

Geneza ENP

W maju 2004 roku dokonał się akt najważniejszego w historii rozszerzenia Unii Europejskiej. Tak zasadnicza zmiana geopolityczna, znacząca tak wiele dla całego procesu integracji uaktualniła problem wzajemnych relacji jednoczącej się Europy oraz jej sąsiedztwa: wschodniej części kontynentu i basenu Morza Śródziemnego. Przyjęcia do grona członków Unii Europejskiej [Cypru](#) i [Malty](#) z racji ich szczególnego, można powiedzieć perspektywicznego, statusu w ramach procesu barcelońskiego właściwie niewiele zmieniało, ważne było tak szerokie otwarcie się na wschód - od kilkunastu lat rywalizujący z Morzem Śródziemnym o zainteresowanie i wspólnotowe środki finansowe. Unia była świadoma nowych wyzwań. Wielki krok na drodze uczynienia z Unii Europejskiej i Europy synonimów nie mógł przestłonić obaw wielu krajów co do możliwości ich marginalizacji. Istniała także obiektywna konieczność zdefiniowania relacji Europy wobec jej najbliższego sąsiedztwa. O ile w kontekście państw europejskich najważniejszy był polityczny aspekt pozostawania poza UE

, to dla południowych sąsiadów kluczowe wydawały się sprawy ekonomiczne - dostępu i związków z ogromnym rynkiem wspólnotowym. Odpowiedzią Brukseli na powyższe wyzwania było rozpoczęcie prac nad nową, ramową polityką dobrosąsiedzką. Na podstawie decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2002 r. w Kopenhadze Komisja Europejska przygotowała raport zawierający propozycje podstawowych założeń tej polityki zatytułowany "Szersza Europa

- jej sąsiedztwo: Nowe ramy stosunków ze wschodnimi i południowymi sąsiadami". Został on przedstawiony w Brukseli 11 marca 2003 r.

Raport i propozycje Komisji, które dotyczyły pierwotnie takich krajów, jak [Rosja](#), [Ukraina](#) i [Białoruś](#)

oraz państw Maghrebu i Maszreku, opierały się na dwóch założeniach. Po pierwsze, "Już w trakcie najbliższej dekady zdolność Unii do zapewniania własnym obywatelom bezpieczeństwa, stabilności i trwałego rozwoju będzie równoznaczna z koniecznością rozwijania ścisłej współpracy z sąsiadami", po drugie "Unia Europejska musi działać na rzecz współpracy i integracji regionalnej i subregionalnej, która jest warunkiem wstępnym stabilności politycznej, rozwoju gospodarczego oraz zwalczania biedy i społecznych podziałów w naszym wspólnym środowisku [międzynarodowym]". Podstawą związków i współpracy mają być wspólne wartości zidentyfikowane jako prawa człowieka, poszanowanie demokracji i rządów prawa. W ramach nowej polityki będzie się dokonywała szczególna wymiana: reformy polityczne i ekonomiczne w krajach sąsiednich mają zaowocować szerszym udziałem w europejskim jednolitym rynku, zarówno w zakresie dostępu dóbr i usług, jak i rozszerzaniu zastosowania tzw. czterech wolności.

Unia zdaje sobie sprawę z różnic pomiędzy krajami sąsiedzkimi, podkreśla jednak wspólne dla nich i Unii wyzwania: "Bliskość; Rozwój; Zwalczanie ubóstwa". Te hasła-cele reprezentują trzy

aspekty: polityczny - bliskość; współpracy gospodarczej i reform - rozwój; pomocy finansowej Unii - ubóstwo. Trzeba podkreślić, że Komisja stoi na stanowisku ujęcia całościowego jednolitych ram dla polityki UE we wszystkich sferach. Podobnie jak w przypadku procesu barcelońskiego mają łączyć się cele i instrumenty z zakresu WPZiB, jak i stosunków zewnętrznych WE. Raport formułował dwa zasadnicze cele polityki dobrosąsiedzkiej: "współpraca z partnerami w celu redukcji ubóstwa i budowania obszaru wspólnej pomyślności gospodarczej i wspólnych wartości, bazującą na pogłębieniu integracji ekonomicznej, rozwijaniu stosunków politycznych i kulturalnych, wzmocnieniu współpracy transgranicznej oraz wspólnej odpowiedzialności w zapobieganiu konfliktów".

Proponowni w nim jednocześnie 11 możliwych do przedsięwzięcia środków osiągnięcia tych celów:

1. Rozszerzanie stosowania zasad i poszczególnych elementów jednolitego rynku wewnętrznego.
2. Preferencje handlowe i otwieranie rynków wspólnotowych.
3. Zarysowanie perspektyw legalnej imigracji i przepływu ludności.
4. Pogłębienie współpracy w zwalczaniu wspólnych zagrożeń bezpieczeństwa.
5. Większe zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i "crisis management".
6. Promocja praw człowieka i współpracy kulturalnej.
7. Włączenie sąsiadów w transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne.
8. Promocja inwestycji zagranicznych i ich ochrony prawnej.
9. Promocja integracji krajów sąsiednich w system globalnej wymiany.
10. Rozbudowa i ulepszanie systemu pomocy UE.
11. Katalizowanie innych źródeł pomocy finansowej.

Oferta współpracy ze strony Unii Europejskiej została otwarta dla wszystkich, a jednocześnie jest elastyczna, aby mogła być dostosowywana do potrzeb i woli poszczególnych krajów.

W sferze prawno-instytucjonalnej raport zapowiadał wykorzystanie istniejących umów i struktur oraz rozważa celowość stworzenia nowej generacji umów dobrosąsiedzkich - Neighbourhood Agreements. Zasadniczym instrumentem realizacji miały się stać plany działań przygotowywane na podstawie powyżej zarysowanych celów dla każdego z państw objętych nową polityką Unii.

Zarysowana w przedstawionym wyżej dokumencie perspektywa oznaczała bez wątpienia nowe

podejście do relacji z najbliższym sąsiedztwem Unii. Jego wyznacznikiem było połączenie w jednej strukturze państw Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego. Można zadać pytanie, co skłoniło Brukselę, a zwłaszcza pilotującą cały projekt Komisję Europejską, w której działała specjalna grupa zadaniowa "Wider Europe", do takiego ruchu. Oczywiście nie można zupełnie zlekceważyć argumentu, iż dotychczasowe instrumenty współpracy, tj. proces barceloński, Wymiar Północny czy strategiczne partnerstwo z Rosją, przechodziły kryzys i generalnie nie satysfakcjonowały UE. Jednak rok 2002 czy 2003 nie przyniósł żadnej zasadniczej zmiany na gorsze, a jeszcze na wiosnę 2002 r. podjęto poważną próbę rewitalizacji Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Rozszerzenie na wschód oczywiście aktualizowało problemy poprzez "przesuwanie" sąsiedztwa, lecz nie tłumaczy to połączenia obu wymiarów - południowego i wschodniego - w jedną strukturę. Wydaje się, że pewną wskazówką może być poszukanie przykładu wcześniejszego działania o analogicznym geograficznym zasięgu. Odpowiada temu proces rozszerzenia zakończony w 2004 r. Zatem zaprojektowanie ENP było, z jednej strony, kontynuacją pewnego podejścia, którego cechą było podkreślanie obiektywnych kryteriów jako warunku pogłębiania kontaktów z UE, niezależnych od dokładnego położenia geograficznego. Z drugiej strony, pokazywało UE jako biegun przyciągania, który gotowy jest odpowiedzieć kompleksowo na oczekiwania i problemy sąsiednich państw, czyli wszystkich,

na które "pada cień" wielkiej Europy, czy to w wymiarze uzależnienia od rynku, czy to siły oddziaływania politycznego, czy wreszcie problemów migracji wokół "twierdzy Europa".

Projektowanie ENP trwało ponad rok, do czerwca 2004 r., gdy Rada UE zaaprobowала przedstawiony przez Komisję Dokument Strategiczny⁸. W tym czasie zmienił się zakres podmiotowy nowej polityki. [Rosja](#) sama się z niej wykluczyła, oczekując traktowania specjalnego, właściwego dla mocarstwa o unikalnych i ży-wotnych interesach, natomiast UE, biorąc pod uwagę oczekiwania, rozszerzyła listę partnerów o

[Mołdowę](#)

i trzy państwa Kaukazu Południowego:

[Azerbejdżan](#)

,

[Armenię](#)

i

[Gruzję](#)

. Tym samym ENP objęła 15 podmiotów, zaś włączenie wspomnianych wyżej krajów niejako antycypowało rozszerzenie granic UE, które dokonało się z dniem 1 stycznia 2007 r.

Jednocześnie wzmocnieniu uległ kontekst polityczny ENP przez wkroczenie szerzej do strefy uznawanej przez Rosję za obszar ekskluzywnych wpływów.

Unia Europejska stoi na stanowisku, iż ENP działa równolegle i komplementarnie wobec procesu barcelońskiego i innych wcześniejszych form współpracy. Można wskazać swoiste

wyspecjalizowanie poszczególnych struktur - Partnerstwo opiera się na dwustronnych układach oraz daje ogólną subregionalną ramę polityczną, proces stabilizacji i stowarzyszenia na Bałkanach jest swoistym przedsiönkiem integracji dającym perspektywę krajom poługosłowiańskim itp. ENP i jej instrumenty uzupełniają obraz przez dodanie praktycznych instrumentów współpracy finansowej oraz perspektywy umocnienia relacji z UE już nie pod postacią ogólnego hasła, ale ze wskazaniem konkretnych elementów *acquis*, które mogą być przedmiotem dalszej integracji. To ostatnie jest szczególnie ważne wobec postępującego różnicowania się państw partnerskich pod względem faktycznej woli zaangażowania w pogłębienie relacji z Europą.

Podstawowe założenie ENP Rada UE potwierdziła w czerwcu 2007 r: ENP jest strategicznym instrumentem opartym na partnerstwie i wspólnej odpowiedzialności, którego celem jest modernizacja.

ENP jest całościową, spójną, zrównoważoną oraz otwartą ramą polityczną. W tych ramach ENP oferuje pomoc dopasowaną do potrzeb każdego partnera, dyferencjacja między nimi opiera się na ich konkretnych dokonaniach. ENP nie ma związku z procesem uzyskiwania członkostwa UE i nie decyduje w żadnym stopniu o przyszłym rozwoju kontaktów poszczególnych partnerów z UE.

Wprowadzenie przez kraje objęte omawianą polityką niezbędnych reform politycznych i gospodarczych otwiera im drogę do głębszych związków z UE. Mają one polegać w szczególności na:

- Możliwości zdecydowanie głębszej integracji z WE, w tym zawarciu nowych, dalej idących układów o wolnym handlu oraz stopniowym włączaniu w unijne programy.
- Szersze otwarcie rynku wspólnotowego.
- Perspektywy legalnej imigracji oraz nowych regulacji dotyczących przepływu osób.
- Wzmocnionej współpracy wobec wspólnych wyzwań bezpieczeństwa.
- Ścisłym dialogu w zakresie WPZiB oraz EPBiO.
- Integracji z UE w zakresie sieci transportowych, energetycznych oraz telekomunikacyjnych.

Struktury ENP

ENP łączy w sobie wymiary polityczny i bezpieczeństwa oraz ekonomiczny. Jak zwykle w przypadku Unii Europejskiej, ten pierwszy jest w długim okresie istotniejszy, lecz o wiele bardziej trudny do uchwycenia, ten drugi - bardziej instrumentalny, lecz jednocześnie wyrażany

konkretnymi projektami. Bezpieczeństwo, stabilność, pomyślność gospodarcza są wszystkie celami ENP, lecz różny jest sposób ich osiągnięcia. Można wskazać trzy podstawowe instrumenty: eksport europejskiego modelu normatywnego, nowe umowy partnerskie oraz program wsparcia finansowego. Wszystkie razem mają pomóc budować "krąg przyjaciół" wokół UE.

Oddziaływanie normatywne UE najmocniej przypomina mechanizmy znane z procesu rozszerzenia na wschód, a zwłaszcza pierwsze kryterium kopenhaskie. Jednak o ile w 1993 r. UE skupiała się na wyznacznikach "zachodniej wolności", o tyle w 2004 r. traktowano problem szerzej. Obok praw człowieka pojawiły się nowe zagadnienia. Jak czytamy we wspomnianym wcześniej Dokumencie Strategicznym, kraje partnerskie mają zaakceptować wspólne wartości takie jak: "przestrzeganie praw człowieka, w tym praw mniejszości, praktyki dobrego rządzenia, promocja przyjaznych relacji z sąsiadami, zasady gospodarki wolnorynkowej oraz trwałego rozwoju, a także pewne kluczowe cele polityki zagranicznej". Jest to zatem program szerszy niż narzucany kandydatom w 1993 r., lecz odzwierciedlający praktyczne warunki, które były "matrycą" do oceny postępów krajów takich jak [Polska](#) w ich drodze do UE. Z kolei ENP nie mówi nic o perspektywie członkostwa, zatem brak jest przysłowiowej marchewki. Nie dziwi zatem znacznie bardziej elastyczne odejście do wskazanego modelu normatywnego, który jest raczej celem, niż formalnym warunkiem zainicjowania współpracy. Dopiero jej głębokość zależy od zaangażowania konkretnego kraju, która wyraża się między innymi jego determinacją w spełnieniu oczekiwań związanych z wartościami. Warto podkreślić, iż brak perspektywy członkostwa został uzupełniony przez podkreślenie tzw. pozytywnej warunkowości. Każde zaangażowanie, każdy postęp na drodze reform ma być dostrzegany, doceniany i w swoisty sposób nagradzany. Widać filozofię działania stosowaną po 2002 r. w ramach procesu barcelońskiego - elastyczne podejście daje możliwość różnicowania się państw partnerskich według ich faktycznej woli tworzenia "szerokiego europejskiego obszaru przynoszącego pokój, stabilność i prosperity wszystkim."

Jednocześnie - podobnie jak w ramach Partnerstwa - brak jest konkretnych mechanizmów radzenia sobie z konfliktami uniemożliwiającymi pełną regulację stosunków w regionie. Zatem wkład UE w rozwiązanie problemów Naddniestrza czy Górnego Karabachu będzie analogiczny do jej zaangażowania w bliskowschodni proces pokojowy. Będą to działania określane jako ułatwianie porozumienia, sytuowane niejako obok linii sporu. Najszerzej rzecz ujmując, będzie to pokazywanie opłacalności przyjęcia europejskiego modelu normatywnego, który wyklucza eskalację konfliktu czy użycie przemocy. Widać wyraźnie, że Unia w tym kontekście stawia na instrumenty charakterystyczne dla potęgi cywilnej.

Zapowiedziane nowe umowy mają być prawną ramą dla wzbogaconych stosunków, jednak,

mimo wielu oficjalnych dokumentów w tej sprawie, ich treść i zakres pozostają dość nieokreślone. Problem polega na tym, że nie ma gotowego modelu, z którego można by skorzystać. Kraje objęte ENP podpisały już w zasadzie (poza [Syria](#)) bądź układy eurośródziemnomorskie czy PCA, ewentualnie układ o wolnym handlu ([Izrael](#))

). Nowe porozumienia mają być czymś więcej, lecz jednocześnie czymś mniej niż tzw. układy europejskie, czy umowa o powołaniu EOG. Można zatem zapytać, co je ma wyróżniać, przede wszystkim pod kątem ekonomicznym. Co więcej, ewolucja projektu ENP przynosi zamiast odpowiedzi nowe wątpliwości. Opisywany wcześniej komunikat Komisji z 2003 r. mówił, że wszyscy sąsiedzi "powinni mieć daną perspektywę udziału w jednolitym rynku wewnętrznym i dalszej integracji i liberalizacji, aby promować wolny przepływ - osób, dóbr, usług i kapitału".

Zatem pierwotnie Komisja myślała o wybiórczym przyjmowaniu *acquis* w samym sercu gospodarczego wymiaru integracji. Dokument Strategiczny mówi o udziale w rynku wewnętrznym ale poprzez zbliżanie ustawodawstwa i innych regulacji, nie wspominając przy tym o czterech wolnościach. Z kolei komunikat Komisji z 2006 r. wprowadził pojęcie "wspólnoty gospodarczej", która jest "długookresową wizją". Trudno powiedzieć, co to właściwie oznacza. Sieglinde Gstohl nazywa ten projekt "ulotną koncepcją" i analizuje propozycję Komisji, która przewiduje następujące kroki:

- pełna implementacja Planów Działań przyjętych w latach 2004-2005,
- zawarcie "głębokich i kompleksowych" umów o wolnym handlu,
- promowanie handlu pomiędzy partnerami.

Z kumulacji tych działań w dłuższym okresie wyłonić się ma wspólnota gospodarcza, której kluczowym elementem ma być wspólna przestrzeń regulacji. Chodzi zatem o przejęcie funkcjonalne tych elementów *acquis*, które są niezbędne dla przepływu towarów i usług. Pozostaje jednak pytanie, na ile biedne, zacofane, w niektórych przypadkach zaś duże i niestabilne kraje, będą w stanie przyjąć takie rozwiązania. Jak konkluduje S. Gstohl "Jeżeli *l'union économique* ma służyć jako realna zachęta dla krajów Europy Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego, UE musi uszczegółowić jej istotę i ramy instytucjonalne".

Szersze spojrzenie na problem nowych układów sąsiedzkich prezentuje Barbara Lippert. Proponuje ona idealny obraz naprawdę kompleksowej umowy. Mimo pewnych niekonsekwencji i powtórzeń jest to znakomity obraz potencjalnie znaczącego - jak proponuje to autorka - układu dla stabilizacji i modernizacji. Aktualnie negocjacje nad nowym układem rozpoczęła wyłącznie [Ukraina](#)

. Tym samym pytanie o ich zakres oraz relację pomiędzy wymiarem ekonomicznym i politycznym pozostają nieznane.

Najdokładniejsze informacje mamy na temat nowego instrumentu finansowania ENP o mało oryginalnej nazwie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI). Co ciekawe, jego ostateczny kształt jest wynikiem dość ciekawej ewolucji. Zapowiedziany po raz pierwszy w specjalnym komunikacie Komisji w połowie 2003 r. miał dotyczyć przede wszystkim współpracy transgranicznej. Jeszcze Dokument Strategiczny z 2004 r. sugeruje, że nowo projektowany program będzie uzupełniał te już istniejące o wymiar współpracy "ponad i wokół" zewnętrznej granicy UE.

Tym samym miał być mostem pomiędzy środkami polityki spójności a programami zewnętrznymi i przyczynić się do budowania wspólnoty mimo istnienia wyraźnych granic zewnętrznych UE. Jednak w tym samym czasie, przygotowując perspektywę finansową 2007-2013 Komisja zaproponowała rozszerzenie ENPI, tak aby objął on niemal całość pomocy przeznaczonej dla partnerów objętych inicjowaną właśnie ENPI.

Projektowanie ENPI było elementem proponowanej przez Komisję generalnej reformy programów pomocowych²². Ostatecznie w propozycji z 29 września 2004 r. Komisja zaproponowała wygaszenie funkcjonujących w regionie programów MEDA i TACIS i zastąpienie ich nowym instrumentem. Dyskusje z udziałem Rady, Parlamentu i Komisji trwały prawie dwa lata. Ostatecznie ENPI ustanowiono rozporządzeniem Rady 1638/2006. Zachowano w nim znany m.in. z MEDA schemat dwustopniowego planowania pomocy poprzez regionalne i narodowe dokumenty strategiczne oraz programy indykacyjne o trzyletnim horyzoncie czasowym. Z ogólnej sumy pomocy 11,18 mld euro do 2013 r. ponad 90% będzie rozdzielane na programy narodowe lub angażujące kilka krajów. Pozostałe środki będą alokowane poprzez regionalne programy indykacyjne "wschodni i śródziemnomorski".

Ogólny cel zapisany w art. 1 rozporządzenia to stworzenie obszaru współpracy i przyjaznego sąsiedztwa przez działania we wszystkich sferach - stąd używanie metafory 360°. Art. 3 łączy instrument z Programami działań, zaś art. 7 uzależnia pomoc od ambicji poszczególnych państw i ich faktycznego zaangażowania rozwój kontaktów ze Wspólnotami. Uzasadnia też twierdzenie, że również pomoc finansowa ma być dopasowana do potrzeb i możliwości każdego z partnerów (individually tailored). Należy podkreślić, iż w toku wspomnianych debat zredukowano istotnie finansowanie. Komisja pierwotnie proponowała prawie 15 mld euro, ostatecznie 11,8 mld w zasadniczym programie jest uzupełnione przez 800 mln w ramach nowego etapu znanego wczesniej instrumentu promocji praw człowieka i demokracji IDHR. Pierwotnie planowany transgraniczny charakter współpracy został zachowany jako element szerszej konstrukcji - projekty w tym zakresie będą finansowane wspólnie przez ENPI (530 mln euro) oraz Fundusz Rozwoju Regionalnego (590 mln euro). Komisja szacuje, że realny wzrost pomocy w porównaniu do lat 2000-2006 wyniesie ok. 32%²⁵. Jako zalety jej nowego programu

jego przedstawiciel wymienia silniejszy związek pomiędzy polityką a współpracą finansową, wyższe nakłady, prostsze i bardziej elastyczne mechanizmy niż miało to miejsce w ramach MEDA i TACIS oraz możliwości efektywnego finansowania współpracy transgranicznej²⁶. Tym ważniej należy będzie przyglądać się realizacji ENPI w nadchodzących latach.

Regionalne programy zostały przyjęte jeszcze w 2007 r. Dokument dla regionu śródziemnomorskiego został sprofilowany biorąc pod uwagę zalecenia szczytu eurośródziemnomorskiego z listopada 2005 r. Zatem cele ENP w regionie na najbliższy okres to:

- stworzenie wspólnego euro-śródziemnomorskiego obszaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i współpracy w zakresie migracji,
- budowa wspólnego obszaru trwałego rozwoju gospodarczego, z naciskiem na dalszą liberalizację handlu, współpracę subregionalną oraz ochronę środowiska,
- stworzenie wspólnej przestrzeni wymiany społeczno-kulturowej, ze szczególnym naciskiem na obecność Partnerstwa w mediach i tym samym w świadomości społecznej.

Z kolei wschodni program regionalny wymienia jako zasadniczy cel ułatwianie i pogłębianie współpracy w sferach wspólnego zainteresowania. Dąży się do dalszej stopniowej integracji ekonomicznej, pogłębienia współpracy politycznej oraz zrealizowania 4 wspólnych przestrzeni w stosunkach z Rosją. Identyfikuje także priorytety działań:

- Tworzenie sieci (transportowych, energetycznych, związków pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami).
- Wspólna regulacja migracji, walka z przestępczością i współpraca celna.
- Ochrona środowiska.
- Wspieranie kontaktów międzyludzkich.
- Radzenie sobie z "pozostałościami po konfliktach", czyli minami, magazynami broni itp.

Europejska Polityka Sąsiedztwa działa dość krótko. Rada UE 11 grudnia 2006 r. zaleciła sporządzenie pierwszego raportu, który ocenić miał działania podjęte w "fazie rozruchu" i zaproponować ewentualne korekty. Raport taki sporządziła Prezydencja słoweńska i przedstawiła Radzie 18 czerwca 2007 r. Za największe osiągnięcia uznano przygotowanie do negocjacji na temat nowego układu z Ukrainą, obok tego odnotowano:

- przyjęcie narodowych planów działania dla Libanu i Egiptu,
- rozmowy o strategicznym partnerstwie energetycznym z Algierią,

- rozpoczęcie negocjacji z Marokiem w celu skonkretyzowania statusu "zaawansowanego partnera", którego uzyskanie było od kilku lat podstawowym celem polityki Rabatu ,
- decyzję Rady z 15 marca 2007 r., która otworzyła drogę do uczestnictwa krajów partnerskich w pracach niektórych agencji wspólnotowych. Komisja Europejska przygotowała odpowiednie protokoły, które będą podstawą dla tej formy współpracy. Jako pierwsze mają z niej skorzystać Izrael, Ukraina i [Maroko](#) .

Drugi etap oceny ENP zapoczątkował komunikat Komisji grudnia 2007 r., zaś rozwinęła go seria dokumentów raportujących za rok 2007 r. przedstawionych wiosną roku następnego. Najciekawsze elementy zawiera pierwsze ze wspomnianych opracowań. Czytamy w nim m.in.: "ENP ma zasadniczo naturę dwustronną, chociaż łączy się także z regionalnymi lub subregionalnymi procesami [politycznymi]. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie pozostaje bazą dla interakcji UE z jej południowymi sąsiadami". Warto odnotować, że brak jest analogicznej struktury łączącej sąsiadów na wschodzie. W raporcie znajdujemy także dwie konkretne propozycje na najbliższy okres: nowe, głębokie i całościowe układy o wolnym handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements), które mają objąć całą wymianę dóbr i usług oraz wprowadzić szereg standardowych regulacji gospodarczych; pakiet zmian legislacyjnych w zakresie polityki wizowej, niezbędny po rozszerzeniu strefy Schengen.

Bardziej szczegółowy raport z wiosny 2008 r. pokazuje umiarkowane osiągnięcia ENP, wśród których najważniejsze to:

1. Rozpoczęcie rozmów z Ukrainą o nowym układzie, które zainicjowano po fazie przygotowawczej w lutym 2008 r.
2. Wprowadzenie autonomicznych preferencji handlowych dla Mołdowy, które wchodzi w życie z dniem 1 marca 2008 r.
3. Rozpoczęcie dwustronnych negocjacji w sprawie liberalizacji przepływu usług z Egiptem, Marokiem i Tunezją ; negocjacje z Izraelem mają rozpocząć się jeszcze przed końcem roku.
4. Liberalizację przepływu kapitału wprowadzoną przez Tunezję i Maroko.
5. Rozpoczęcie pilotażowych rozmów z Mołdową na temat liberalizacji reżimu wizowego oraz otwarcie wielonarodowego Centrum Aplikacji Wizowych w Kiszyniowie.
6. Niemal domknięcie systemu układów o readmisji, z dniem 1 stycznia 2008 r. weszło w życie szereg umów, obecnie negocjacje toczą się z Algierią.
7. Rozpoczęcie negocjacji w Ukrainą na temat wspólnej przestrzeni powietrznej, spodziewane jest rozpoczęcie w najbliższym czasie negocjacji z Izraelem i Jordanią.
8. Umowa z Izraelem uczestnictwie w 7 Programie Ramowym.

9. Rozwój wymiany studenckiej w ramach programu Erasmus-Mundus.

Widać wyraźnie, iż zamiarem Unii Europejskiej jest jednocześnie funkcjonowanie ENP oraz procesu barcelońskiego. Swoisty podział ról pomiędzy te dwie struktury wskazuje, iż UE znalazła sposób na równoległe utrzymywanie całościowej struktury regionalnej (Partnerstwo) oraz programu pozwalającego na zróżnicowanie partnerów (ENP). Uniknięto zatem przyznania się do niepowodzenia procesu barcelońskiego jako ramy regionalnej i znaleziono sposób na kontynuowanie zapoczątkowanej w 2002 r. polityki uelastyczniania oferty i faktycznego wymiaru współpracy z UE. Obok tego niewątpliwego sukcesu w zakresie budowania wizerunku UE jako przygotowanej do wyzwań politycznych struktury, która nie ponosi porażek, elastyczne podejście w ramach ENP jest bez wątpienia krokiem naprzód i powinno być witane z uznaniem. Wreszcie doczekaliśmy się w miarę skonkretyzowanej oferty dla państw faktycznie zainteresowanych pogłębianiem swoich związków z jednoczącą się Europą. Pozostaje pytanie, na ile obiecany szerszy dostęp do rynku czy udział w programach wspólnotowych da się przełożyć na język faktów. Tylko wtedy, gdy oferta okaże się naprawdę atrakcyjna, jest szansa na swego rodzaju spill-over reform modernizacyjnych w państwach regionu Morza Śródziemnego.

Nieco inne znaczenie ma ENP dla wschodniego sąsiedztwa. Wypełniło tam istotną lukę w polityce UE, która wcześniej pozostawała dość bierna i podporządkowana perspektywie rosyjskiej. Oczywiście zainicjowanie ENP nie oznaczało dramatycznej zmiany na rzecz łatwej postawy konfrontacyjnej, lecz pokazało, iż UE jest gotowa na "miękkie" kompleksowe działania na obszarze definiowanym przez Rosję jako jej strefa wpływów. Dla państw dawnych republik radzieckich ENP było perspektywą umiarkowanie atrakcyjną przez swój brak konkretyzacji oraz niejasny stosunek do polityki rozszerzenia. Kluczową sprawą jest zwiększenie zaangażowania finansowego, które np. dla państw Kaukazu Południowego było do 2004 r. właściwie symboliczne. Tylko wtedy wysiłki na rzecz przesunięcia strefy stabilności i dobrobytu na wschód będą miały solidną podstawę i szanse powodzenia.

Partnerstwo Wschodnie i Unia dla Śródziemnomorza

Rok 2008 był dla polityki sąsiedztwa czasem niezwykle dynamicznym, pełnym wydarzeń i nowych inicjatyw, ewentualnie materializacji wcześniejszych propozycji. Co ciekawe, dokonano ponownego oddzielenia krajów południowego i wschodniego sąsiedztwa. Pokazuje to ograniczenia formuły ENP, ale jest także świadectwem dojrzewania Unii Europejskiej do pełnienia aktywniejszej roli międzynarodowej. Inicjatywy Unii dla Śródziemnomorza oraz Partnerstwa Wschodniego łączą posiadanie w łonie UE wyraźnych promotorów, odpowiednio Fr

ancji
oraz
Polski

i jej sąsiadów. Dzieli natomiast motywacja i przyczyny przedstawienia. Unia Śródziemnomorska to produkt niezwykle aktywnej polityki prezydenta Nicolasa Sarkozyego: potwierdzania zaangażowania Francji w promowanie obszaru odwiecznych wpływów oraz chęci odgrywania roli politycznego przywódcy Europy. Z kolei partnerstwo wschodnie wynika z tradycyjnej polityki "nowych" członków UE, zaś katalizatorem była szczególnie konfrontacyjna polityka rosyjska, w tym wydarzenia w Gruzji w sierpniu 2008 r. Tym samym rok 2009 będzie to okresem sprawdzania determinacji UE w rozwijaniu szumnie zainicjowanych nowych związków państw sąsiedzkich za sobą.

Analiza idei unii łączącej Europę i basen Morza Śródziemnego jest przedsięwzięciem dość trudnym. Spowodowane jest to dwoma prostymi faktami, które pokazują nie tylko złożoność problematyki śródziemnomorskiej, ale także różnice pomiędzy członkami Unii Europejskiej.

Pierwszy problem to ewolucja idei. Oryginalna inicjatywa ówczesnego kandydata na prezydenta Francji zgłoszona 7 lutego 2007 r. w Tulonie mówiła o "Unii Śródziemnomorskiej" łączącej tylko kraje nadbrzeżne, a więc nie wszystkich członków UE. Motywy, które kierowały francuskim politykiem, również gdy powtarzał pomysł w swojej mowie inauguracyjnej, są złożone, acz wyraźne. Jak wskazuje międzynarodowy zespół badawczy u podstaw legła trzelementowa diagnoza: marginalizacja regionu śródziemnomorskiego w gospodarce światowej, niedoskonałości aktualnej polityki unijnej, osłabienie pozycji Francji jako aktora geopolitycznego w regionie. Tym samym inicjatywa stworzyła okazję zarówno odbudowania przywództwa Francji na obszarze "odwiecznie" dla niej istotnym, jak i nadania nowej dynamiki kulejącemu procesowi barcelońskiemu, którego aspekt polityczny właściwie nie funkcjonował.

Francuska propozycja nie pozostała bez echa. Swoją wersję przedstawił w odpowiedzi szef dyplomacji hiszpańskiej Miguel Moratinos na łamach El Pais 2 lipca 2007 r. mówił on o powołaniu "Unii Euro-Sródziemnomorskiej", grupującej wszystkie kraje członkowskie UE oraz państwa regionu. Przewidział dla niej złożoną strukturę instytucjonalną: Euro-Sródziemnomorską Radę Ministrów, Komitet złożony ze stałych przedstawicieli, Komisję pełniącą funkcję sekretariatu oraz wzmocnienie roli Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Jeśli chodzi o przedmiot współpracy to główny nacisk kładł on na integrację gospodarczą i społeczną, w tym swobodny przepływ osób. Jak pisze Roberto Aliboni inicjatywa ta przełamywała europejskie fałszywe przekonanie, że można dokonać integracji gospodarek jednocześnie separując od siebie ludzi.

Inicjatywa pozostała po stronie francuskiej. Podczas spotkania w Rzymie 20 grudnia 2007 r. Nicolas Sarkozy zdołał zbudować koalicję z [Hiszpanią](#) i Włochami, a trzech przywódcy wystosowali tzw. Apel rzymski, wzywający do realizacji idei Unii, nadal bez uczestnictwa wszystkich członków UE, ale dający im możliwości włączenia się w prace. Głównym oponentem pomysłu okazały się Niemcy, zarówno ze względu na treść, jak i formę (francuski prezydent nie skonsultował inicjatywy z Berlinem, do czego przyzwyczajono się już, w duchu traktatu elizejskiego). Kompromis osiągnięto dopiero na spotkaniu prezydenta Francji z kanclerz Angelą Merkel w Hanowerze, które jednak mocno zmieniło samą treść inicjatywy, która przeszła metamorfozę w "Unię dla Śródziemnomorza". Pozwoliło to przyjąć odpowiednią rekomendację Radzie Europejskiej zebranej w Brukseli 13 i 14 marca 2008 r., tym razem według wspólnej propozycji francusko-niemieckiej. O przygotowanie konkretnych planów poproszono Komisję Europejską, co wskazuje na "uwspólnotowanie" i zarazem oswojenie pomysłu unii. Jednocześnie Prezydencja francuska przygotowywała wielkie wydarzenie - szczyt mający otworzyć "nowy rozdział" związków pomiędzy wybrzeżami Morza Śródziemnego. Komisja, biorąc pod uwagę bliski jego termin przedstawiła odpowiedni raport już 20 maja 2008 r. Ponownie doszło do zmiany nazwy, tytuł komunikatu to: Proces Barceloński: Unia dla Śródziemnomorza. Również treść wskazuje na nowe podejście - unia ma dać nowy impuls procesowi barcelońskiemu, jednak nie zastępuje, a uzupełnia Partnerstwo Eurośródziemnomorskie. Z tego wniosek, że od tej pory proces barceloński staje się Procesem Barcelońskim - najszerzą polityczną formułą współpracy obejmującą między innymi projektowaną unię oraz partnerstwo, być może także w przyszłości inne inicjatywy. Jako wartość dodaną nowej formuły relacji Komisja wskazała:

- Podniesienie politycznej rangi kontaktów UE z partnerami z basenu Morza Śródziemnego.
- Wzmocnienie wspólnej odpowiedzialności za stosunki (Partnerstwo jest postrzegane jako projekt wyłącznie europejski, gdzie kraje południowe są tylko odbiorcami czy też przedmiotem inicjatyw płynących z Brukseli).
- Uczynienie związków bardziej widocznymi przez dodanie nowych programów o charakterze regionalnym i subregionalnym, dobieranych pod kątem ich znaczenia dla obywateli państw partnerskich.

Komisja zaproponowała także powołanie struktury instytucjonalnej - jak się potem okazało szczyt zaaprobował te zalecenia właściwie bez zmian. Również we wspomnianym komunikacie zaproponowano nowe inicjatywy regionalne dotyczące przede wszystkim transportu i ochrony środowiska.

Szczyt w Paryżu był wielkim sukcesem Prezydencji oraz osobiście Nicolasa Sarkozy'ego. Zgromadził 43 przywódców państw oraz reprezentantów wielu organizacji międzynarodowych z

Sekretarzem Generalnym ONZ Ban-Ki Moonem na czele. Było obecnych kilku członków rodzin panujących, w tym księżę Monako Albert II (!). Gospodarz stwierdził m.in. że "marzenia Europy i Śródziemnomorza są nierozdzielne. Razem wygramy, razem poniesiemy porażkę". Obradom współprzewodniczył prezydent Egiptu Hieni Mubarak, przy jednym stole siedzieli Ehud Olmert i Bashar al-Assad. Przyjęta Wspólna Deklaracja zapowiedziała nowe otwarcie - powtarza szereg propozycji z raportu Komisji oraz tworzy strukturę instytucjonalną, czyli:

1. szczyty z udziałem głów państw lub szefów rządów odbywane co dwa lata,
2. spotkania ministrów spraw zagranicznych przynajmniej raz w roku, wcielające w życie decyzje szczytów,
3. współprezydencja, obowiązująca na wszystkich szczytach i innych spotkaniach. Europejskie współprzewodnictwo ma być obecnie skoordynowane z Prezydencją w Radzie, a po wejściu w życie traktatu lizbońskiego funkcję tę ma przejąć Prezydent Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji. Po stronie partnerów współprzewodniczący ma być wybierany przez konsensus na dwa lata,
4. Wspólny Stały Komitet z siedzibą w Brukseli,
5. Sekretariat, mający pełnić funkcję zaplecza administracyjnego oraz koordynujący codzienną działalność, w tym finansowanie projektów.

Deklaracja potwierdza zadania istniejących już struktur, szczególnie zwraca uwagę na rolę Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Parlamentarnego.

Jeśli chodzi o pierwsze inicjatywy regionalne, aneks do Deklaracji wymienia ich sześć. Są to:

1. Oczyszczenie Morza Śródziemnego - program o horyzoncie czasowym 2020 skupiony na gospodarce wodnej oraz związanej z odpadami.
 2. Autostrady morskie i lądowe - połączenie portów drogą morską, stworzenie autostrady nadbrzeżnej, modernizacji transmagnetycznej linii kolejowej.
 3. Ochrona ludności - stworzenie wspólnego systemu ochrony i reagowania na wypadek katastrof naturalnych.
 4. Śródziemnomorski plan słoneczny - zapowiedź wspólnych badań nad wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, w szczególności energii słonecznej.
 5. Uniwersytet Eurośródziemnomorski - powołanie w Słowenii uniwersytetu z ofertą studiów podyplomowych oraz badań nad regionem.
 6. Inicjatywa rozwoju przedsiębiorczości - promowanie współpracy małych i średnich przedsiębiorstw poprzez danie im do dyspozycji wiedzy, doradztwa i środków finansowych.
- Źródło: Barcelona Process: Union for the Mediterranean, COM (2008) 319 final, 20.05.2008, Annex 1.

Szczyt paryski oznaczał faktyczne podniesienie profilu politycznego kontaktów, ale nie rozwiązał wątpliwości co do natury nowego etapu relacji. Nie ulega wątpliwości, że polityka śródziemnomorska potrzebuje zmian. Ciekawą jej ocenę przedstawia ostatnia publikacja EuroMesCo: "Europa oczekiwała od partnerów śródziemnomorskich przyłączenia się do jej systemu wartości, zwłaszcza demokracji i rządów prawa, w zamian za co zaproponowała podzielenie się sukcesami liberalnej gospodarki. Obiecała także krajom, które najszybciej wprowadzą założenia nowej polityki sąsiedztwa, możliwość czerpania częściowych korzyści z zakresu "czterech swobód". Jednak, oferta ta nie przekonała krajów śródziemnomorskich, które niechętnie brały na siebie ciężar szybkich zmian politycznych i społecznych (...), ani kraje europejskie nie rozwinęły ani większych inwestycji, ani transferu technologii".

Faktyczne znaczenie Unii dla Śródziemnomorza dopiero się ujawni. Widać jednak wyraźnie, że z oryginalnej i ambitnej, choć kontrowersyjnej, propozycji francuskiej uczyniono jeszcze jedną strukturę współpracy nakładającą się na już istniejące. Najbardziej godnym uznania elementem jest próba faktycznego uwspólnotowienia relacji, aby nie była to tylko kolejna "polityka UE wobec...", lecz wspólny projekt polityczny.

Partnerstwo wschodnie jest inicjatywą jeszcze młodszą niż Unia dla Śródziemnomorza. O jego powołaniu zdecydowała kumulacja kilku czynników. Oczywiście najważniejszym jest fakt posiadania przez Europę Wschodnią grupy państwadwokatów w łonie UE. Tak zwane nowe kraje członkowskie są szczególnie wrażliwe na lekceważenie wschodniego wymiaru UE, zwłaszcza zaś podporządkowywanie całego subregionu jak najlepszym stosunkom z Rosją. Jednak postawa Polski, wspieranej przez Rumunię

,
Litwę

czy

Słowację

to zbyt mało, by zapewnić szeroką akceptację tak poważnej inicjatywy. W tym punkcie dochodzimy do innych czynników - przede wszystkim właśnie inicjatywy francuskiej. Od samego początku UE poszukiwała równowagi pomiędzy wymiarem południowym a wschodnim. Tam poważne podniesienie rangi basenu Morza Śródziemnego nie mogło pozostać bez konsekwencji. Gdy projekt francuski stał się unijnym, najważniejsze państwa UE wykazały większe zrozumienie dla postulatów m.in. Polski. Umożliwiło to Radzie Europejskiej zebranej w czerwcu 2008 r. zlecić Komisji przygotowanie odpowiednich propozycji w tym zakresie. Kolejnym katalizatorem były wydarzenia w Gruzji w sierpniu tego samego roku. Nadzwyczajny szczyt zwołany w tej sprawie zlecił przyśpieszenie prac i tym samym połączył wyraźnie intensyfikację europejskiego zaangażowania z niepokojącymi działaniami Rosji. Niestety, pokazał także granice możliwości unijnej reakcji, ponieważ intensyfikacja badań nad przyszłym partnerstwem urosła do rangi jednego z głównych elementów europejskiej odpowiedzi na wojnę w Gruzji.

Komisja przedstawiła projekt 3 grudnia 2008 r. Już wstępna analiza wskazuje, iż korzystano z wzoru śródziemnomorskiego, zwłaszcza jeśli chodzi o strukturę instytucjonalną. Widoczne są jednak także elementy oryginalne, z których najważniejsza wydaje się zapowiedź podpisania nowych układów stowarzyszeniowych, zwłaszcza w kontekście do tej pory stosowanej formuły PCA. Przed przedstawieniem szczegółów wypada oddać na moment głos samej Komisji.

"Wniosek Komisji w sprawie nowego partnerstwa wschodniego oznacza przełom w stosunkach UE z [Armenią](#), [Azerbejdżanem](#), Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą. Śmiały plan partnerstwa przewiduje istotne podniesienie poziomu zaangażowania politycznego, między innymi perspektywę nowej generacji układów o stowarzyszeniu, daleko idącą integrację z gospodarką UE, uproszczenia w podróży po krajach UE dla obywateli (pod warunkiem spełnienia wymogów bezpieczeństwa), uzgodnienia zmierzające do poprawy bezpieczeństwa energetycznego służących wszystkim zainteresowanym oraz zwiększonej pomocy finansowej. Unia zaproponowała znacznie intensywniejsze, stałe wsparcie partnerów w ich wysiłkach na rzecz reform za pomocą kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego, a także nowy, wielostronny wymiar współpracy, pozwalający na zjednoczenie partnerskich wysiłków w kontekście wspólnych wyzwań. W skład nowego partnerstwa wchodzi nowe działania na rzecz wsparcia społecznego i gospodarczego rozwoju sześciu krajów, a także pięć inicjatyw o strategicznym znaczeniu, które mają przynieść konkretne przykłady wsparcia ze strony UE".

W zakresie struktury wewnętrznej propozycje Komisji przypominają nieco jedną z zasad funkcjonowania Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego - współistnienie płaszczyzny dwustronnej i relacji wielostronnych. W zakresie pierwszej z nich nowe elementy polityki to:

- nowe układy stowarzyszeniowe negocjowane z tymi z partnerów, którzy wyrażają wolę i są gotowi wziąć na siebie daleko idące zobowiązania,
- włączenie do nowych umów problemów WPZiB oraz EPBiO,
- nowy program Całościowe Wzmocnienie Instytucjonalne (Comprehensive Institution-Building Programme - CIB), którego celem jest wzmocnienie administracyjnych zdolności każdego z partnerów niezbędnych do wykonania nowej umowy,
- pakt "Mobilność i Bezpieczeństwo", które stosując metodę pakietu mają ułatwić przepływ osób, przy czym ich mechanizm polegać ma na zaoferowaniu łatwiejszego dostępu na terytorium UE w zamian za zwiększenie efektywności i szczelności systemu bezpieczeństwa wewnętrznego,
- szeroki komponent energetyczny, na który składać się ma włączenie państw partnerskich w wielostronne struktury współpracy w tym zakresie oraz nawiązywanie ściślejszych relacji dwustronnych - proponowane jest uzgadnianie specjalnych memorandumów z Mołdową, Gruzją i Armenią. W szczególny sposób program Komisji wspomina o wspieraniu inwestycji w ukraińską infrastrukturę przesyłową - odpowiednia konferencja na ten temat ma odbyć się w 2009 r.,

- elementy polityki regionalnej - WE będzie wspierać zdolności administracyjne i współfinansować projekty w krajach partnerskich wzorowane na doświadczeniach polityki spójności.

Segment wielostronny zakłada przede wszystkim wzmocnienie instytucjonalne, przy czym najbliższych analogii szukać należy w procesie barcelońskim. Na strukturę współpracy składać się mają:

- spotkania szefów państw lub rządów odbywane co dwa lata,
- coroczne wiosenne spotkania ministrów spraw zagranicznych, skoordynowane pod względem organizacyjnym z posiedzeniami Rady UE ds. ogólnych i stosunków zewnętrznych,
- spotkania w ramach platform tematycznych na poziomie wysokich rangą dyplomatów, organizowane przynajmniej dwa razy w roku. Platformy te dotyczyć mają: demokracji, dobrego rządzenia i stabilności; integracji ekonomicznej i konwergencji z politykami wspólnotowymi; [bezpieczeństwa energetycznego](#); kontaktów międzyludzkich.

Na Unii dla Śródziemnomorza wzorowane są także tzw. inicjatywy flagowe czyli poważne projekty regionalne o ciężarze przekraczającym stosunki dwustronne. Komisja proponuje ich pięć, natomiast zachęca platformy współpracy do ich rozszerzania.

Formalnie Partnerstwo Wschodnie ma zostać zainicjowane na specjalnie zwołanym szczycie, który odbyć się ma w pierwszej połowie 2009 r. Spotkanie to pokaże faktyczny klimat polityczny dla rozwoju kontaktów z krajami Europy Wschodniej, zwłaszcza gotowość zaangażowania ze strony największych państw członkowskich. Być może będziemy mogli mówić o rzeczywistym nowym otwarciu UE na problemy naszej części konty

Źródło: P. J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.