



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 20 (208) • 14 maja 2004 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 20

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP)

– propozycje Komisji Europejskiej

Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz

Europejska Polityka Sąsiedztwa ma ujednoczyć politykę Unii wobec sąsiadów i sprzyjać intensyfikacji stosunków z tymi państwami. Koncentruje się ona na realizacji dotychczasowych porozumień na podstawie wypracowywanych obecnie Planów Działań oraz zawiera nowe mechanizmy współpracy. Z ogłoszonej strategii ENP wynika, że spośród wschodnich sąsiadów najważniejszym partnerem UE będzie Rosja, z którą stosunki wykraczają poza ramy ENP. Komisja Europejska jest otwarta na rozwój współpracy z Ukrainą, natomiast złagodzenie polityki wobec Białorusi w obecnych warunkach jest wykluczone.

Komisja Europejska 12 maja 2004 r. ogłosiła strategię Europejskiej Polityki Sąsiedztwa¹ (*European Neighbourhood Policy* – ENP), która nawiązuje do wcześniejszej koncepcji Szersza Europa². Z dokumentu wynika, iż celem ENP ma być działanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w sąsiedztwie rozszerzonej UE. Podstawą relacji UE z sąsiadami ma być poszanowanie zasad państwa prawa, reguł dobrego rządzenia, praw człowieka i praw mniejszości oraz dążenie do realizacji zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Unia będzie także zmierzać do uzyskania poparcia sąsiadów dla swej polityki zagranicznej.

Efektywną realizację zobowiązań w stosunkach z państwami sąsiednimi ma zapewnić **większa spójność polityki UE**. ENP definiuje ogólne zakresy współpracy ze wszystkimi państwami sąsiedzkimi, co ma się przyczynić do większej przejrzystości celów i zadań. Będzie to jednak trudne do osiągnięcia ze względu na dużą różnorodność wcześniej zapoczątkowanych inicjatyw (np. Partnerstwo Śródziemnomorskie, Wymiar Północny). Ponadto trzeba uwzględnić zróżnicowanie zaawansowania stosunków, sytuacji politycznej i gospodarczej sąsiadów oraz interesów państw Unii. ENP będzie stanowić punkt odniesienia dla porównań stanu stosunków z poszczególnymi państwami sąsiedzkimi. W rezultacie może dojść do sytuacji, iż niektóre państwa członkowskie będą „promować” lub blokować rozwój współpracy z danymi sąsiadami, powołując się na stan stosunków UE z innym państwem sąsiedzkim.

¹ *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, Commission of the European Communities, SEC(2004) 275.*

² *M. Krzysztofowicz, Koncepcja „Szersza Europa”, „Biuletyn” (PIISM), nr 66 (170) z 31 października 2003 r.*

Zapowiedziano także **intensyfikację dialogu politycznego**, w wyniku wzmocnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W kwestiach, w których państwa UE będą zgodne (np. ratyfikacja protokołu z Kyoto), siła oddziaływania Unii będzie duża. Podkreślono także **wsparcie reform społecznych i gospodarczych** w państwach sąsiednich. Możliwość liberalizacji handlu i uzyskania dostępu do wspólnego rynku jest dla tych państw jednym z najsilniejszych argumentów za rozwojem współpracy z UE. Unia będzie to wykorzystywać dla promowania zasad wolnorynkowych. Należy jednak zaznaczyć, iż choć UE dysponuje dużym potencjałem w zakresie pomocy eksperckiej, organizacji szkoleń, pomocy w harmonizowaniu prawa i wprowadzaniu odpowiednich instytucji, skuteczność tych środków będzie uzależniona od stopnia determinacji państw sąsiednich w przeprowadzaniu odpowiednich reform.

Realizacja polityki ma się opierać na **Planach Działań (Action Plans)**. Mają one definiować cele, środki oraz spodziewane rezultaty poszczególnych przedsięwzięć, co ułatwi weryfikację postępów. Tym samym duże znaczenie będzie miało odpowiednie sformułowanie Planów Działań, a także zapewnienie wysokiej atrakcyjności następnego etapu współpracy, który ma się opierać na Porozumieniach Sąsiedztwa Europejskiego (*European Neighbourhood Agreement*). Atrakcyjność ta ma wynikać z wprowadzenia do stosunków z państwami sąsiedzkimi **elementów integracji**. Dla państw basenu Morza Śródziemnego, których członkostwo w UE jest wykluczone, ENP ma być szansą na uczestnictwo w niektórych dziedzinach wspólnego rynku, na wzór Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wizja ta jest jednak mało prawdopodobna ze względu na słabość gospodarczą tych państw. Z kolei dla państw aspirujących do członkostwa (Ukraina, Mołdowa) ogłoszona strategia oznacza, że wsparcie unijne w ramach ENP nie będzie ukierunkowane na pomoc w spełnianiu jego warunków. W omawianym dokumencie nie wspomina się o przyszłym członkostwie tych państw w UE, choć w jednym miejscu pośrednio wskazuje się, iż formalnie nadal istnieje możliwość ich akcesji.

Komisja proponuje ponadto uwzględnienie w planach finansowych UE od 2007 r. stworzenia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa oraz zwiększenia środków na współpracę z sąsiadami. Gromadziłyby fundusze na współpracę transgraniczną państw członkowskich UE i sąsiadujących, zastępując obecne programy sąsiedzkie. Takie rozwiązanie może być szczególnie korzystne dla państw, których granice są zewnętrzną granicą UE, a zatem także Polski. Ze względu na sytuację polityczną na Bliskim Wschodzie należy się jednak spodziewać, że programy dotyczące państw śródziemnomorskich będą miały w najbliższym czasie znaczenie priorytetowe. Z kolei najwięcej środków przeznaczonych dla wschodnich sąsiadów przypadnie Rosji. W przyszłości zwiększenie środków może być utrudnione z powodu sporów o budżet UE i dążenia nowych państw członkowskich do zwiększenia funduszy strukturalnych.

Rozważa się także możliwości uczestnictwa państw sąsiednich w wybranych programach wspólnotowych. Te programy, dotyczące współpracy kulturalnej, oświatowej oraz ochrony środowiska i nauki, zastąpiłyby programem dwustronnym. Zwiększyłoby to możliwość integracji tych państw, lecz wymagałoby też większego zaangażowania finansowego z ich strony. Zmieniłby się także charakter programów wspólnotowych, które przede wszystkim mają wpływać na większą spójność w samej UE.

ENP skierowany jest do państw Europy Wschodniej (Rosja, Ukraina, Białoruś, Mołdowa) oraz afrykańskich i bliskowschodnich państw śródziemnomorskich (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Syria oraz Autonomia Palestyńska). Zasadniczym kryterium jest jednak nie czynnik geograficzny (o co apelowała m.in. Polska przedstawiając koncepcję Wymiaru Wschodniego), lecz funkcjonowanie sformalizowanych porozumień (porozumień o partnerstwie i współpracy oraz porozumień stowarzyszeniowych). W ten sposób uznano Ukrainę, Mołdowę, Izrael, Jordanię, Tunezję i Autonomię Palestyńską za zdolne do rozszerzania współpracy politycznej i gospodarczej z UE. Natomiast Federacja Rosyjska została wyłączona z tej grupy ze względu na specyfikę jej strategicznego partnerstwa z UE. Współpraca z pozostałymi państwami, w tym z Białorusią będzie rozwijana, gdy powstanie porozu-

mienie co do wspólnych wartości. Warto zaznaczyć, że Komisja Europejska rekomenduje włączenie do polityki sąsiedzkiej państw południowokaukaskich – Gruzji, Azerbejdżanu i Armenii. Szczegółowy zakres współpracy ma być uzależniony od postępów tych państw w dziedzinie demokratyzacji, przestrzegania rządów prawa i praw człowieka. Bez wątplenia głównym adresatem tej decyzji jest Gruzja, której prezydent Micheil Saakaszwili deklaruje wolę przeprowadzenia głębokich reform.

Ukraina znalazła się w grupie państw uznanych za spełniające warunki uczestnictwa w ENP w najszerszym zakresie. W tym roku ma zostać zaprezentowany Plan Działań dla Ukrainy, który będzie stanowił podstawę współpracy. Jednak przedstawione przez UE dokumenty oraz towarzyszące im wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej jednoznacznie wskazują, że projektu ENP nie należy wiązać z kwestią ewentualnej akcesji Ukrainy do UE. Państwa, które są obecnie postrzegane przez UE jako potencjalni nowi członkowie (państwa bałkańskie, Turcja), nie są objęte ENP.

W omawianym dokumencie Rosja została uznana za „kluczowego partnera” Unii wśród jej bezpośrednich sąsiadów. Ponownie wyrażono wolę (sformułowaną na szczycie w Petersburgu w maju 2003 r.) rozszerzenia strategicznego partnerstwa przez utworzenie czterech „wspólnych przestrzeni”: wolności gospodarczej; bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa zewnętrznego; badań i edukacji. W ich tworzeniu mają być wykorzystane elementy programów sąsiedzkich, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy regionów przygranicznych.

Choć współpraca z Rosją ma wychodzić poza ramy ENP, to zapowiedziano, że stanie się ona jednym z beneficjentów funduszy (Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa). Wyrażono szczególne zainteresowanie uczestnictwem Rosji w dialogu energetycznym oraz współpracy regionalnej.

Białoruś, ze względu na sytuację wewnętrzną, nie znalazła się w grupie państw, które mogą w pełnym zakresie korzystać z ENP. W obecnej sytuacji nie przewiduje się nawiązania kontaktów z białoruskimi władzami ani przyjęcia Planu Działań dla Białorusi. Komisja Europejska uznała, że warunkiem wstępnym zaangażowania się UE we wsparcie tego państwa są fundamentalne reformy polityczne i gospodarcze, które spowodują, że UE i Białoruś będą miały „nie tylko wspólną granicę, lecz także wspólną agendę opartą na wspólnych wartościach”. Należy się spodziewać, że głównym miernikiem będzie sposób przeprowadzenia wyborów parlamentarnych (październik 2004 r.) i prezydenckich (2006 r.).

Utrzymaniu stosunków politycznych z Białorusią na poziomie niskiej intensywności ma towarzyszyć zwiększenie pomocy finansowej dla inicjatyw służących budowie społeczeństwa obywatelskiego. Na wsparcie mogą liczyć projekty służące demokratyzacji, rozwojowi wolnych mediów, przeciwdziałaniu skutkom katastrofy czarnobylskiej, współpracy regionalnej.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ПОЛЬСКОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДЕЛ

Т. 4, nr 1 (10), 2004

Содержание

Франк Бааснер Германо-французские отношения в расширенном Европейском Союзе	7
Якоб Юхлер Отношение в восточноевропейских странах к расширению ЕС – высокая степень согласия и существенный потенциал разочарования	19
Андреа Гаврих Политика в отношении меньшинств в связи с процессом расширения ЕС	55
Наталья В. Смородинская Калининградская область в единой Европе: риск асимметричного развития	71
Ярослав Матийчик Новое измерение российско-европейского взаимодействия: некоторые уроки и задания для Украины	89
Ганс-Георг Вик Мир после войны в Ираке. Как преодолеть кризис?	115
Петр Мадайчик Центр изгнанных и польско-немецкие отношения	135

РЕЦЕНЗИИ

Катажина Сохацка Michael Kennedy, Joseph Skelly (eds.), <i>Irish Foreign Policy, 1919-66, From Independence to Internationalism</i>	177
Януш Долэнга Alexandros Yannis, <i>Kosovo Under International Administration: an Unfinished Conflict</i>	185
Беата Гурка-Винтер Stanley R. Sloan, <i>NATO, The European Union, And the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered</i>	190
Рафал Тарногурски Yoram Dinstein, <i>War, Agression and Self-Defence</i>	194
Мацей Кшиштофович Martin Holland, <i>The European Union and the Third World</i>	199
Агнешка Гурын Микола Рябчук. <i>Дві України: реальні межі, віртуальні війни</i>	204
Витольд Родкевич Bobo Lo, <i>Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy</i>	210

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 223

ОБ АВТОРАХ 225

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