



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 66 (170) • 31 października 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~PIISM 3 26~~

Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Koncepcja „Szersza Europa”

Maciej Krzysztofowicz

Koncepcja „Szersza Europa” (*Wider Europe*) została opracowana przez Komisję Europejską na zlecenie Rady Europejskiej¹. Dotyczy ona polityki Unii Europejskiej wobec: Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Białorusi i Mołdowy oraz państw basenu Morza Śródziemnego (Algierii, Egiptu, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Maroka, Syrii, Tunezji) i Autonomii Palestyńskiej. Wymienione państwa uznawane są za sąsiadujące z UE. Koncepcja ma na celu rozwój współpracy z tymi państwami oraz umożliwienie ich udziału w niektórych etapach integracji gospodarczej, co ma się przyczynić do rozwoju gospodarczego oraz reform politycznych opartych na wartościach demokratycznych.

Powstanie koncepcji związane było z procesem rozszerzenia Unii Europejskiej oraz kształtowaniem się wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Przystąpienie do UE w 2004 r. państw Europy Środkowej oraz w przyszłości m.in. Rumunii i Bułgarii stwarza konieczność bliższej współpracy UE z nowymi państwami sąsiadującymi. Rozszerzy się zakres spraw, które będą podejmowane w relacjach z tymi państwami, m.in. o kwestie związane z kontrolą granic, nielegalną imigracją, ochroną środowiska. Jednocześnie proces pogłębiania integracji europejskiej, a także przyjmowanie przez UE cech federacji stwarza ryzyko pozostawienia sąsiadów Unii poza procesem jednoczenia Europy, co może prowadzić do ich destabilizacji, z niebezpiecznymi dla UE konsekwencjami. Realizacji takiego scenariusza ma zapobiec wzmocnienie współpracy UE z państwami sąsiadującymi, w tym także umożliwienie włączenia się tych państw w procesy integracji europejskiej. Koncepcja jest również odpowiedzią UE na postulaty większego zaangażowania Unii w działania na rzecz stabilizacji politycznej w jej najbliższym sąsiedztwie oraz zmiany dotychczas mało efektywnej polityki wobec państw Europy Wschodniej oraz basenu Morza Śródziemnego.

W lipcu 2003 r. Komisja Europejska powołała Zespół ds. „Szerszej Europy”, pod kierownictwem Komisarza ds. Rozszerzenia, Güntera Verheugena. Zarówno skład Zespołu, składającego się z przedstawicieli Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia, jak i propozycje zawarte w koncepcji, odzwierciedlają dwa różne podejścia do formułowania relacji z państwa-

¹ *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, European Commission COM(2003)104 final, 11/03/03.

mi sąsiadującymi. Pierwsze z nich zakłada traktowanie współpracy z tymi państwami jako elementu stosunków zewnętrznych UE, co wyklucza perspektywę członkostwa w UE, drugie zaś polega na zaoferowaniu tym państwom przynajmniej częściowego udziału w inicjowanych przez państwa członkowskie UE procesach integracyjnych.

Sklonność do traktowania stosunków UE z sąsiadami jako części stosunków wewnętrznych może się nasilić w związku z dążeniami do wzmocnienia WPZiB poprzez wypracowanie wspólnej polityki wobec sąsiadów UE. Tym bardziej, iż do tej pory nie pojawiały się zasadnicze różnice wśród państw członkowskich UE w kwestii stosunków z sąsiadami. W koncepcji „Szersza Europa” przedstawiony jest szeroki zakres możliwej współpracy UE z państwami sąsiadującymi. Oprócz preferencji handlowych oraz dążenia do stworzenia strefy wolnego handlu, które zostały przewidziane jeszcze we wcześniejszych porozumieniach, UE zaproponowała wprowadzenie nowych instrumentów wspierania i ochrony inwestycji zagranicznych, integrację infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej, rozszerzenie Europejskiego Obszaru Badawczego oraz poparcie dla starań państw kandydujących do WTO (Rosji, Ukrainy, Algierii, Libanu, Syrii). W koncepcji zadeklarowano także rozszerzenie zakresu programów pomocowych i poprawę ich efektywności. W dziedzinie spraw wewnętrznych podkreślono potrzebę kooperacji w walce ze wspólnymi zagrożeniami wynikającymi z terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, przemytu, zanieczyszczenia środowiska oraz rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Określono także potrzebę większego zaangażowania politycznego UE w mediację i rozwiązywanie konfliktów na Bliskim Wschodzie, w Naddniestrzu oraz Saharze Zachodniej, a także w późniejsze procesy odbudowy i rozwoju tych obszarów. Nie określono jednak nowych instrumentów w tej dziedzinie, chociaż dotychczasowe zaangażowanie UE nie przyniosło znaczących rezultatów.

Podejście zakładające, iż stosunki z państwami sąsiadującymi są częścią stosunków zewnętrznych UE, pozwoliłoby rozwiązywać problemy doraźne, jednak, nie mogłoby się przyczynić do długoterminowej stabilizacji gospodarczej i politycznej, ponieważ w niewystarczającym stopniu umożliwiałoby tym państwom włączanie się w procesy integracji, inicjowane przez UE. Unia Europejska miałaby zaś niewielką możliwość oddziaływania na te państwa.

Drugie podejście do stosunków z sąsiadami opiera się na wcześniejszych doświadczeniach. Dotychczas, najbardziej efektywną polityką państw UE, przyczyniającą się do stabilizacji politycznej i gospodarczej państw sąsiadujących było zaoferowanie im perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej. Ten instrument z powodzeniem zastosowano wobec państw obecnie przystępujących do UE, a także wobec państw bałkańskich. W koncepcji „Szersza Europa” nie przewidziano zaoferowania państwom sąsiadującym perspektywy członkostwa, choć formalnie istnieje możliwość akcesji niektórych z nich. Koncepcja oferuje jednak sąsiadom UE, po spełnieniu odpowiednich warunków, udział w wybranych etapach integracji gospodarczej lub politycznej, co powinno wzmocnić możliwość oddziaływania UE na sytuację polityczną i gospodarczą w tych państwach. To podejście w największym zakresie uwzględnia polskie postulaty odnośnie do stosunków UE z jej nowymi wschodnimi sąsiadami.

W koncepcji „Szersza Europa” zaproponowano objęcie państw sąsiadujących zasadami wspólnego rynku, chociaż realizacja tej idei jest mało prawdopodobna. Oznaczałoby to bowiem wprowadzenie swobody przepływu dóbr, usług, kapitału i osób oraz wymagało zaakceptowania przez te państwa prawa wspólnotowego w tym zakresie. Rozszerzenie wspólnego rynku byłoby procesem długotrwałym, gdyż nie wprowadzono jeszcze nawet stref wolnego handlu z większością państw. Ponadto rozszerzenie wspólnego rynku wiązałoby się z dużymi kosztami restrukturyzacji gospodarki w państwach sąsiadujących, dostosowania do wysokich standardów jakościowych oraz koniecznością sprostania konkurencji europejskiej, bez korzyści wynikających z udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie jednolitego rynku w UE. Koncepcja proponuje zaoferowanie sąsiadom UE podobnego statusu, jakim dysponuje Norwegia lub Islandia jako członkowie Europejskiego Ob-

szaru Gospodarczego (EOG). Jednak państwa sąsiadujące nie będą jeszcze długo gotowe do uczestnictwa we wspólnym rynku i przez UE traktowane będą raczej jako odbiorcy pomocy niż partnerzy.

Opracowanie koncepcji „Szersza Europa” obejmującej państwa bardzo zróżnicowane pod względem geograficznym, kulturowym, ustrojowym czy poziomu gospodarczego, wynika z próby ujednoczenia polityki UE wobec wszystkich sąsiadów. Dotychczasowe różnice w relacjach UE z poszczególnymi państwami sąsiadującymi miały swoje źródło nie tylko w odmiennych uwarunkowaniach politycznych każdego z nich, ale także wiązały się z różnicami interesów poszczególnych państw członkowskich UE. Współpracę ze wschodnimi sąsiadami UE wspierają przede wszystkim Niemcy oraz Finlandia, a także, wśród państw przystępujących, państwa Europy Środkowej i republiki bałtyckie. Proces współpracy śródziemnomorskiej jest z kolei ważniejszy dla Hiszpanii, Francji, Włoch i Grecji. Stworzenie wspólnej koncepcji współpracy dla obu regionów wymusza zainteresowanie nią zarówno jednej, jak i drugiej grupy państw członkowskich UE, co z kolei wymagać będzie wspólnych rozwiązań i tym samym wzmocnienia WPZiB. Jednocześnie, wspólna koncepcja ma ograniczyć spory państw członkowskich dotyczące wielkości wspólnotowych funduszy pomocowych przeznaczanych dla poszczególnych państw lub regionów. Komisja Europejska przedstawiła propozycję koordynacji istniejących instrumentów finansowych poprzez stworzenie tzw. Programów Sąsiedzkich (*Neighbourhood Programmes*), zaś od 2006 r. utworzenia nowego instrumentu finansowego (*Neighbourhood Instrument*), który promowałby współpracę transgraniczną². Ponadto, po wypełnieniu zobowiązań wynikających z obecnie obowiązujących umów z państwami sąsiadującymi, proponuje ona podpisanie nowych Umów Sąsiedzkich (*Neighbourhood Agreements*). Trzeba jednak zaznaczyć, że zobowiązania zarówno w Umowach o partnerstwie i współpracy (PCA) zawartych z państwami powstałymi po upadku ZSRR, jak i Umowach stowarzyszeniowych państw śródziemnomorskich prawdopodobnie jeszcze długo nie zostaną wypełnione.

Ujednoczenie polityki wobec państw sąsiadujących polega przede wszystkim na zaoferowaniu takich samych możliwości rozwoju stosunków z tymi państwami po spełnieniu odpowiednich warunków. Jednocześnie, poziom zaangażowania UE w stosunki z danym państwem zależeć będzie od tempa przeprowadzania reform gospodarczych i politycznych w tym państwie, mierzonego według kryteriów ustalonych wspólnie w planach działania. Uwarunkowywanie rozwoju stosunków z UE od postępów reform może jednak być nieefektywne wobec tych państw, które nie chcą korzystać z preferencyjnych stosunków z UE. Państwa takie mogą stanowić największe zagrożenie dla stabilizacji w sąsiedztwie UE, a właśnie wobec nich Unia nie będzie posiadała skutecznego instrumentu oddziaływania.

Koncepcja „Szersza Europa” nie precyzuje, jaką rolę powinny odgrywać państwa członkowskie w jej realizacji, co może przyczynić się do braku komplementarności polityki zewnętrznej UE i zagranicznej państw członkowskich. Ponadto w stosunku do większości państw sąsiedzkich jest to koncepcja całościowa, podczas gdy w stosunku do Federacji Rosyjskiej zaznaczono, iż będzie to tylko jeden z aspektów szerszej polityki.

² *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Communication from the Commission COM(2003) 393, 01/07/03.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ПОЛЬСКОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДЕЛ

W najbliższym numerze:

Антониу Виторину

Расширяющийся Европейский Союз и его новые соседи

Бартош Цихоцки

Сегодняшние дилеммы будущей восточной политики Европейского Союза

Жан-Ив Эн

Преодоление атлантического кризиса

Эстер Бриммер

Взгляд на американско-германские отношения

Янош Саллаи

Проблемы безопасности границ Венгерской Республики в преддверии вступления в Европейский Союз

Яцек Фокс

Европейский Союз и спорт

Салават Исаков

Европа и мусульмане из России: первый опыт сотрудничества в начале XX века

Александр Голубев

Межвоенная Европа глазами советской карикатуры

ПОЛЕМИКА

Алексей Миллер

Ответ Анджею Новаку, или Кое-что о «жертвах» и «насилъниках»

Анджей Новак

Краткий ответ на ответ

РЕЦЕНЗИИ

Марцин ВороновичVolker Rittberger (ed.), *German foreign policy since unification. Theories and case studies***Эрнест Вьщишкевич**Гусейнов Вагиф, *Каспийская нефть. Экономика и геополитика***Артур Градзюк**Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents***Славомир Дембски**Agnieszka Kastory, *Rozbiór Rumunii w 1940 roku*

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

ОБ АВТОРАХ

Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)