwa, w sytuacji, kiedy partnerzy wschodni nie są w stanie dokonać jednoznacznych wyborów w polityce zagranicznej ani też doprowadzić do stabilizacji sytuacji wewnętrznej, przede wszystkim w wymiarze politycznym, ale również gospodarczym. Brak przewidywalności i stabilizacji w polityce zagranicznej i wewnętrznej okazały się istotnymi czynnikami, które nie tylko zmniejszają szanse europejskie państw obszaru postradzieckiego, lecz także utrudniają niektórym państwom członkowskim bycie ich adwokatem w ramach UE.

Pomimo to wydaje się, że pewien dystans w relacjach z Moskwą prowadzi do zwrócenia szczególnej uwagi na innych wschodnich sąsiadów. Działania takich państw, jak chociażby Polska czy państwa bałtyckie, zmierzają do intensyfikowania relacji przede wszystkim z państwami, które zostały w maju 2009 r. objęte nowym instrumentem polityki wschodniej Unii Europejskiej, tj. Partnerstwem Wschodnim.

Są to Ukraina, Białoruś, Mołdowa, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan. Jakkolwiek Partnerstwo, które zostało przyjęte z inicjatywy Polski i Szwecji, ma na celu zbliżenie parterów wschodnich do standardów europejskich, to jest traktowane przez Moskwę z dużą podejrzliwością jako próba stworzenia swoistej europejskiej strefy wpływów. Może to prowadzić do rywalizacji pomiędzy Unią a Rosją, co stanowiłoby istotną przeszkodę w rozwoju tak istotnego instrumentu, jakim zdaje się obecnie Partnerstwo Wschodnie. Ewentualne kontrowersje mogą bowiem prowadzić do wstrzęsliwości wobec tego programu tych państw członkowskich Unii, które są albo otwarcie prorosyjskie, albo przynajmniej sympatyzują ze stanowiskiem rosyjskim z uwagi na rozliczne interesy gospodarcze i polityczne związane z rozwojem stosunków z tym państwem. To w znacznej mierze może różnić Partnerstwo Wschodnie od powstałej w 2008 r. Unii dla Śródziemnomorza, która obejmuje swoim zakresem pozaeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego. Ograniczenie Partnerstwa Wschodniego wiąże się też z obawą przed otwartym konfliktem z Rosją, podczas gdy trudnością w implementacji Unii dla Śródziemnomorza okazują się zbyt duże ambicje Francji, która chciałaby zostać niezaprzeczalnym liderem w basenie Morza Śródziemnego.

Jednym z zasadniczych problemów związanych z określeniem skuteczności polityki wschodniej Unii Europejskiej, przede wszystkim w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego, jest określenie celu tejże polityki. Bez jednoznacznej perspektywy członkostwa możliwości oddziaływania UE na państwa sąsiedzkie są bardzo ograniczone. Unia to organizacja, która w różnoraki sposób może stabilizować partnerów zewnętrznych, co jest niezwykle istotne w przypadku państw, które przeżywają problemy gospodarcze i polityczne. Z drugiej jednak strony członkostwo, nawet jako obietnica, można oferować tym państwom, które w sposób skuteczny wprowadzają w życie reformy polityczne i gospodarcze oraz które systematycznie przyjmują normy prawa europejskiego, nawet w ograniczonym zakresie.

Tak można interpretować proces akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej zapoczątkowany w pierwszej połowie lat 90. XX w., a zakończony w 2004 i 2007 r. Akceptacja w czerwcu 1993 r. przez Radę Europejską na spotkaniu w Kopenhadze możliwości wejścia państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej była uwarunkowana spełnieniem kryteriów akcesyjnych oraz zachowaniem przez Unię zdolności do dalszego pogłębiania integracji. Decyzja ta była wynikiem widocznych sukcesów reform politycznych i gospodarczych wprowadzonych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej od końca lat 80. XX w. oraz jednoznacznego zorientowania polityki zagranicznej tych państw na integrację ze strukturami europejskimi i atlantyckimi. Co więcej, już w tamtym okresie dwa państwa, Polska i Węgry, zintensyfikowały relacje z Unią Europejską poprzez podpisanie Układów Europejskich, czyli umów stowarzyszeniowych.

Z uwagi na wewnętrzne trudności polityczne i gospodarcze oraz niejednoznaczność w polityce zagranicznej niektórych partnerów wschodnich trudno doszukiwać się podobieństw z sytuacją państw Europy Środkowej, tj. Polski, Węgier, Czech i Słowacji, z pierwszej połowy lat 90. Wszystko to prowadzi do trudnego do rozwiązania dylematu dotyczącego ewentualnej oferty pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Może być ono zaoferowane państwom, które spełniają w jakiejś mie-

rze kryteria akcesyjne, ale należy pamiętać o tym, że państwom tym będzie trudno zbliżyć się do modelu unijnego, jeżeli cel pogłębiania współpracy nie zostanie jasno określony. Aby rozwiązać ten problem, Unia Europejska powinna określić efekt docelowy i cele średnioterminowe, których realizacja pozwalałaby na zbudowanie skutecznej polityki wschodniej w oparciu o zasadę dyferencjacji. Taka polityka bardzo dobrze sprawdziła się w przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90., kiedy wprowadzanie w życie reform politycznych i gospodarczych, a następnie spełnianie kryteriów akcesyjnych, przede wszystkim poprzez wdrażanie norm prawa europejskiego, pozwoliły na przybliżenie tych państw do Unii Europejskiej aż do uzyskania pełnego członkostwa.

Rekomendacje dla Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z realizacji szeroko pojętej polityki wschodniej, czyli wszystkich inicjatyw, które mieszczą się w tym pojęciu, można sformułować szereg ogólnych i szczegółowych rekomendacji, których cel stanowi doprowadzenie do większej efektywności stosowanych przez Unię Europejską działań. Powinny one mieścić się w trzech zasadniczych obszarach, tj. w odniesieniu do reformy instrumentów będących w dyspozycji Unii (reforma traktatowa), sformułowania zasadniczych zrębów koncepcyjnych (sfera programów) oraz ich realizacji (obszar konkretnych działań).

(1) Podstawowym wyzwaniem wydaje się sformułowanie jednolitej strategii wobec wszystkich wschodnich sąsiadów z uwzględnieniem Rosji. Strategia ta powinna mieć charakter koherentny i jednolity. Oznacza to, że należy w sposób całościowy określić politykę wobec poszczególnych państw w ramach strategii wielostronnej, która jednak byłaby realizowana przede wszystkim w relacjach bilateralnych. Choć Rosja to państwo o większym potencjale i ambicjach w porównaniu z innymi państwami, nie może być jednak traktowana preferencyjnie, nie może mieć wpływu na działania podejmowane przez Unię Europejską wobec pozostałych państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Nie ulega wątpliwości, że podejmując decyzje w odniesieniu do sąsiadów wschodnich z uwzględnieniem państw kaukaskich, należy brać pod uwagę politykę Rosji oraz Turcji, lecz nie powinno to oznaczać bezwarunkowej akceptacji interesów tych państw. Polityka Unii Europejskiej ma posiadać charakter całkowicie autonomiczny. Aby to osiągnąć, należy doprowadzić do wypracowania rzeczywiście wspólnej taktyki wobec Rosji, co oznaczałoby uzgodnienie stanowiska między grupami państw prezentującymi zróżnicowane podejście do Rosji, od wręcz prorosyjskiego aż do niezwykle wstrzeźliwego wobec tego państwa. To niesłychanie trudne zadanie może stanowić istotny test dla państw członkowskich, na ile Unia Europejska może mówić jednym głosem na arenie międzynarodowej.

(2) W ramach ogólnej strategii wschodniej należy zróżnicować relacje z poszczególnymi państwami. Zgodnie z obecnie przyjętymi rozwiązaniami należy stosować odmienne instrumenty wobec Rosji, a inne wobec Białorusi, Ukrainy, Mołdowy, Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii. Te ostatnie państwa można bowiem trak-

tować jako potencjalnych przyszłych członków UE, nawet bez przyznawania im oficjalnie tego statusu w najbliższym okresie. Rosja może być natomiast partnerem, z którym da się współpracować na wielu płaszczyznach. Podstawowa różnica pomiędzy stosowanymi instrumentami powinna polegać na tym, że obok szerokiej współpracy w sferze gospodarczej i politycznej, czego efektem stanowiłaby europeizacja i stabilizacja wszystkich wymienionych państw, łącznie z Rosją, w przypadku państw, których deklarowanym celem byłaby pełna integracja z Unią Europejską, należy dążyć do określenia długofalowego programu przyjęcia prawodawstwa europejskiego jako kolejnego etapu intensyfikacji współpracy po liberalizacji handlowej i pogłębieniu dialogu politycznego.

(3) Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia w rozwoju stosunków z państwami Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90., Unia Europejska powinna rozwijać dwustronne relacje z poszczególnymi państwami postradzieckimi w ramach programów wielostronnych. Stwarzałyby to równe szanse tym państwom, których determinacja i chęci mogłyby zbliżyć je do Unii Europejskiej. Wdrażanie reform gospodarczych i stabilizacja sytuacji politycznej oraz deklarowane i wprowadzane w życie cele w polityce zagranicznej pozwoliłyby niektórym z nich na większe zbliżenie do Unii Europejskiej, z perspektywą przyszłego członkostwa, przy wykorzystaniu tych instrumentów współpracy, które wchodziłyby w skład jednolitej oferty skierowanej do wszystkich państw. Byłaby to oznaka stosowania polityki dyferencjacji – różnicowania relacji z tymi państwami w zależności od tempa i zakresu przemian wewnętrznych, czyli przy zastosowaniu zasady warunkowości. Ramy wielostronnej współpracy nie wykluczają rozwoju stosunków dwustronnych, wręcz przeciwnie – pozwalają na lepszą koordynację działań w ramach UE oraz na wszechstronniejszą ocenę postępów poszczególnych państw.

(4) Unia Europejska powinna położyć nacisk przez przede wszystkim na rozwój stosunków gospodarczych jako narzędzia osiągania celów politycznych. Stworzenie sieci powiązań gospodarczych stanowiłoby istotny czynnik w procesie podejmowania decyzji przez sąsiadów wschodnich, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Intensyfikacja relacji byłaby postrzegana jako zysk, a ewentualny regres – jako strata. Normalizacja i wewnętrzna stabilizacja polityczna i gospodarcza mogłyby być *nagradzane* przez Unię, natomiast w odmiennych sytuacjach państwa te mogłyby spodziewać się *kary* w postaci dystansowania się Unii. Byłaby to normalna polityka kija i marchewki.

(5) W odniesieniu do wszystkich państw, łącznie z Rosją, Unia Europejska powinna wprowadzić i stosować przejrzyste i jednoznaczne kryteria oceny wewnętrznej sytuacji politycznej oraz polityki zagranicznej. Nie ulega wątpliwości, że obecnie jednym z podstawowych ograniczeń polityki wschodniej jest przychylenie oka na niedostatki w rozwoju demokracji, zwłaszcza w Rosji. W jej wypadku, z uwagi na jej wielkość i znaczenie w polityce międzynarodowej oraz na zależność wielu państw europejskich od dostaw surowców energetycznych, nie są stosowane te same standardy demokratyczne, jak w stosunku do wielu państw, z którymi Unia Europejska utrzymuje relacje. Moskwa niejako może więcej, zarówno jeżeli chodzi o wybiórcze stosowanie norm demokratycznych, jak i też o brak należytej reakcji ze strony wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej na rosyjską ekspan-

sjonistyczną politykę zagraniczną, czego najlepszy przykład stanowi brak jednolitej reakcji UE na kryzys gruziński w sierpniu 2008 r.

(6) Ostateczny cel rozwoju stosunków z sąsiadami wschodnimi poza Rosją powinno stanowić członkostwo tych państw w Unii Europejskiej. Może to być cel jedynie długofalowy. Pierwszym krokiem powinno stać się zawarcie umów stowarzyszeniowych i dopiero ich pełna realizacja mogłaby doprowadzić do podjęcia przez Unię decyzji o kontynuowaniu polityki otwartych drzwi wobec wschodnich sąsiadów. Można by tu doszukiwać się paraleli do sytuacji państw Europy Środkowej i Wschodniej w pierwszej połowie lat 90. W momencie negocjowania porozumień stowarzyszeniowych (Układów Europejskich) Unia wykluczała rozmowy na temat ewentualnego przyszłego członkostwa. Obietnica ze strony Rady Europejskiej padła dopiero w czerwcu 1993 r. W przypadku sąsiadów wschodnich okres pomiędzy podpisaniem umów stowarzyszeniowych a ewentualną deklaracją, która nie powinna mieć charakteru jednoznacznego, powinien okazać się dłuższy. Z uwagi na to, że państwa te przeżywają o wiele głębsze problemy gospodarcze i polityczne niż państwa Europy Środkowej i Wschodniej, można jedynie mówić o polityce otwartych drzwi i to w dłuższej perspektywie czasowej.

(7) Podstawowy warunek dalszego poszerzenia, w szczególności o sąsiadów wschodnich, powinno być zakończenie procesu reform traktatowych i niejako wewnętrzna stabilizacja Unii Europejskiej. Jedynie w przypadku ostatecznego określenia ram instytucjonalno-prawnych, w których zachodzi proces integracji europejskiej, Unia będzie mogła zmierzyć się z różnorodnymi wyzwaniami, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Stworzenie określonych procedur decyzyjnych i przyjęcie rozwiązań instytucjonalnych nie wystarczy jeszcze, aby UE rzeczywiście mówiła jednym głosem w polityce zagranicznej, w tym w polityce wschodniej. Rozwiązania te mogą jednak pomóc w przewyżczeniu różnic pomiędzy państwami członkowskimi, jakkolwiek decydujące znaczenie będzie miała wola polityczna. Stworzenie jednolitej polityki wschodniej jest wobec tego istotnym testem aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej, której zasadniczym celem powinna być stabilizacja państw sąsiadujących, aby mogła ona funkcjonować w przewidywalnym środowisku międzynarodowym.