

Beata PISKORSKA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wymiar wschodni Unii Europejskiej – komplementarny czy konkurencyjny dla pozostałych kierunków polityki zagranicznej Unii? (analogie i rozbieżności)

Na płaszczyźnie polityki zagranicznej rola międzynarodowa Unii Europejskiej, po rozszerzeniu w 2004 i 2007 roku zmieniła się z gracza zdywersyfikowanego z rolami rozkładającymi się pomiędzy poszczególne państwa, na gracza zespolonego wokół poszczególnych wymiarów. Unia Europejska stanie się aktorem, który nie tylko dba o swój interes bałtycki i śródziemnomorski, ale odgrywa ważną rolę w regionie wschodnioeuropejskim, gdzie dysponuje znacznym prestiżem. Takie przesunięcie Unii na Wschód, powoduje objęcie integracją europejską południowych wybrzeży Bałtyku, części Europy Środkowo-Wschodniej i wreszcie Europy Wschodniej i stanowi kolosalną, jakościową zmianę geopolityczną, która pociągnie za sobą zmiany w mentalności międzynarodowej, świadomości wewnętrznej oraz zewnętrznym (europejskim i pozaeuropejskim) postrzeganiu zarówno nowo zdefiniowanych regionów (wymiarów), jak i całej Unii¹.

Dlatego też, w dotychczasowej polityce Unii Europejskiej wobec państw sąsiedzkich można wyróżnić podejście regionalne, zwane wymiarami². Tak też Unia Europejska, obok partnerstwa strategicznego z Rosją i Ukrainą, rozwija obecnie swój Północny Wymiar, jak również dobrze ukształtowane Partnerstwo Śródziemnomorskie, które *de facto* stanowi jej Wymiar Śródziemnomorski. W kontekście tym wymienić jeszcze należy politykę Unii Europejskiej wobec globalnego aktora, jakim są Stany Zjednoczone i szeroko rozumiane stosunki transatlantyckie.

¹ J. Ruskowski, *Wschodni Wymiar Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2(26), s. 44.

² H. Haukkala, *A Hole in the Wall? Dimensionalism and the EU's „New Neighbourhood Policy”*, „The Fiiia Working Papers” 2003, no. 41.

1. Wymiar północny jako wzorzec dla wymiaru wschodniego Unii Europejskiej

Nowy komponent wschodni, jaki powstał po rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód to swego rodzaju nowy geopolityczny punkt ciężkości działań zewnętrznych Unii Europejskiej, który może przyjąć parametry na wzór północnego wymiaru Unii Europejskiej³, wykorzystując nie tylko ustalenia poczynione przy jego definiowaniu, ale równocześnie poprzednio wymienione regionalne doświadczenia zewnętrznej polityki Unii Europejskiej.

Koniec zimnej wojny zachęcił do nowego myślenia o przeobrażeniu Europy. Zaczęły rozpowszechniać się nowe idee dotyczące rekonstrukcji politycznej przestrzeni europejskiej. Taki proces rozpoczął się również na Północy Europy na początku lat 90-tych, gdzie państwa Morza Bałtyckiego zaczęły się raczej jednoczyć niż dzielić. Dało to wyraz w propozycji Finlandii utworzenia Północnego Wymiaru UE. Obecnie podobny proces ma miejsce w innej części Europy, pobudzony w szczególności przez europejskie wschodnie rozszerzenie⁴. Wymiar Północny podobnie jak interesujący nas jego wschodni odpowiednik, stanowi oficjalną politykę Unii Europejskiej dla obszaru od Islandii do północno-zachodniej Rosji, w tym dla regionu od Morza Barentsa do południowego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Jego celem jest zwiększenie efektywności istniejących programów Unii Europejskiej, także w państwach partnerskich poprzez ich lepszą koordynację⁵.

W „Programie działania”, przyjętym przez Radę Europejską w Feira w czerwcu 2000 r., ujęte są priorytety UE w Europie Północnej, jak również podejmowane i planowane działania wspierane przez Unię Europejską. Nie jest on samodzielnym programem lub zbiorem przedsięwzięć finansowanych przez odpowiednie instrumenty Unii Europejskiej z wydzielonej linii budżetowej, lecz raczej wykazem politycznych zaleceń,

³ J. Ruskowski, *Pomorze Zachodnie w Północnym Wymiarze Unii Europejskiej*, w: *Integracja i tożsamość. Zachodniopomorskie w przededniu rozszerzenia Unii Europejskiej*, Szczecin 2003, s. 47–60.

⁴ *The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern*, „Security Dialogue” 2003, vol. 34(4), s. 463–478.

⁵ S. Cios, *Znaczenie Wymiaru Północnego UE dla państw nadbałtyckich i Federacji Rosyjskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Obwodu Kaliningradzkiego)*. Wniośki dla Polski, w: *Nowe pogranicze Europy Litwa, Łotwa, Estonia*, red. E. Teichmann, Warszawa 2003, s. 220.

które mogą być brane pod uwagę przez różne podmioty przy planowaniu swojej działalności w obszarze objętym przez wymiar północny⁶.

1.1. Geneza Wymiaru Północnego

Koncepcja Północnego Wymiaru została zainicjowana w 1997 r. przez Premiera Finlandii Paavo Lipponena, którą przedstawił podczas konferencji: „Region Morza Barentsa dzisiaj – marzenia a rzeczywistość”. Wy-
suwając koncepcję wymiaru północnego premier Finlandii miał dwa cele: 1) cel polityczny – zneutralizować ewentualny sprzeciw Rosji wobec angażowania się Finlandii w politykę Unii Europejskiej i jednocześnie uzyskać pozycję specjalnego eksperta do spraw Rosji; 2) cel gospodarczy – zapewnić sobie korzystną współpracę gospodarczą z Rosją. Celem głównym było zwiększenie zaangażowania Unii Europejskiej w Europie Północnej w związku z postępującym procesem rozszerzenia Unii⁷. Te cele Finlandia w zasadzie osiągnęła, podkreślając przy tym, że wymiar północny nie wymaga środków finansowych⁸.

Pierwszym krokiem miało być określenie kilku priorytetów, na których Unia miała skupić swoją uwagę i dostępne środki, bowiem Wymiar Północny obejmuje praktycznie wszystkie dziedziny, poza „twardym” bezpieczeństwem. Kaliningrad został uznany z oczywistych względów za jeden z pięciu takich priorytetów. Unia nie mogła się nie zająć regionem, który mógłby pozostać „czarną dziurą” w integrującym się obszarze basenu Morza Bałtyckiego⁹. Korzenie tej koncepcji sięgają jednak początku lat 90-tych. Bowiem termin północny wymiar Unii Europejskiej po raz pierwszy oficjalnie pojawił się w mowie wygłoszonej przez prezydenta Finlandii Martti Ahtisaari’ego w czerwcu 1994 r. na estońskim Uniwersytecie w Tartu i był następnie intensywnie lansowany przez fiński rząd. Kolejnym, najbardziej znaczącym impulsem dla fińskiej inicjatywy było przystąpienie do Unii Europejskiej dwóch państw Finlandii i Szwecji

⁶ Ibidem, s. 220.

⁷ T. Dołęgowski, *Bałtyckie rozszerzenie Unii Europejskiej*, w: *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, red. E. Latoszek, Warszawa 2003, s. 284.

⁸ J. Wiejacz, *Czy współpraca regionalna ma przyszłość w świetle postępującego procesu rozszerzania i pogłębiania integracji w ramach Unii Europejskiej*, w: *Szersza Europa...*, op. cit., s. 49.

⁹ *Baltic Sea Region after the Enlargement the European Union. Future and Prospect*, ed. by R. Graudins, K. Kruma, Z. Ozolina, Riga 2006, s. 11.

w 1995 r. Wejście do UE tych państw spowodowało znaczne ożywienie wspólnej polityki zagranicznej państw nordyckich, których głównym zadaniem współpracy stała się wspólna polityka regionalna. Wraz z tym rozszerzeniem Unia objęła swym zasięgiem obszar Morza Bałtyckiego i zyskała bezpośrednią granicę z Rosją o długości 1300 km¹⁰. Inicjatywa Północnego Wymiaru była powiązana z fińską polityką wobec Unii i stanowiła jeden z centralnych elementów polityki zagranicznej tego państwa. Celem Północnego Wymiaru miało być koordynowanie przedsięwzięć Unii Europejskiej w regionie Morza Bałtyckiego oraz zachowań państw UE tworzących ten wymiar. Ponadto zamiarem było ugruntowanie obecności Unii w regionie, aby przyczynić się do przewyciężenia różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym między Wschodem i Zachodem¹¹.

Porównując genezę konstruowania północnego wymiaru należy dostrzec pewną analogię z podejmowanymi działaniami służącymi zdefiniowaniu polityki wschodniej UE. Otóż na początku 2003 r. rząd polski wystąpił oficjalnie z dokumentem przekazanym Unii Europejskiej, w którym pojawiła się propozycja kontaktów z państwami Europy Środkowej i Wschodniej po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Wprawdzie termin wschodni wymiar nie został tam użyty, ale można wykazać pewne podobieństwo pomiędzy propozycją prezydenta Finlandii wysuniętą na rok przed akcesją Finlandii oraz propozycją Polski ogłoszoną także na rok przed jej przystąpieniem do Unii¹². Gdyby jednakże poszukiwać celów dla wschodniego wymiaru, to równie istotne byłoby koordynowanie z jednej strony aktywności Unii w regionie, a z drugiej – cementowanie spistości państw tworzących ten wymiar.

1.2. Zakres podmiotowy Wymiaru Północnego

Wymiar północny w sensie geograficznym miał obejmować państwa skandynawskie, państwa bałtyckie: Litwę, Łotwę i Estonię, północno-zachodnią część Rosji¹³, w tym Obwód Kaliningradzki, państwa położone

¹⁰ R. Czarny, *Północny Wymiar Unii Europejskiej*, w: *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu rozszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003, s. 35–43.

¹¹ J. Ruszkowski, *Wschodni Wymiar...*, op. cit., s. 40–41.

¹² B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 62.

¹³ Wtedy jeszcze były to tzw. państwa partnerskie, czyli państwa spoza Unii Europejskiej.

na południowym wybrzeżu Bałtyku: Niemcy i Polskę (północno-wschodni obszar). Po rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. o Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię rola północnego wymiaru wzrosła znacząco: w skład północnego wymiaru weszło osiem państw członkowskich UE: Dania, Niemcy, Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Szwecja i Finlandia otaczające Morze Bałtyckie. Granica Unii z Rosją również wydłużyła się znacząco. Należy zauważyć, iż zakres przedmiotowy północnego wymiaru w pewien sposób zazębia się z regionem wymiaru wschodniego, dotyczy to głównie Rosji i enklawy, jaką jest Obwód Kaliningradzki. Są to obszary o strategicznym znaczeniu nie tylko dla Unii Europejskiej, ale i całej Europy Wschodniej.

Początkowo, zgłaszając inicjatywę, Finlandia miała na uwadze rozwój stosunków Unii Europejskiej z Rosją w związku z uzyskaniem przez Unię granicy z Rosją w 1995 r. Rosja wobec tego pozostaje głównym partnerem inicjatywy¹⁴. Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. wzbudziło jednak obawy Finów o stracenie swojej pozycji jako jedyne państwa graniczącego z Rosją. Zainteresowanie polityczne i gospodarcze Unii Europejskiej przesunęło się bardziej na Wschód, a to oznacza dla wymiaru północnego wzrost konkurencji z nowym wymiarem wschodnim. Dodatkowo Unia, granicząc obecnie z Ukrainą, Białorusią i Mołdawią, a więc państwami biednymi i borykającymi się z różnymi problemami, spowoduje, że finansowanie nowego wymiaru wschodniego Unii Europejskiej oprze się głównie na funduszach europejskich. Tym samym stanowi to konkurencję dla wdrażania wymiaru północnego Unii.

Należy jednak podkreślić, iż zakres podmiotowy wymiaru północnego z założenia miał mieć charakter otwarty. Poza państwami wymienionymi wyżej, zakładano również możliwość współpracy z USA i Kanadą. Natomiast uregulowania dotyczące wymiaru wschodniego, stanowią zamknięty krąg czterech państw Europy Wschodniej, czyli Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, którymi Unia Europejska zajmuje się w sposób odrębny.

¹⁴ A. Mazur-Barańska, *Wymiar północny Unii Europejskiej*, w: *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Warszawa 2003, s. 13–18; W. Nowiak, *Polska a kwestie współpracy w Regionie Nordycko-Bałtyckim*, w: *Polska w systemie międzynarodowym w dobie integracji europejskiej*, red. M. Marczevska-Rytko, Puławy 2001, s. 130.

1.3. Zakres przedmiotowy Wymiaru Północnego

Czynnikiem wyróżniającym wschodni wymiar jest ogólny cel, którym jest utworzenie „strefy dobrego sąsiedztwa” w regionie Europy Wschodniej. Celem politycznym wymiaru północnego było „przygotowanie Unii Europejskiej i Regionu Bałtyckiego do nowej tury rozszerzenia Unii”, w wyniku tego rozszerzenia Bałtyk stał się „wewnętrznym akwenem” Unii, a Kaliningrad stał się „rosyjską enklawą wewnątrz Unii Europejskiej”¹⁵, tak jak wcześniej swego rodzaju enklawą stała się Szwajcaria. Należy jednak dodać, że problematyka bezpieczeństwa nie wchodzi w zakres inicjatywy, o której mowa.

Głównym jednak celem fińskiej inicjatywy było „stworzenie bardziej koherentnego podejścia Unii do problematyki współpracy w Europie Północnej”. Miała się ona opierać na strukturach współpracy, które już funkcjonowały w tym regionie i przy wykorzystaniu funduszy pomocowych dla niego przeznaczonych (Tacis, Phare, Interreg oraz późniejsze Sapard i Ispa)¹⁶. Ogólnie podkreśla się, iż celem północnego wymiaru, który jest zbieżny z założeniami wymiaru wschodniego, jest zapewnienie, aby polityka Unii służyła stabilności i bezpieczeństwu w Europie, ochronie praw człowieka, umocnieniu zasad demokracji, praworządności, wolnego rynku, wzrostowi dobrobytu, utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia, rozwojowi współpracy gospodarczej. Zaznaczono przy tym, że wzrost gospodarczy nie może godzić w interesy człowieka i środowiska naturalnego. Inne cele ogólne obejmują łagodzenie istniejących nierówności w poziomie życia oraz przeciwdziałanie ich narastaniu, udział w zapobieganiu zagrożeniom oraz likwidacji skutków zagrożeń mających źródła za granicą. Priorytet należy się tym przedsięwzięciom, które mogą być korzystne z punktu widzenia Unii. Ze względu na to, że Europa Zachodnia jest zależna pod względem surowcowym od zewnętrznych źródeł zaopatrzenia, bogactwa naturalne północno-wschodniej Rosji mają dla Unii znaczenie strategiczne. Już obecnie Unia jest głównym nabywcą rosyjskich surowców i energii.

¹⁵ *Wymiar Północny Unii Europejskiej. Materiały z seminarium*, „Raporty i Analizy CSM” 2002, nr 1.

¹⁶ J. i W. Nowiakowie, *Północny wymiar polityki Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, w: *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2001, s. 142–143.

Północny wymiar polityki Unii Europejskiej ma przyczynić się do wzmocnienia pozytywnych współzależności pomiędzy Unią Europejską, Rosją oraz państwami regionu Morza Bałtyckiego poprzez współpracę regionalną oraz wzajemnie korzystną współpracę ekonomiczną¹⁷. Może być ona atutem w zakresie bezpieczeństwa, stabilności oraz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju w Europie Północnej. Jest to wymiar ambitny, priorytetowymi dziedzinami współpracy objętymi projektem wymiaru północnego są m.in.: Obwód Kaliningradzki, ochrona środowiska, bezpieczeństwo nuklearne, współpraca energetyczna, infrastruktura, współpraca handlowa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, kwestie socjalne, badania naukowe i rozwój kontaktów kulturalnych.

1.4. Instytucjonalizacja Wymiaru Północnego

W dokumentach UE odnajdziemy instytucje, które odgrywają szczególnie ważną rolę w realizacji tej inicjatywy¹⁸. Są to m.in. Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Euro-Arktyczna Morza Barentsa, Rada Arktyczna, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Nordycki Bank Inwestycyjny. Podkreśla się też rolę euroregionów, np. Bałtyk czy Niemen. Podstawowa rola w realizacji inicjatywy rozwoju wymiaru północnego przypada jednak Unii Europejskiej, ale zdaniem ówczesnego wiceministra spraw zagranicznych Finlandii, Antti Satuli „Rada Europejska nigdy dotąd nie ustosunkowała się do współpracy w Europie Północnej w sposób tak konkretny i całościowy zarazem”. Przyczyniły się do tego wyżej wymienione rady współpracy regionalnej¹⁹. Autorzy omawianej inicjatywy od początku zaznaczali, że realizacja pomysłu wymagała włączenia nowych założeń do oficjalnych dokumentów UE, które odnoszą się do obszaru północnego. Natomiast, mimo braku w kreowaniu wymiaru wschodniego, uczestnictwa analogicznych organizacji regionalnych, to najcenniejszymi atutami, które wniosły nowi członkowie Unii Europejskiej do przyszłego wymiaru wschodniego polityki UE, są wiedza i doświadczenie dotyczące tego regionu, polityczny *know-how*. Z uwagi na znajomość spraw ukraiń-

¹⁷ *Baltic Sea Region after the Enlargement of the European Union: Future and Prospect*, ed. by R. Graundins, K. Krumam, Z. Ozolina, Riga 2006, passim.

¹⁸ P. Aalto, *European Union and the Making of a Wider Europe*, New York 2006, passim; W. Nowiak, *Północny wymiar współpracy europejskiej – region bałtycki*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3.

¹⁹ *Polityka rozszerzonej Unii...*, op. cit., s. 50–51.

skich, białoruskich, czy mołdawskich Polska jest w Unii szczególnie cennym partnerem.

Koncepcja „wymiaru północnego” została zaakceptowana przez Radę Europejską w grudniu 1997 roku w Luksemburgu, a następnie w Cardiff (15–16 czerwca 1997 r.). W czasie szczytu Unii w Wiedniu, w grudniu 1998 roku, inicjatywa „wymiaru północnego” została włączona do oficjalnego programu Unii Europejskiej. Rada Europejska na podstawie wydanego przez Komisję Europejską raportu *„Northern Dimension for the policies of the Union”*, wymiarowi północnemu przyznała rangę politycznej koncepcji Unii Europejskiej mającej na celu lepszą koordynację współpracy i rozwiązywania problemów oraz potrzeb w subregionie Europy Północnej, poprzez wykorzystanie istniejących funduszy UE i innych programów pomocowych przeznaczonych dla tego regionu²⁰. W czerwcu 1999 r. w Kolonii Rada Europejska przyjęła wytyczne do realizacji „północnego wymiaru” – *„Guidelines for the implementation of the Northern Dimension”*. To spotkanie Rady było niezwykle ważne, ponieważ przyjęto tu pierwszą wspólną strategię dla Rosji, która zawierała w sobie elementy związane z „wymiarciem północnym”.

W drugiej połowie 1999 r., kiedy przewodnictwem w Unii Europejskiej sprawowała Finlandia, została zorganizowana konferencja w sprawie północnego wymiaru (w dniach 10–11 listopada 1999 roku w Helsinkach). Była ona bardzo ważna dla dalszej realizacji inicjatywy, gdyż na podstawie ustaleń, które tu zapadły, szefowie państw i rządów mieli ustalić plan działania. W konkluzjach pojawiały się takie kwestie, jak wpływ procesu poszerzenia Unii Europejskiej na rozwój w Europie Północnej, włączenie Rosji do współpracy, czy koncentracja uwagi na Obwodzie Kaliningradzkim²¹. W czerwcu 2000 r. w Feira Rada Europejska przyjęła plan działania dla „wymiaru północnego” na lata 2000–2003. Składał się on z dwóch części: horyzontalnej (zawarto tu główne wyzwania związane z regionem Europy Północnej oraz wskazano działania priorytetowe i określono dla nich ramy prawne, instytucjonalne i finansowe) i operacyjnej, określającej cele i działania na lata 2000–2003 (dotyczyło to sektorów,

²⁰ *Commission Communication: A Northern Dimension for the Policies of the Union* (13768/98).

²¹ Wyrazem międzynarodowego zainteresowania Obwodem Kaliningradzkim był dokument Komisji Europejskiej z 17 stycznia 2001 r., przez co Obwód uzyskał w wymiarze północnym bardzo ważną rangę polityczną w odpowiedzi na nowe wyzwania (*Communication from the Commission – The EU and Kaliningrad*, Brussels 17.01.2001, COM(2001), 26 final).

w których spodziewano się największych efektów)²². W październiku 2000 roku odbyła się konferencja ministerialna w Luksemburgu, której wytyczne stanowiły podstawę drugiego planu działań na okres 2004–2006²³. Wraz z opracowaniem planu działania rozpoczęła się druga faza wymiaru północnego. Ale i tym razem nie przeznaczono z budżetu Unii Europejskiej jakichś nowych środków na realizację programu działania. W celu sprawdzenia efektów Planu działania 2004–2006 zostało powołane pierwsze spotkanie *Senior Officials Meeting* (SOM)²⁴ 21 października 2004 r. w Brukseli oraz przewidziano następne spotkanie ministerialne jesienią 2005 r.

Do sukcesów wymiaru północnego z pewnością można zaliczyć utworzenie w marcu 2001 r. „Partnerstwa wymiaru północnego na rzecz środowiska” (*Northern Dimension Environmental Partnership* – NDEP)²⁵. Powstało we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi: Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Nordyckim Bankiem Inwestycyjnym i Bankiem Światowym w celu realizacji dużych projektów związanych z ochroną środowiska, oszczędnościami energii oraz bezpieczeństwem nuklearnym, głównie w regionie północno-zachodniej Rosji. Postanowiono początkowo na nie przeznaczyć 110 mln euro²⁶. Dodatkowo utworzono specjalny plan działania – „*Northern eDimension Action Plan*” – w dziedzinie technologii komunikacyjnych i informatycznych. Został przyjęty w 2002 r. przez Radę Państw Morza Bałtyckiego podczas spotkania ministrów w Rydze. Wśród głównych zadań jest doprowadzenie do pełnego uczestnictwa Rosji w europejskiej współpracy naukowej przy użyciu nowoczesnych sieci badawczych.

Od początku określano, iż źródłem finansowania rozwoju w regionach północnych powinien być nie tylko budżet Unii Europejskiej, ale również

²² *Action Plan for the Northern Dimension in the External and Cross-Border Policies of the European Union 2000–2003*, Council of the European Union, Brussels, 14 June 2000, 9401/00. Akcent został położony przede wszystkim na ochronę środowiska, zwalczanie zorganizowanej przestępczości, współpracę gospodarczą, w zakresie energetyki, współpracę transgraniczną, rozwój infrastruktury.

²³ *Commission Working Documents, The Second Northern Dimension Action Plan, 2004–06*, Brussels 10.06.2003, COM(2003), 343 final.

²⁴ Źródło: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/doc/som_meeting_2110041.pdf.

²⁵ Źródło: <http://www.ndep.org>.

²⁶ *The European Union's Two Dimensions...*, op. cit., s. 466.

poszczególne programy, tj. PHARE, TACIS, INTERREG oraz łączenie tych środków z bilateralną pomocą i funduszami pochodzącymi z międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny) oraz instytucji finansowych zainteresowanych państw. Cechą specyficzną wymiaru północnego jest połączenie aspektów polityki zewnętrznej (głównie współpraca międzyregionalna z Rosją) z aspektami wewnętrznymi (współpraca między państwami członkowskimi UE w koordynacji poszczególnych programów). Dalszy rozwój inicjatywy północnego wymiaru uzależniony jest od pozyskania nowych środków finansowych. Coraz częściej przedstawiciele Finlandii, Szwecji i Danii wskazują, że wymiar północny powinien przekształcić się w samodzielny program ze środkami przydzielanymi analogicznie jak dla programu Morza Śródziemnego. Jednakże środki przewidziane w programie MEDA są znacznie wyższe niż dla regionu Morza Bałtyckiego²⁷.

Zdaniem wielu obserwatorów obecnie rozpoczyna się trzecia faza, związana z utworzeniem w 2007 r. instrumentu finansowego (w miejsce TACIS, INTERREG i CARDS), za pomocą którego realizowane są przedsięwzięcia wspierające wszystkich sąsiadów poszerzonej Unii zarówno w regionie śródziemnomorskim, jak i w Europie Wschodniej i północno-zachodniej Rosji, czyli Nowym Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁸. Eksperci fińscy ze sceptycyzmem uważają, że „rozszerzenie UE podcina inicjatywę wymiaru północnego”²⁹. Sądzą, że poważnymi konkurentami do pomocy Unii Europejskiej stały się Ukraina, Białoruś i Mołdawia, a przede wszystkim państwa Zachodnich Bałkanów, gdzie sytuacja, mimo pewnej poprawy, jest wciąż pełna potencjalnych zagrożeń wynikających z drzemiących tam nacjonalizmów.

1.5. Wymiar Północny UE a Wymiar Wschodni (analogie i rozbieżności)

Konkludując, nowa polityka wschodnia UE powinna również na wzór wymiaru północnego zawierać własny wymiar regionalny. Według Pol-

²⁷ Dla porównania program Tacis na lata 2000–2006 opiewa na kwotę 3138 mln euro. Ale dotyczy obszaru od Bałtyku do Pacyfiku, przy czym program Meda – 5350 mln euro.

²⁸ J. Wiejacz, *Czy współpraca regionalna...*, op. cit., s. 50.

²⁹ H. Haukkala, „Turun Sanoimat” z 4 listopada 2003 r.

ski, współpraca na poziomie obywateli jest zasadniczym elementem wzajemnego zaufania i wprowadzenia „europejskich standardów” w państwach sąsiedzkich. Ogólnie, nowa polityka wschodnia potrzebuje „wypożyczenia” od polityki północnej Unii pewnych sformułowań. Zbieżność występuje w określeniu ogólnych celów polityki wschodniego i północnego wymiaru – ochrona pokoju i stabilności, dążenie państw WNP do realizacji reform politycznych i ekonomicznych, funkcjonowanie rządów prawa, wsparcie procesów demokratyzacji i praw socjalnych, walka z korupcją i organizacjami przestępczymi oraz zagrożeniem dla środowiska³⁰.

Jednakże istnieje jedna zasadnicza różnica pomiędzy północną a wschodnią polityką Unii Europejskiej, świadcząca o wyjątkowości tej ostatniej. Wymiar północny oddziela się jasno od spraw militarnego bezpieczeństwa, natomiast wschodni wymiar stawia tę sprawę w pierwszym rzędzie. Interesujące jest to, iż w dokumentach dotyczących wymiaru wschodniego widzimy znaczącą rolę Unii w rozwijaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poprzez konstruktywny dialog pomiędzy Unią i w szczególności Ukrainą i Rosją. W tym przypadku jasno podkreślana jest rola NATO (Program Partnerstwa dla Pokoju) w kreowaniu „nowego obrazu bezpieczeństwa” w tym regionie³¹.

Do pozostałych różnic pomiędzy *wymiarem północnym* i *wymiarem wschodnim* Unii Europejskiej zaliczyć można³²:

- brak określania takich korzyści z *wymiaru wschodniego* Unii Europejskiej dla całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej i dla Unii Europejskiej, których nie można by osiągnąć za pomocą istniejących instrumentów, co udało się w przypadku *wymiaru północnego* UE;
- słaba instytucjonalizacja współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej w porównaniu z regionem Morza Bałtyckiego; brak jest organizacji, która mogłaby wziąć na siebie ciężar koordynacji współpracy z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw w ramach *wymiaru wschodniego* UE;
- brak odrębnych wspólnotowych instrumentów finansowych na realizację wymiaru wschodniego UE, przy niewielkich środkach programów

³⁰ H. Haukkala, *Towards a Union of Dimension. The effect of eastern enlargement on the Northern Dimension*, „Fiia Report” 2002, nr 2, s. 26–28.

³¹ Ibidem.

³² G. Gorzelak, *Pogranicza a polityka zagraniczna RP*, w: *Polskie pogranicza a polityka zagraniczna u progu XXI wieku*, red. R. Stemplowski, A. Żelazo, PISM, Warszawa 2002.

TACIS i INTERREG; jest to większym ograniczeniem niż w przypadku wymiaru północnego UE.

Próbując określić, czego można się nauczyć z procesu kreowania wymiaru północnego UE przez państwa skandynawskie, a co mogłoby być przydatne w kreowaniu polskiej koncepcji wschodniej polityki Unii Europejskiej, można wskazać na³³:

- sposób przygotowania projektów współpracy transgranicznej i międzyregionalnej;
- koordynację działań wewnątrz Unii Europejskiej i na zewnątrz w celu zwiększenia efektywności inicjatyw i funduszy Unii Europejskiej i lobbingu ma rzecz lansowanych koncepcji politycznych;
- godzenie celów i programów wymiaru wschodniego UE z planem działań Unii wobec Rosji, Ukrainy, a w przyszłości także Białorusi.

Wymiar wschodni jako element Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej wskazuje, że systematycznie rośnie znaczenie stosunków UE z państwami leżącymi za jej wschodnią granicą. Ważnym momentem w dalszym rozwoju tych stosunków było rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku. Szczególnie istotna jest tu rola Polski, dla której oznacza to możliwość kontynuowania wschodniej polityki Unii, zaś znajomość wymiaru północnego może być w tym bardzo przydatna. Dotyczy to aspektu promocji (uzyskania poparcia politycznego w łonie Unii Europejskiej i poza nią), horyzontu czasowego w przygotowaniu propozycji oraz samego wdrażania polityki, a zwłaszcza pozyskania niezbędnych środków. W związku z tym zwracają uwagę pojawiające się wypowiedzi niektórych polityków w Unii Europejskiej na temat możliwości wykorzystania doświadczeń wymiaru północnego dla rozwoju stosunków Unii z Białorusią, Ukrainą i Rosją. Dla Polski rysują się więc tutaj możliwości odgrywania ważnej roli w polityce Unii, zwłaszcza we współdziałaniu z Litwą i Łotwą. Inicjatywa jest również bardzo dobrą płaszczyzną dla rozwoju współpracy z Obwodem Kaliningradzkim zarówno w wymiarze dwu-, jak i wielostronnym. W ramach inicjatywy istnieją możliwości promocji współpracy gospodarczej, naukowej, turystycznej, informatycznej, w ochronie środowiska i zdrowia, itp. Istniejące trudności polityczne związane z tymi państwami, zwłaszcza z Białorusią, powinny być traktowane jako przejściowe. Nie zmieniają one faktu, że bez współpracy i współdziałania z tymi ważnymi państwami nie można budo-

³³ *Szersza Europa...*, op. cit., s. 29–30.

wać zjednoczonej Europy, która przecież jest długofalowym celem procesu integracyjnego.

2. Wymiar wschodni na tle wymiaru śródziemnomorskiego Unii Europejskiej (Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego)

Koncepcja *Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, która pojawiła się na początku tego tysiąclecia, do grona państw sąsiadujących, z którymi Unia Europejska chciałaby podzielić się korzyściami z poszerzenia zaliczono oprócz państw Europy Wschodniej (Białorusi, Mołdawii, Ukrainy i Rosji) również państwa basenu Morza Śródziemnego (Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję). Nowa geopolityczna wizja Unii Europejskiej, czyli EPS zakłada więc utworzenie „kręgu przyjaciół”, rozciągającego się aż od Maroko po Ukrainę. Zasadniczym problemem pozostaje jednak pytanie, jak w powyższej koncepcji plasują się państwa Europy Wschodniej, tworzące jej wymiar wschodni w porównaniu z państwami południa Morza Śródziemnego, zaliczane do wymiaru śródziemnomorskiego Unii Europejskiej?

Połączenie państw Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego w koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa od początku budziło wiele kontrowersji. Do momentu pojawienia się EPS państwa Europy Wschodniej traktowane były całkowicie na zasadzie bilateralnej, podczas gdy ponad 10-letnie doświadczenie procesu barcelońskiego zakładało współpracę multilateralną. Ideą EPS było jednak uzupełnienie tego procesu poprzez dodanie brakującego elementu bilateralnego w wymiarze południowym (poprzez dwustronne Plany Działania dla 7 państw regionu), a inicjatyw multilateralnych w obecnie rozwijającym się wymiarze wschodnim (tj. współpraca w regionie Morza Czarnego, powiązania energetyczne i transportowe)³⁴. W obszarze handlowym, również został przewidziany wspólny strategiczny wymiar regionalno-multilateralny dla obydwu kierunków zewnętrznej polityki UE, znany jako wspólna strefa wolnego handlu. Dla obu grup państw przewidziano również negocjowanie w najbliższym czasie wzmocnionych porozumień stowarzyszeniowych (*advanced association agreements*) zastępujących dotychczasowe stosunki traktatowe.

³⁴ *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for „ENP plus”*, ed. by M. Emmerson, G. Noutcheva, N. Popescu, „CEPS Policy Brief” 2007, no. 126.

Tak jak zauważono, zarówno w koncepcji *Szerszej Europy*, jak i strategii EPS państwa z obu stron Europy zostały umieszczone w zasadzie na równorzędnej pozycji. Jednakże należy stwierdzić, iż ze względu na cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, którymi są zwiększenie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu oraz zwalczanie wspólnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, tj. terroryzm, transnarodowa przestępczość zorganizowana, zauważa się zasadność poświęcenia przez UE znacznie więcej miejsca państwom śródziemnomorskim, które są nośnikami owych niebezpieczeństw cywilizacyjnych³⁵. Region śródziemnomorski jest jedną z najbardziej „skonfliktowanych” części świata. Jest to obszar o dużym zróżnicowaniu rozwoju gospodarczego między państwami, w którym nie ma kultury politycznej w pokojowym rozwiązywaniu sporów, ani też regionalnego mechanizmu współpracy w przeciwdziałaniu konfliktom i ich rozwiązywaniu³⁶. Najważniejszymi problemami angażującymi Unię Europejską w basenie Morza Śródziemnego są: proces pokojowy na Bliskim Wschodzie³⁷ i kształtowanie partnerstwa eurośródziemnomorskiego w ramach procesu barcelońskiego³⁸. W obu przypadkach, podobnie zresztą jak i w stosunku do wymiaru wschodniego, Unia Europejska wykorzystuje zarówno instrumenty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak i instrumenty polityki wspólnotowej należące do pierwszego filaru, tj. wspólna polityka handlowa oraz polityka współpracy na rzecz rozwoju, a także pomoc humanitarną³⁹.

Region państw Europy Wschodniej, który nie ma tak odległej tradycji współpracy z Unią Europejską, nie stanowi odrębnego obszaru bezpieczeństwa w stosunku do Europy. Problemy bezpieczeństwa tego regionu mają przede wszystkim charakter zagrożenia zewnętrznego (*neoimperializm rosyjski*). Stabilizująca rola Unii w tym obszarze polega w większości na

³⁵ B. Piskorska, *Wymiar wschodni...*, op. cit., s. 70.

³⁶ F. Tanner, *An Emerging Security Agenda for the Mediterranean*, „Mediterranean Politics” 1996, vol. 1, no. 3, Winter, s. 279; cyt. za: J. Zając, *Polityka...*, op. cit., s. 119.

³⁷ Więcej na ten temat patrz: J. Zając, *Unia Europejska a Bliski Wschód*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 345–367; J. Starzyk, *Założenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej wobec obszarów pozaeuropejskich*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3–4, t. 24, s. 115–126.

³⁸ B. Chmiel, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 131.

³⁹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 180.

pomocy gospodarczej, wsparciu dyplomatycznym oraz na zaangażowaniu ekonomicznym, a więc i politycznym Zachodu.

Porównując problemy Europy Wschodniej z problemami śródziemnomorskimi należy wskazać, iż istotne różnice w sytuacji obu regionów nie pozwalają na dopatrywanie się głębszej analogii pomiędzy wymiarem wschodnim i jego śródziemnomorskim odpowiednikiem w obszarze bezpieczeństwa. Wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa istniejące lub mogące się pojawić są w swym zasadniczym wymiarze zupełnie innej natury niż te, aktualne lub potencjalne, które już istnieją w basenie Morza Śródziemnego. Wymiar wschodni zagrożony jest przede wszystkim destabilizacją mającą swe źródło w Rosji, a przedmiotem troski państw tego regionu, jest samo ich istnienie, potencjalnie zagrożone dominacją z jej strony. Wyzwania na płaszczyźnie bezpieczeństwa w regionie Morza Śródziemnego mają przede wszystkim naturę zagrożeń destabilizacją wewnętrzną, wywołującą falę migracji lub tworzącą reżimy totalitarne czy fundamentalistyczne, oddziałujące ideologicznie na zewnątrz.

W obu regionach źródła potencjalnych zagrożeń znajdują się poza państwami Unii Europejskiej. Pomiedzy wymiarem wschodnim a śródziemnomorskim istnieje jednak zasadnicza różnica wynikająca z opisanej powyżej natury zagrożeń. Dla Unii Europejskiej, jak i nienależących do niej państw Europy Wschodniej, podstawowe wyzwania z dziedziny bezpieczeństwa mają charakter zewnętrzny, dla państw śródziemnomorskich pozostających poza Unią głównymi problemami są natomiast napięcia wewnętrzne. Znaczenie tego faktu potęgowane jest jeszcze odmiennością kontekstu kulturowego regionu wschodniego i śródziemnomorskiego (jeśli ten ostatni rozumiemy jako państwa arabskie biednego południa).

2.1. Zakres podmiotowy wymiaru śródziemnomorskiego

Zakres wymiaru wschodniego, podobnie jak w przypadku pojęcia śródziemnomorskiego wymiaru polityki Unii Europejskiej, nie ma wymiaru typowo geograficznego, lecz polityczny. Ten ostatni dotyczy dziesięciu państw⁴⁰ i obszarów Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu, które są dla Unii partnerami w ramach jej polityki śródziemnomorskiej.

⁴⁰ W wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. do grona państw członkowskich UE dołączyły dwaj partnerzy śródziemnomorscy – Malta i Cypr.

Zalicza się do nich: Maroko, Algierię, Tunezję, czyli tzw. państwa Maghrebu; Egipt, Jordanię, Palestynę, Izrael, Liban i Syrię, czyli inaczej państwa Maszrek oraz Turcję⁴¹. Libia nie należy do tej grupy, ale także jej dane dotyczące gospodarki, rozwoju politycznego i społecznego są uwzględniane w tej regionalnej współpracy⁴².

2.2. Uwarunkowania wymiaru śródziemnomorskiego

W odróżnieniu od dość „młodej” praktyki współpracy Unii Europejskiej w ramach jej wymiaru wschodniego, polityka Unii Europejskiej w regionie basenu Morza Śródziemnego, która w konsekwencji doprowadziła do zawiązania partnerstwa, została zainaugurowana już w latach 60-tych. Głównym motywem inicjatywy śródziemnomorskiej ze strony Europy było ograniczenie wpływu czynników sprzyjających radykalizacji i destabilizacji tego regionu oraz zmniejszenie fali imigrantów napływających stamtąd do państw ówczesnej Piętnastki. Cele partnerstwa eurośródziemnomorskiego, zgodnie z postanowieniami *deklaracji barcelońskiej* oraz wspólnej strategii przyjętej przez Radę Europejską w Feira⁴³ w czerwcu 2000 r., obejmują: utworzenie obszaru pokoju i stabilizacji, opartego w szczególności na zasadach poszanowania praw człowieka i demokracji, doprowadzenie do powstania w 2010 r. strefy wolnego handlu obejmującej państwa sygnatariuszy, pogłębienie wzajemnego zrozumienia między mieszkańcami regionu oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego w państwach stowarzyszonych.

Czynnikiem determinującym sukces regionalizacji polityki zewnętrznej Unii Europejskiej jest działanie jednego lub kilku państw członkowskich w regionie jako lidera. Takie państwo zazwyczaj przyczynia się do

⁴¹ M. Pace, *The Politics of Regional Identity. Meddling with the Mediterranean*, London–New York 2006, s. 58–60; W. H. Lewis, *The European Union–Maghrebian Dialogues. Echoes of Disappointments Past*, Washington 2001, s. 6–17; *Europe and the Mediterranean: towards a closer partnership. A overview of the Barcelona Process in 2002*, European Commission, Luxembourg 2003, s. 9–20.

⁴² K. Pęczak, *Dziesięć lat Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego*, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 9 (166), s. 11–17.

⁴³ *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, w: *Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2000*, Press Release: 36 (19.06.2000) – nr 200/00, Annex V, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_en.htm.

ułatwienia dialogu z Unią Europejską oraz do utrzymania wpływu Unii w tym regionie⁴⁴. Tak jak w przypadku Polski, głównej „promotorki” wymiaru wschodniego UE, najaktywniejsze w popieraniu interesów południowego wybrzeża Morza Śródziemnego były zawsze, z przyczyn oczywistych, Francja, Hiszpania oraz Włochy. Państwa te uważają, że główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy płynie nie ze Wschodu, lecz niestabilnego, pogrążonego w wojnach domowych, obezwładnionego atakami terrorystycznymi Południa. Zmusiło to Unię Europejską do stwierdzenia, że niezbędna jest nowa polityka śródziemnomorska. Podkreślić jednak należy, że również inne państwa ze zrozumieniem odnosiły się do kwestii aktywizacji polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej (np. Niemcy), choć jednocześnie zaznaczały, że nie może się to dokonywać kosztem interesów Europy Wschodniej⁴⁵.

Pomimo *lobbowania* na rzecz poszczególnych wymiarów polityki UE przez jej państwa członkowskie, tak naprawdę centralną rolę w tworzeniu i popieraniu wielu inicjatyw subregionalnych odgrywa polityczne wsparcie Unii Europejskiej. Jednakże owo wsparcie skierowane zarówno do państw Europy Wschodniej, jak i basenu Morza Śródziemnego jest nieco zróżnicowane. Ustanowienie oficjalnie „partnerstwa” w regionie Morza Śródziemnego na konferencji w Barcelonie, sygnalizowało większe polityczne zobowiązanie Unii do regionalnej współpracy, w porównaniu ze wspólną strategią Unii Europejskiej wobec niektórych państw Europy Wschodniej, która tylko ustanawiała regularne spotkania Rady Europejskiej. Owo zróżnicowanie poczynione przez Unię pomiędzy jej wschodnim i południowym „bliskim sąsiedztwem” spowodowało już na wstępie pewną nierównowagę w stosunkach Unii z dwoma obszarami. Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. spowodowało, iż państwa południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, od wielu lat intensywnie współpracujące z UE i korzystające z jej wsparcia finansowego, wyrażały obawy, iż pojawienie się nowych wschodnich sąsiadów Unii negatywnie odbije się na ich sytuacji. Europejska Polityka Sąsiedztwa była odpowiedzią Unii na tego rodzaju obawy. Polityka ta jest próbą ujednoczenia oraz uporządkowania stosunków łączących Unię ze wszystkimi jej sąsiadami. Do wzmocnienia koordynacji polityki śródziemnomorskiej państw zachod-

⁴⁴ E. Johansson, *Subregionalization in Europe's Periphery: the Northern and Southern Dimensions of the European Union's Foreign Policy*, Barcelona 2000, s. 67–68.

⁴⁵ G. Bernatowicz, *Polityka...*, op. cit., s. 74.

nioeuropejskich doszło podczas szczytu paryskiego 19–21 października 1972 r. Wówczas szefowie państw i rządów w Radzie Ministrów EWG zgodzili się na zmianę polityki w regionie, inicjując tzw. Globalną Politykę Śródziemnomorską (*Global Mediterranean Policy*). Oznaczała ona potraktowanie regionu jako całości, a nie każdego państwa oddzielnie⁴⁶. Podobnie w spójny i kompleksowy sposób powinna podchodzić Unia Europejska do państw regionu Europy Wschodniej, jednak na tyle elastyczny, by stosunki z poszczególnymi państwami miały indywidualny charakter. Takie globalne podejście powinno właśnie stanowić istotę wymiaru wschodniego Unii Europejskiej, umożliwiać koordynację działań Unii Europejskiej i innych struktur oraz organizacji regionalnych i międzynarodowych, a zwłaszcza programów pomocowych.

2.3. Instytucjonalizacja wymiaru śródziemnomorskiego

Wspieranie regionalnego handlu i inwestycji jest celem polityki UE wobec regionu Morza Śródziemnego. Do końca 1976 r. podpisano umowy o współpracy (*cooperation agreements*), tj. umowy drugiej generacji z ówczesnymi państwami partnerskimi, tj. państwami Magrebu, zaś państwami Maszreku – Egiptem, Jordanią, Syrią i Libanem rok później⁴⁷. Mimo zawarcia w nich pewnych postanowień dotyczących np. dialogu politycznego czy też współpracy w dziedzinie społecznej czy naukowo-technicznej, w centrum zainteresowania nadal pozostawały stosunki handlowe. Z śródziemnomorskimi sąsiadami wiąza Unię porozumienia o wolnym handlu, znoszące niemal całkowicie bariery dla produktów

⁴⁶ J. Zając *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2004, s. 104–105; K. Michałowska-Gorywoda, *Polityka EWG wobec państw basenu Morza Śródziemnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1974, nr 1, s. 58–62; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 89.

⁴⁷ Generalnie Wspólnota Europejska nie miała jasnej strategii wobec nie członkowskich państw śródziemnomorskich, choć w latach 1972–1992 realizowała ograniczone programy współpracy i udzielała pomocy rozwojowej tym państwom. EWG zawierała wówczas szereg umów dwustronnych, m.in. z państwami europejskimi: z Grecją (1961), Turcją (1963), Maltą (1970), Cyprzem (1972) oraz z Marokiem i Tunezją w 1969 r. Dopiero po przyjęciu do Wspólnot Europejskich Hiszpanii i Portugalii w 1986 r., Wspólnota zwiększyła zainteresowanie państwami położonymi na wschodnich i południowych wybrzeżach Morza Śródziemnego.

przemysłowych. W zakresie artykułów rolnych liberalizacja była częściowa⁴⁸.

W przeciwieństwie do stosunków traktatowych UE z państwami tego regionu, układy o partnerstwie i współpracy (PCA), na których oparte są stosunki UE z Rosją, Ukrainą i Mołdawią w ramach jej wymiaru wschodniego, nie oferują ani preferencyjnego traktowania handlu, ani kalendarium harmonizacji prawa. Wszystkie te porozumienia zawierają podobne postanowienia. Zastąpiły one umowę o handlu i współpracy gospodarczej, podpisaną w grudniu 1989 r. Pierwsze porozumienia Unia Europejska uzgodniła z Ukrainą (14 czerwca 1994 r., weszło w życie 1 marca 1998 r.), Rosją (24 czerwca 1994, weszło w życie 1 grudnia 1997 r.) oraz Mołdawią (28 listopada 1994 r., weszło w życie 1 lipca 1998 r.). Porozumienie z Białorusią zostało wprawdzie podpisane 6 marca 1995 r., ale jego wejście w życie uniemożliwiło zamrożenie stosunków ze względów politycznych w 1996 r.

Tabela 1

Umowy o Partnerstwie i Współpracy zawarte między WE a państwami WNP⁴⁹

Państwo	Data podpisania	Data wejścia w życie
Ukraina	14 czerwca 1994	1 marca 1998
Rosja	24 czerwca 1994	11 grudnia 1997
Mołdawia	28 listopada 1994	1 lipca 1998
Białoruś	6 marca 1995	1996 – zamrożenie stosunków ze względów politycznych

Podobieństwa w obu obszarach zainteresowania Unii dostrzega się jednak w niskim poziomie stopy wzrostu, jak i poziomie ubóstwa. W imporcie obu wymiarów polityki Unii Europejskiej dominuje energia, przy czym bardziej jest to widoczne w relacjach UE z Rosją niż z pozostałymi

⁴⁸ Zgodnie z założeniami GPS państwa śródziemnomorskie zostały podzielone na trzy grupy: 1) śródziemnomorscy członkowie Wspólnot Europejskich; 2) śródziemnomorskie państwa europejskie, potencjalni członkowie Wspólnot; 3) państwa śródziemnomorskie, którym nie przysługuje prawo członkostwa we wspólnotach (do nich należą państwa Maghrebu). *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies. A comparative Analysis*, M. Maresceau, E. Lannon, Ghent 2001, s. 29–30; P. Borkowski, *Polityka Unii Europejskiej wobec państw regionu Morza Śródziemnego*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty...*, s. 300–303; G. Bernatowicz, *Polityka śródziemnomorska...*, op. cit., s. 64.

⁴⁹ *The EU's Relations with Eastern Europe & Central Asia– Partnership & Co-operation Agreements*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/index/htm.

państwami. Tekstylia i produkty rolne stanowią ważną część importu Unii Europejskiej z takich państw, jak: Mołdawia, Maroko czy Tunezja. W roku 2001 eksport Rosji i państw WNP oraz państw śródziemnomorskich do Unii Europejskiej wynosił dla każdego regionu po 60 mld EUR.

Dylematy dotyczące wyboru priorytetów polityki zagranicznej Unii Europejskiej, ukazują niestety wzajemnie konkurencyjny charakter dwóch głównych kierunków geograficznych wschodnioeuropejskiego i śródziemnomorskiego w jej wymiarze finansowym. Środki finansowe Unii Europejskiej, choć olbrzymie, są przecież ograniczone. W tej sytuacji o podziale decydują względy polityczne. Wraz z rozszerzeniem Unii w 2004 r. zaczęła ona poświęcać większą uwagę w kierunku państw Europy Wschodniej, tam zostały przekazane też konkretne środki finansowe. Jednocześnie pojawiły się obawy państw południowych, zwłaszcza Hiszpanii i Francji, iż większość środków i działań UE, przesunie się na Wschód, a odbędzie się to kosztem wymiaru południowego.

W ostatnich latach Unia Europejska udzieliła znacznego wsparcia finansowego państwom objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa. Pomoc kierowana za pośrednictwem dwóch instrumentów MEDA i TACIS wyniosła w latach 2000–2003 3716,1 mln euro, w tym 2383,9 mln euro dla MEDA i 1332,2 mln euro dla państw TACIS. W tym czasie EBI udzielił pożyczek dla państw Południa na kwotę 3445 mln euro na lata 2000–2003⁵⁰. W budżecie Unii Europejskiej na lata 2007–2013 zauważa się znaczący wzrost środków przeznaczonych zarówno na państwa Europy Wschodniej, jak i basenu Morza Śródziemnego (budżet ENPI w latach 2007–2013 to ok 12 mld euro i jest o 32% wyższy od kwoty przeznaczonej na te same cele w latach 2000–2006)⁵¹. W marcu 2007 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o faktycznym podzieleniu tych funduszy na dwie części. Pierwsza z nich byłaby dostępna w latach 2007–2010, a druga w latach 2010–2013.

Na spotkaniu w Lizbonie 26–27 czerwca 1992 r.⁵² została zainicjowana Nowa Polityka Śródziemnomorska, której celem była: pomoc pań-

⁵⁰ *Communication from the Commission European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final.

⁵¹ *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Funding 2007–2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf.

⁵² *Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a view to identifying areas open to joint action vis-a-vis particular countries or groups of countries* (Lisbon, 26 and 27 June 1992) (SN 3321/2/92, Annex I), 26/06/92. <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=en/>.

stwom arabskim w procesie transformacji gospodarczej, poparcie dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) w tym obszarze, zwiększenie pomocy finansowej Wspólnot Europejskich, podpisanie porozumień, gwarantujących im dostęp do rynków zachodnioeuropejskich, włączenie regionu śródziemnomorskiego do programu wspólnego rynku WE, wzrost politycznego i gospodarczego dialogu w wymiarze regionalnym⁵³. Na realizację wymienionych celów Wspólnota Europejska przeznaczyła w latach 1990–1995 4,405 mln ecu.

Zdecydowane zabiegi dyplomatyczne południowoeuropejskich członków Unii Europejskiej szybko przyniosły rezultaty. W czerwcu 1994 r. Rada Europejska na spotkaniu na Korfu⁵⁴ wypracowała strategię dla basenu Morza Śródziemnego, a w październiku Komisja Europejska opracowała dokument „*O wzmocnieniu polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej i utworzeniu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego*”, w którym zaproponowała utworzenie obszaru współpracy w regionie poprzez wprowadzenie strefy wolnego handlu i przyznanie pakietu pomocy finansowej państwom arabskim. Propozycję tę przyjęto na szczycie Rady Unii Europejskiej w Essen⁵⁵ w grudniu 1994 r., a w czerwcu 1995 r. w Cannes⁵⁶ przyznano pierwsze fundusze na pomoc dla państw południowośródziemnomorskich.

Strategia współpracy UE z państwami śródziemnomorskimi w niekorzystny sposób stanowiła przejaw konkurencji pomiędzy państwami śródziemnomorskimi i pretendującymi do członkostwa państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Wcześniej już południowoeuropejscy członkowie UE przeforsowali stanowisko, iż przemiany historycznie na Wschodzie nie powinny prowadzić do zapomnienia o państwach śródziemnomorskich i że Unia powinna wyraźnie określić dwa wymiary: środkowoeuropejski i śródziemnomorski⁵⁷.

⁵³ S. C. Calleya, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Dartmouth 1997, s. 193. cyt. za. J. Zając, *Polityka Unii...*, op. cit., s. 108–109.

⁵⁴ *European Council at Corfu: Presidency Conclusions, 24–25 June 1994*, Brussels, 24-06-1994 – Document 00150/94. http://ue.eu.int/ueDocs/csm_data/docs/pressdata/en/ec/00150.F4.htm.

⁵⁵ *European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen: Presidency Conclusions*, http://ue.eu.int/ueDocs/csm_data/docs/pressdata/en/ec/00300.F4.htm.

⁵⁶ *Cannes European Council: Presidency Conclusions, 26–27 June 1995*, http://ue.eu.int/ueDocs/csm_data/docs/pressdata/en/ec/00211.F4.htm.

⁵⁷ G. Bernatowicz, *Polityka...*, op. cit., s. 69.

Wymienione wyżej trzy szczyty Unii Europejskiej przygotowały podłoże do sformalizowania współpracy UE z nieczłonkowskimi państwami śródziemnomorskimi, silnie reprezentując interesy państw europejskich bezpośrednio usytuowanych nad Morzem Śródziemnym. Współpraca ta określana jest terminem Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego (*Euro-Mediterranean Partnership*) lub procesem barcelońskim⁵⁸, nawiązanym na spotkaniu w Barcelonie w dniach 27–28 listopada 1995 r.⁵⁹ Deklaracja barcelońska zapowiadała trzy rodzaje partnerstwa, tzw. „koszyki”⁶⁰: I. obszar polityczny i bezpieczeństwa, który ma na celu stworzenie wspólnego obszaru pokoju i stabilności; II. obszar gospodarczy i finansowy, który powinien przyczynić się do stworzenia strefy dobrobytu (zapowiedziano utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi); III. obszar społeczny, kulturowy i humanitarny, zmierzający do rozwoju zasobów ludzkich, szerzenia zrozumienia pomiędzy kulturami oraz promowania wymiany między społeczeństwami obywatelskimi⁶¹. Znaczenie konferencji barcelońskiej sprowadza się do faktu, iż po raz pierwszy polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej przeszła od dwustronnych powiązań do tworzenia więzi wielostronnych. Przebieg i rezultat konferencji, wskazują, jak duże znaczenie Europa Za-

⁵⁸ Nazwa procesu pochodzi od nazwy miasta hiszpańskiego, w którym odbył się pierwszy szczyt eurośródziemnomorski. Odtąd kolejne konferencje w ramach procesu barcelońskiego noszą potoczne miano „Barcelony” II, III, IV itd.

⁵⁹ Konferencja, w której brało udział 15 państw Unii Europejskiej i 12 państw śródziemnomorskich (Algieria, Cypr, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Malta, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja i Turcja) zakończyła się przyjęciem deklaracji oraz „Programu roboczego”, w których określono główne cele i zasady przyszłej współpracy. Wzorowana na Akcie Końcowym KBWE z Helsinek z 1975 r.

⁶⁰ *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27–28 November 1995*, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm; *Euro-Mediterranean Partnership. Barcelona Process. Documents on International and European Affairs no 3*, T. Hiou-Maniatopoulou, Athenes 2002, s. 151.

⁶¹ *Euro-Mediterranean Partnership. Barcelona Process. Documents on International and European Affairs no 3*, op. cit., s. 170. Do maja 2005 r. w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego odbyło się jeszcze siedem spotkań na szczycie, tzw. Barcelony: w Barcelonie (28 listopada 1996 r.), w La Valletcie (15–16 kwietnia 1997 r.), w Stuttgarcie (15–16 kwietnia 1999 r.), w Marsylii (15–16 kwietnia 2000 r.), w Walencji (22–23 kwietnia 2002 r.), w Neapolu (2–3 grudnia 2003 r.) i siódma ostatnia w Luksemburgu (30–31 maja 2005 r.). Konferencje te poprzedzały spotkania ekspertów z danej dziedziny objętej współpracą tzw. spotkania sektorowe, na których opracowywano szczegóły w danym sektorze, a także konferencje pośredniczące, między głównymi spotkaniami, tzw. *mi-temps*.

chodnia przywiązuje do podejmowania nowych wyzwań i eliminowania zagrożeń stwarzanych przez państwa śródziemnomorskie⁶².

W odróżnieniu do Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa podkreśla się znaczenie indywidualnego podejścia wobec każdego z państw zarówno tych z Europy Wschodniej, jak i Morza Śródziemnego, opartego na planach działania, zaniehbując znaczenie integracji państw śródziemnomorskich pomiędzy sobą. Plany działania opracowane zostały w pierwszej kolejności dla państw, w których weszły w życie umowy o partnerstwie i współpracy lub umowy stowarzyszeniowe. Do marca 2007 r. weszło w życie 5 Planów Działania dla państw Europy Wschodniej (Mołdawia, Ukraina, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan) oraz 7 Planów dla państw Południa (Izrael, Jordania, Maroko, Tunezja, Autonomia Palestyńska, Liban, Egipt)⁶³.

Jednym z największych przedsięwzięć Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego jest wypracowanie *Eurośródziemnomorskiej Karty Pokoju i Stabilności*, której istota polega na wprowadzeniu serii środków dyplomatycznych, tj. środki budowy zaufania, współpraca regionalna i transgraniczna, kodeks postępowania państw, dyplomacja prewencyjna itp. czyli takich, które równoległe z rozwojem gospodarczym zapobiegałyby wybuchowi konfliktów⁶⁴. Propozycje zostały przyjęte na trzeciej konferencji w Stuttgarcie, w kwietniu 1999 r., gdzie określono tzw. „Wytyczne dla opracowania Eurośródziemnomorskiej Karty Pokoju i Stabilności”⁶⁵, która nie została przyjęta. O dużym znaczeniu regionu śródziemnomorskiego dla Unii Europejskiej świadczy wypracowanie wspólnej strategii, przyjętej przez Radę Unii Europejskiej w Santa Maria de Feira w dniu 19–20 czerwca 2000 r.⁶⁶ Była to trzecia wspólna strategia

⁶² R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 192.

⁶³ *Communication from the Commission to the Council on the Commission Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, COM(2004) 795 final.

⁶⁴ J. Howorth, *France and the Mediterranean in 1995: From Tactical Ambiguity to Inchoate Strategy*, „Mediterranean Politics” 1996, vol. 1, no. 2, s. 171. cyt. za. J. Zając, *Polityka...*, op. cit., s. 121.

⁶⁵ N. Ribas-Mateos, *The Mediterranean in the Age of Globalisation*, New Brunswick–London 2005, s. 1–10.

⁶⁶ *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, w: *Santa Maria de Feira European Council: Presidency Conclusions, 19 and 20 June 2000*, Press Release: 36 (19.06.2000) – Nr. 200/00, Annex V, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2000/june2000_en.htm.

UE przyjęta po przyjęciu podobnych dokumentów odnoszących się do Rosji i Ukrainy⁶⁷.

2.4. Zakres przedmiotowy wymiaru śródziemnomorskiego

Głównym celem partnerstwa gospodarczego jest przyspieszenie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego państw partnerskich, poprawa warunków życia, wzrost zatrudnienia oraz wspieranie regionalnej współpracy i integracji gospodarczej. Realizacji partnerstwa mają służyć głównie dwa instrumenty: eurośródziemnomorskie układy stowarzyszeniowe oraz program pomocy finansowej MEDA. Eurośródziemnomorskie układy stowarzyszeniowe (*Association Agreements – AAs*) powinny przyczynić się do osiągnięcia jednego z najważniejszych celów tego koszyka współpracy, jakim jest wprowadzenie do 2010 r. europejsko-śródziemnomorskiej strefy wolnego handlu. Warunkiem koniecznym partnerstwa w tej sferze jest wprowadzenie przez państwa partnerskie zasad liberalizacji ekonomicznej oraz restrukturyzacji gospodarek. Podkreślono również znaczenie rozwoju wymiany handlowej i współpracy gospodarczej na linii Północ–Południe.

Głównym instrumentem finansowym Unii Europejskiej w realizacji Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego był program MEDA, którego istota polegała na przekazywaniu państwom partnerskim nie będącym członkami Unii środków finansowych i technicznych na reformy struktur społecznych i ekonomicznych⁶⁸. Wychodząc poza tradycyjne rozumienie pomocy rozwojowej, MEDA zakładała ułatwienie transformacji gospodarczej i wprowadzenie wolnego handlu w regionie śródziemnomorskim. To sprawiało, że przypominała ona programy PHARE i TACIS adresowane do państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Pewnych zmian dotyczących mechanizmów finansowania dokonano na podstawie założeń Europejskiej Polityki Sąsiedzkiej Unii Europej-

⁶⁷ Zob. B. Chmiel, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 117–123.

⁶⁸ MEDA jest skrótem od francuskiej nazwy: *Mesures d'Accompagnement*. Program został ustanowiony w czerwcu 1995 r., a sformalizowany decyzją Rady UE w Cannes z dnia 23 lipca 1996 r. W latach 1995–1999 na pomoc ubogim państwom śródziemnomorskim przeznaczono 4,85 mld euro, a na lata 2000–2006 – 5,35 mld euro (tzw. MEDA II), powiększoną o ofertę Europejskiego Banku Inwestycyjnego opiewającą na kwotę 7,4 mld euro na realizację projektów gospodarczych w regionie w latach 2000–2007.

skiej⁶⁹, skierowanej zarówno do państw Europy Wschodniej (czyli Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii), jak i państw basenu Morza Śródziemnego. W kontekście nowego sąsiedztwa Komisja Europejska sformułowała *nowy instrument sąsiedztwa*, oparty na doświadczeniach programów TACIS, INTERREG, PHARE, MEDA⁷⁰. W propozycji perspektywy finansowej na lata 2007–2013⁷¹ Komisja umieściła nowy Instrument Europejskiego Sąsiedztwa jako jeden z sześciu instrumentów finansowych, które powinny działać w obszarze stosunków zewnętrznych po 2006 roku⁷².

Głównym celem współpracy w zakresie społecznym i kulturalnym jest polepszenie wzajemnych relacji międzyludzkich pomiędzy dwoma wybrzeżami Morza Śródziemnego, poprzez dialog międzykulturowy, wymianę idei, wymianę młodzieży, współpracę między mediami, rozwój współpracy pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi, współpracę w dziedzinie zdrowia, współdziałanie w sprawach emigracji oraz wspólną walkę z przestępczością zorganizowaną, głównie terroryzmem. Dla osiągnięcia wyżej wymienionych celów ustanowiono kilka programów współpracy, do których należą: Program Dziedzictwa Eurośródziemnomorskiego (*Euro-med Heritage Programme*); Europejski Program Audiowizualny (*Euro-med Audiovisual Programme*), Program Informacji i Komunikowania, Program TEMPUS (współpracy młodzieży między uniwersytetami)⁷³.

Realizacja wymiaru śródziemnomorskiego jest przedsięwzięciem dość trudnym, główne trudności wynikają przede wszystkim z dużego zróż-

⁶⁹ *Communication from the Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final.

⁷⁰ *Commission of the European Communities, Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, Brussels.

⁷¹ *Budowanie naszej wspólnej przyszłości. Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–2013*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, KOM(2004) 101.

⁷² Do instrumentów tych należą: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPP), Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISiP), Instrument „Współpraca rozwojowa i współpraca ekonomiczna” o charakterze ogólnym, Instrument stabilizacji do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, instrument pomocy humanitarnej i pomocy makrofinansowej. Patrz: *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycje Komisji Europejskiej*, A. Eberhardt, M. Krzysztofowicz, „Biuletyn PISM”, nr 20 (208), s. 1–4.

⁷³ Do form współdziałania w ramach trzeciego koszyka Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego należą także programy współpracy zdecentralizowanej, typu: MED-Campus, MED.-Invest, MED.-Media, MED.-Urbs, MED.-Migration, MED.-Techno, MED.-Avicenne.

nicowania kulturowego poszczególnych partnerów oraz utrzymujących się konfliktów w regionie, opartych na podłożu nie tyle terytorialnym, co religijnym. Zanim doszło do konferencji w Barcelonie, na forum Unii Europejskiej południowe i północne państwa członkowskie, tj. Hiszpania, Francja, Włochy i Portugalia nalegały na wzmocnienie śródziemnomorskiego wymiaru polityki Unii Europejskiej, co zrównoważyć miało środkowo- i wschodnioeuropejski kierunek działania Unii⁷⁴.

2.5. Wymiar śródziemnomorski a wymiar wschodni (analogie i rozbieżności)

Dokonując próby wychwycenia specyfiki wymiaru wschodniego UE na tle jej wymiary południowego, w dotychczasowej polityce UE wobec wschodnich sąsiadów nie było odpowiednika procesu barcelońskiego, nie było umów stowarzyszeniowych ani instrumentów pomocy porównywalnych do tych, które były składowymi programu MEDA, adresowanego do śródziemnomorskich sąsiadów Unii. Ponadto stosunki ze wschodnioeuropejskimi sąsiadami Unii i problemy tych państw znacząco różnią się od państw Morza Śródziemnego. Wreszcie stosunki Unii Europejskiej z poszczególnymi państwami Europy Wschodniej są bardzo zróżnicowane: Rosja jest strategicznym partnerem UE, chociaż nie aspiruje do Unii, natomiast Ukraina i Mołdawia wykazują takie aspiracje, a art. 49 *Traktatu o UE* czyni to, pod określonymi warunkami możliwym. Zasadnym jest więc sprzeciwianie się przez państwa Europy Wschodniej wrzucenia ich do jednego „koszyka” w ramach EPS razem z państwami Afryki Północnej, które z samej definicji nigdy nie staną się członkami Unii. Tak jak Maroko nigdy nie będzie państwem członkowskim Unii, tak w przypadku Ukrainy jest to jak najbardziej realne nawet w odległej perspektywie.

Jednakże zarówno państwa Europy Wschodniej, jak i rejonu Morza Śródziemnego stoją przed podobnymi wyzwaniem procesu transformacji. Jak wyraził się Rutger Wissels, przedstawiciel Komisji Europejskiej odpowiedzialny za EPS – „istnieje o wiele więcej podobieństw pomiędzy państwami z przeciwnych krańców sąsiedztwa Europy niż pomiędzy ich własnymi regionalnymi sąsiadami”. Na przykład Ukra-

⁷⁴ J. Perlin, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód z punktu widzenia państw Procesu Barcelońskiego*, „Opinie i Ekspertyzy MSZ”, marzec 2005, nr 9.

ina ma więcej wspólnego z niektórymi nastawionymi reformatorsko państwami śródziemnomorskimi niż z jej bezpośrednim sąsiadem – Białorusią⁷⁵.

Istotne jest pytanie, czy środkowoeuropejscy, nowi członkowie Unii Europejskiej przyczynią się do wzmocnienia śródziemnomorskiego wymiaru polityki zagranicznej Unii? Czy raczej ich działania w Unii Europejskiej będą kierowane głównie na Ukrainę, Białoruś i Rosję, marginalizując jednocześnie współpracę Unii z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Odpowiedź na te pytania będzie stanowiła wytyczną w określeniu roli Unii Europejskiej w stosunku do swojego najbliższego sąsiedztwa w przyszłości. Polska, podobnie jak część pozostałych nowych państw członkowskich, promuje ideę utworzenia wschodniego wymiaru polityki UE, jako komplementarnego do wymiaru północnego i procesu barcelońskiego, poszukując poparcia dla tej inicjatywy. Dowodem na to jest wspólna inicjatywa polsko-szwedzka Wschodniego Partnerstwa, która ma stać się motywem przewodnim prezydencji Polski w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Z kolei z punktu widzenia interesów państw zachodnioeuropejskich (szczególnie Francji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii), jak i całej Unii Europejskiej, problematyka wschodnioeuropejska (w której głównym źródłem zagrożenia bezpieczeństwa jest tak na prawdę nieprzewidywalność Rosji) ma znaczenie drugo- lub nawet trzeciorzędne. Państwa te siłą rzeczy prowadzą politykę o charakterze regionalnym, a nie globalnym. Region Europy Wschodniej jest więc, z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa zbyt odległy, aby w swej praktyce politycznej traktowały go jako równorzędny lub choćby nawet zbliżony swym znaczeniem do regionu Morza Śródziemnego. Udowodniono to podczas Prezydencji Francji w UE, której największym osiągnięciem było wypracowanie spójnej współpracy państw basenu M. Śródziemnego i UE – Unii dla Śródziemnomorza.

Analizując istotę wymiaru wschodniego UE na tle jego południowego odpowiednika, można stwierdzić, że proces barceloński, a obecnie Unia dla Śródziemnomorza, mimo wszystkich niedostatków, stanowi bardziej atrakcyjną formę współpracy niż dotychczasowa oferta Unii Europejskiej dla państw Europy Wschodniej. Wynika to z faktu, iż partnerstwo jest instytucją o dłuższej tradycji, która od początku była

⁷⁵ *The New neighbourhood policy of the EU*, „Foreign Policy in Dialogue” 2006, vol. 6, issue 19.

rozwijana z myślą o współpracy wieloletniej. Wymiar wschodni jest polityką Unii, która dopiero się kształtuje. W chwili obecnej trudno przewidzieć, w którym kierunku będzie się ona rozwijać, ale na pewno znajdzie ona zwolenników przynajmniej wśród części nowych państw członkowskich, dla których ważniejsze jest zacieśnianie kontaktów ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej (inicjatywa Wschodniego Partnerstwa).

3. Wnioski

Pisząc na temat regionalnego podejścia Unii Europejskiej do stosunków z sąsiadami zwraca się uwagę na następujące elementy polityki Unii Europejskiej⁷⁶. We wszystkich wymienionych wymiarach UE siłą napędową były państwa mające bezpośrednie sąsiedztwo z państwami nieczłonkowskimi, tj. Hiszpania, Francja i Portugalia w odniesieniu do wymiaru śródziemnomorskiego, Niemcy w odniesieniu do rozszerzenia środkowo-europejskiego, Polska w odniesieniu do wymiaru wschodniego, Finlandia i Szwecja w odniesieniu do wymiaru północnego UE.

W przypadku wymiaru śródziemnomorskiego i północnego UE chodzi o geograficznie bliskie, bezpośrednie sąsiedztwo UE, będące źródłem niepokoju z powodu presji migracyjnej oraz rzeczywistej lub potencjalnej niestabilności⁷⁷. W obu wyżej wymienionych wymiarach głównymi narzędziami polityki były narzędzia ekonomiczne, a nie polityczne. Wymiar śródziemnomorski UE jest wyraźnie zewnętrzny, jego celem jest stabilizacja regionu przez promowanie zasad demokracji i prawa człowieka oraz związków międzyludzkich i gospodarczych oraz stopniowe budowanie strefy wolnego handlu. Wymiar północny UE, w odróżnieniu od wymiaru śródziemnomorskiego UE, nie dysponuje odrębnym narzędziem finansowym typu MEDA, a przedsięwzięcia finansowe realizuje w oparciu o istniejące programy INTERREG, PHARE, TACIS, ISPA, SAPARD; podobnie jest z wymiarem wschodnim, którego dotyczył program finansowy TACIS. Obecnie wszystkie te regionalne instrumenty finansowe zastąpił Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, realizowany w ramach

⁷⁶ L. Jesień, „Wymiar Wschodni” UE z perspektywy UE – próba krytyki, w: „Wymiar wschodni” UE – szansa czy *idée fixe*..., op. cit., s. 15.

⁷⁷ E. Johansson, *Subregionalization in Europe's Periphery: the Northern and Southern Dimension of the European Union's Foreign Policy*, Barcelona 2000, s. 48.

Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Cechą specyficzną wymiaru północnego jest połączenie aspektów polityki zewnętrznej (głównie współpracy międzyregionalnej z Rosją) z aspektami wewnętrznymi (współpracy między państwami członkowskimi UE w koordynacji poszczególnych programów); wymiar wschodni natomiast jest wymiarem typowo zewnętrznym, podobnie jak jego odpowiednik w regionie śródziemnomorskim.

Założenie komplementarności projektów regionalnych UE zostało wyrażone w inicjatywie polsko-szwedzkiej, przyjętej przez Radę UE 19 czerwca 2008 r. jako inicjatywa Wschodniego Partnerstwa. Jest to wspólna idea przedstawicieli zarówno starej, jak i nowej Unii, promowana przez unijną koalicję północno-wschodnią. Zakłada ona potrzebę wzmocnienia oferty europejskiej w kierunku wschodnim, bazując na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, wykraczając jednak poza jej obecny kształt, potwierdzając z jednej strony, zasadę zróżnicowania w stosunku do sąsiadów, zgodnie z Europejską Polityką Sąsiedztwa, z drugiej wzmocnienie pomiędzy nimi a Unią więzi horyzontalnych⁷⁸. W tym kontekście zaproponowano: pogłębienie współpracy dwustronnej oraz stworzenia stałej formuły współpracy wielostronnej, komplementarnej wobec istniejących schematów współpracy regionalnej. Kooperacja wielostronna ze wschodnimi sąsiadami przyjąć ma wzór euro regionalnej współpracy, będącej uzupełnieniem dla innych tego typu inicjatyw regionalnych: Synergii Czarnomorskiej i Wymiaru Północnego. Na razie jednak nie ma mowy o odrębnym budżecie, ale Polska stara się o jak najbardziej sprawiedliwy podział puli pieniędzy przeznaczonych na unijną politykę sąsiedztwa, z której to mają pochodzić fundusze na tą inicjatywę. Dodatkowo rosyjska interwencja w Gruzji uświadomiła Brukseli i państwom starej Unii, jak ważne dla bezpieczeństwa kontynentu jest wciągnięcie państw z rosyjskiej strefy wpływów w orbitę Zachodu. Polsko-szwedzką inicjatywę poparła wobec tego nawet Francja niezbyt zainteresowana pogłębieniem kontaktów ze Wschodem.

Pomimo, iż Partnerstwo Wschodnie uzyskało poparcie państw członkowskich UE, jest to inicjatywa konkurencyjna dla Unii Śródziemnomorskiej, mocno forsowanej przez Francję. Polityka wschodnia może odciągać uwagę Unii od tak ważnej dla Francji kwestii Afryki Północnej i dlatego można spodziewać się działań Francji zmierzających do marginalizacji

⁷⁸ Polish-Swedish proposal Eastern Partnership 23 May 2008, <http://www.euractiv.com/29/images/080523%20polish%swedish%20proposal-tcm29-172658.doc>.

znaczenia Partnerstwa Wschodniego. Na takie stanowisko może również wpłynąć postawa Rosji (próba podjęcia przez Francję współpracy na linii Paryż–Berlin–Moskwa, z pominięciem interesów Polski i państw Europy Środkowej i Wschodniej).

Summary

Although Eastern Partnership has won the support of the EU Member States it remains an initiative competitive for the Mediterranean Union, which is strongly promoted by France. Eastern policy can distract the EU's attention from the issue of North Africa France places so much importance on, therefore France can be expected to tend to marginalize the significance of Eastern Partnership. The same attitude may also be supported by Russia (as France attempts to establish cooperation along the Paris–Berlin–Moscow line, while neglecting the interests of Poland and Central and Eastern European countries).