

# Unia Europejska wobec południowych sąsiadów: nowe wyzwania dla europejskiej polityki sąsiedztwa

Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych



WARSZAWA  
MAJ 2011

BEATA WOJNA



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

**Unia Europejska wobec południowych sąsiadów:  
nowe wyzwania  
dla europejskiej polityki sąsiedztwa**

Beata Wojna

współpraca:

Agata Gostyńska, Patryk Kugiel, Dorota Liszczyk,  
Patrycja Sasnal, Paweł Tokarski

Warszawa, maj 2011

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2011

ISBN 978-83-62453-14-6

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99  
pism@pism.pl, www.pism.pl

## SPIS TREŚCI

Streszczenie i rekomendacje . . . . .	5
Główne rekomendacje dla UE i jej państw członkowskich. . . . .	5
Polityka UE wobec południowych sąsiadów: czas na zmianę . . . . .	9
Oblicza śródziemnomorskiej polityki UE . . . . .	9
Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu – coś więcej niż stare hasła w nowym opakowaniu? . . . . .	9
Demokratyzacja i budowa społeczeństwa obywatelskiego nade wszystko . . . . .	10
Jak pogodzić Południe i Wschód? . . . . .	14
Strategia „przeciągania liny” . . . . .	14
Jak poprawić finansowanie? . . . . .	17
Problem unijnej oferty oraz jej wiarygodności. . . . .	19
Wnioski . . . . .	21



## Streszczenie i rekomendacje

Gwałtowne i bezprecedensowe zmiany społeczno-polityczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie – ustąpienie Ben Alego w Tunezji oraz Hosniego Mubaraka w Egipcie, powstanie przeciwko reżimowi Kaddafiego w Libii oraz mobilizacja społeczeństw żądających wprowadzenia zmian w pozostałych państwach arabskich – skłaniają do szybkiej rewizji unijnego podejścia do południowych sąsiadów. Obecna sytuacja stwarza duże możliwości, choć zachodzące w państwach arabskich przemiany wywołują uzasadniony niepokój o ich dalszy przebieg, a także o konsekwencje w tym regionie.

W UE oraz w jej państwach członkowskich toczy się dyskusja na temat przyszłości polityki UE wobec południowych sąsiadów, zbiegająca się z przeglądem całej europejskiej polityki sąsiedztwa; rezultaty tego przeglądu zostaną zaprezentowane w maju bieżącego roku przez wysoką przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton. Niniejszy raport jest próbą odpowiedzi na polityczne i finansowe dylematy polityki UE wobec południowych sąsiadów. Zawiera rekomendacje, jak wesprzeć państwa tego regionu w procesie demokratycznej transformacji, wykorzystując m.in. doświadczenia transformacyjne niektórych państw członkowskich. Wskazuje także na to, co UE i jej państwa członkowskie powinny uczynić, aby zachować równowagę między południowym i wschodnim wymiarem europejskiej polityki sąsiedztwa.

### Główne rekomendacje dla UE i jej państw członkowskich

1. Konieczne jest zwiększenie obecności problematyki demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego w relacjach bilateralnych UE z jej południowymi sąsiadami. Pod tym kątem należy przeprowadzić aktualizację planów działania wobec państw południowego sąsiedztwa, a także wzmocnić istniejący od lat bilateralny dialog UE z południowymi sąsiadami na temat demokracji i praw człowieka. Postępy w demokratyzacji oraz budowie społeczeństwa obywatelskiego powinny stać się kluczowym elementem oceny współpracy UE z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.
2. UE powinna być aktywniejszym partnerem wspierającym ekspercko i finansowo państwa południowego sąsiedztwa w procesie transformacji systemowej. Warto w tym kontekście wykorzystać doświadczenia państw członkowskich – m.in. Polski, Czech, Słowacji, Węgier – które dokonały własnych transformacji na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. Uzasadniona wydaje się w szczególności aktywność Polski, która obejmie prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r., czyli w okresie, gdy taki właśnie model zakończonej sukcesem transformacji staje się poszukiwanym wzorcem dla Tunezji i Egiptu oraz innych państw arabskich. Wśród potencjalnych obszarów polskiego wsparcia można wymienić tworzenie instytucji demokratycznych, reformę samorządową i rozwój regionalny oraz budowę społeczeństwa obywatelskiego. Dla krajów arabskich szczególnie cenne mogą się okazać polskie doświadczenia w kształtowaniu relacji między państwem a kościołem.
3. Należy wzmocnić istniejące już mechanizmy wielostronnej współpracy eurośródziemnomorskiej, ukierunkowane na wspieranie społeczeństwa oby-

watelskiego (Forum Obywatelskie, Fundacja im. Anny Lindh). Mała skuteczność unijnych instrumentów wspierania demokracji i budowy społeczeństwa obywatelskiego powinna skłonić do pogłębionej refleksji nad utworzeniem Europejskiej Fundacji na Rzecz Demokracji, której celem byłoby wspieranie transformacji demokratycznej (głównie poprzez budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza wsparcie dla młodego pokolenia), a istotą – dążenie do zwiększenia środków i koordynacji działań, otwartość na współfinansowanie pochodzące od podmiotów spoza UE oraz uproszczenie procedur przyznawania środków organizacjom pozarządowym zaangażowanym we wspieranie procesów demokratycznych.

4. Zważywszy na ograniczone możliwości finansowe, UE powinna zaproponować południowym sąsiadom atrakcyjną ofertę, która skłoni ich do wprowadzania demokratycznych zmian. Patrząc z tej perspektywy, nie można południowym sąsiadom zamykać możliwości wprowadzenia ułatwień przepływu osób. Koncepcja partnerstwa na rzecz mobilności zawarta w Partnerstwie Wschodnim oraz związane z nią pierwsze plany działania i porozumienia w obszarze migracji, podpisane z wschodnimi sąsiadami, wydają się krokiem we właściwym kierunku. W stosunku do południowych sąsiadów należy zastosować podobną ścieżkę działania i przejść do ustanowienia podobnych partnerstw na rzecz mobilności oraz stopniowej liberalizacji reżimu wizowego.
5. Sprawą fundamentalną dla południowych sąsiadów pozostaje kwestia otwarcia unijnego rynku na produkty rolne. Wprawdzie z punktu widzenia UE liberalizacja mogłaby mieć niekorzystny wpływ na działalność europejskich producentów owoców i warzyw, ale od rozwiązania problemu, jakim jest pogodzenie interesów europejskiego rolnictwa z koniecznością otwarcia europejskich rynków na produkty rolne pochodzące z sąsiedztwa, zależy rozwój gospodarczy południowych sąsiadów oraz wiarygodność polityczna UE. Przypadek południowych sąsiadów powinien skłonić do głębszej refleksji nad sposobami rozwiązania tego problemu oraz podjęcia decyzji w tej sprawie (np. wprowadzenie czasowego otwarcia unijnego rynku na produkty rolne z państw południowego sąsiedztwa).
6. Planując nową politykę UE w regionie śródziemnomorskim, należy zadbać o utrzymanie równowagi między południowym i wschodnim wymiarem europejskiej polityki sąsiedztwa. Państwa członkowskie muszą odejść od postrzegania obu wymiarów tej polityki – południowego i wschodniego – jako rywalizujących o zainteresowanie polityczne oraz środki finansowe. Przemiany w państwach arabskich, a także wydarzenia w ostatnich latach we wschodnim sąsiedztwie, m.in. wojna rosyjsko-gruzińska, kryzysy gazowe, utrzymywanie się autorytarnych rządów, wskazują, że należy wzmocnić całą europejską politykę sąsiedztwa, zarówno w jej wymiarze południowym jak i wschodnim.
7. Aby polityka wobec południowych i wschodnich sąsiadów była skuteczniejsza, wymagałaby prawdopodobnie co najmniej tak dużych nakładów finansowych, jak polityka rozszerzeniowa UE albo polityka rozwojowa prowadzona przez UE wobec pozostałych państw trzecich. Obecnie, zważywszy na sztywność ram finansowych na lata 2007–2013 oraz szczupłość środków przeznaczanych przez UE na politykę sąsiedztwa, należy zadbać przede wszystkim o efektywne wykorzystanie środków już istniejących. Konieczne są: bardzo szybka rewizja dotychczasowego sposobu wydatko-



wania, koncentracja na celach dostosowanych do sytuacji w każdym państwie oraz uproszczenie procedur otrzymywania środków przez podmioty w państwach sąsiedzkich. Wskazane wydaje się także zwiększenie koordynacji wsparcia udzielanego przez UE, jej państwa członkowskie, międzynarodowe instytucje finansowe oraz państwa trzecie obecne w regionie.

8. Bez wątpienia europejska polityka sąsiedztwa zarówno obecnie, jak i w przyszłości bezwzględnie wymaga większego powiązania finansowania z tzw. pozytywną warunkowością. Dotychczasowe rozwiązanie, polegające na ustalaniu kwot dla poszczególnych państw na siedmioletnie okresy wyznaczone perspektywą finansową UE, należy zastąpić elastycznym modelem, w którym poziom wsparcia finansowego UE byłby uzależniony od postępów danego państwa we wdrażaniu uzgodnionych reform, a zwłaszcza od postępów w zakresie demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego.
9. Konieczna jest poważna debata o przyszłości polityki sąsiedztwa, a w szczególności o korzyściach, jakie dla sąsiadów – tych południowych i tych wschodnich – będą płynęły z dostosowywania się do unijnych standardów, nie wyłączając kwestii przepływu osób i handlu produktami rolnymi i nie wykluczając ewentualnego rozszerzenia UE. Jeśli UE i jej państwa członkowskie nie są w stanie przedstawić atrakcyjnej oferty sąsiadom ani stworzyć skutecznych mechanizmów zachęcających do wprowadzania zmian, to być może należałoby zastanowić się nad celowością dalszego wdrażania szeroko zakrojonej i „wszystkoobejmującej” europejskiej polityki sąsiedztwa, zaś środki przeznaczane na tę właśnie politykę skoncentrować przede wszystkim na państwach „najlepiej rokujących”, a w wypadku pozostałych sąsiadów – na budowie społeczeństwa obywatelskiego i promowaniu mobilności powiązanej z kształceniem młodego pokolenia.



## Polityka UE wobec południowych sąsiadów: czas na zmianę

### Oblicza śródziemnomorskiej polityki UE

Historia polityki europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego jest tak długa, jak historia integracji. Państwa członkowskie UE dążyły do rozwijania współpracy z krajami i terytoriami, które ze względu na kolonialną przeszłość powiązane były z nimi szczególnymi relacjami politycznymi, gospodarczymi i kulturowymi. Polityka europejska wobec regionu przeszła więc przez etap globalnej polityki śródziemnomorskiej w latach siedemdziesiątych oraz przez fazę nowej polityki śródziemnomorskiej, poczynając od końca lat osiemdziesiątych. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, znane także jako proces barceloński, narodziło się w połowie lat dziewięćdziesiątych jako reakcja na potrzebę zwrócenia większej uwagi na problem południowego sąsiedztwa UE. Jednak po kilkunastu latach – będąc już częścią europejskiej polityki sąsiedztwa – wzbudziło rozczarowanie ze względu na brak rezultatów współpracy politycznej (w tym w zakresie demokratyzacji i promocji praw człowieka), ograniczone rezultaty gospodarcze i niewielki postęp w sferze kontaktów międzyludzkich.

Mimo oczekiwań i zainwestowanego kapitału politycznego Unia dla Śródziemnomorza, która zajęła miejsce Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego w 2008 r., przejmując jednocześnie jego dorobek, nie nadała nowego impulsu relacjom eurośródziemnomorskim<sup>1</sup>. W ciągu prawie trzech lat swojego istnienia przyniosła bardzo ograniczone rezultaty. Ze względu na przyjęte rozwiązania instytucjonalne raczej utrudniła niż ułatwiła współpracę polityczną państw regionu, a stawiając przede wszystkim na projekty gospodarcze, odsunęła w cień wartości, demokrację i prawa człowieka. W ostatecznym rozrachunku Unia dla Śródziemnomorza, która miała być wyrazem nowego i bardziej pragmatycznego podejścia do relacji z południowymi sąsiadami, została już w pierwszych miesiącach swojego istnienia sparaliżowana przez polityczną rzeczywistość regionu, czyli konflikt izraelsko-palestyński. Dodatkowo kryzys gospodarczy oraz niewielkie zainteresowanie europejskich firm inwestowaniem w regionie śródziemnomorskim praktycznie uniemożliwiły realizację kosztownych projektów, które miały stać się wizytówką tej inicjatywy.

### Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu – coś więcej niż stare hasła w nowym opakowaniu?

Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu – dokument przedstawiony przez wysoką przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton, i przewodniczącego Komisji Europejskiej, José Manuela Barroso, oraz wstępnie poparty przez państwa członkowskie na marcowym nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej – jawi się jako propozycja nowego otwarcia w relacjach UE z południowymi sąsiadami<sup>2</sup>. W dokumencie tym wskazuje się na konieczność

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat – zob. B. Wojna, *Trudne początki Unii dla Morza Śródziemnego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1, s. 87–104. Zob. także A. Szymański, B. Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego - nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn” (PISM) 2008, nr 32 (500).

<sup>2</sup> Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, COM(2011) 200 final, Brussels, 8.03.2011, [www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf). Zob. także *Declaration adopted by the extraordinary European Council*, Brussels, 11.03.2011, punkt 14, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf).

jakościowej zmiany w polityce UE wobec południowego sąsiedztwa, głównie poprzez zastosowanie zasad zróżnicowania i warunkowości. Zakłada się również, że przyszłe partnerstwo będzie opierało się na trzech filarach: 1) pomocy w przemianach demokratycznych oraz tworzeniu instytucji, w tym zwłaszcza służących wspieraniu przestrzegania praw człowieka, wprowadzeniu reform konstytucyjnych i sądownictwa oraz zwalczaniu korupcji; 2) współpracy z mieszkańcami, ze szczególnym naciskiem na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego oraz poszerzenie kontaktów międzyludzkich, przede wszystkim wśród młodzieży; 3) wspieraniu trwałego rozwoju i wzrostu gospodarczego, głównie poprzez popieranie małych i średnich przedsiębiorstw, kształcenie, poprawę zdrowia i systemu edukacji oraz rozwój biedniejszych regionów.

Gdy analizuje się powyższe propozycje, powstaje wrażenie, że zaprezentowane idee nie są nowe, a znaczna część tego, co znalazło się w dokumencie wysokiej przedstawiciel oraz Komisji Europejskiej, została już wcześniej gdzieś powiedziana lub zapisana. Już bowiem w 1995 r. uznano za ogólny cel Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego uczynienie z regionu śródziemnomorskiego obszaru pokoju, stabilizacji i dobrobytu. Osiągnięciu zaś tego celu miały służyć: pogłębianie dialogu politycznego (w tym szczególny nacisk położono na przestrzeganie praw człowieka i demokratyzację), rozwijanie współpracy gospodarczej i finansowej, a także kontaktów społecznych i kulturowych (*human dimension*), jak również wyodrębniona w 2005 r. współpraca w zakresie migracji, integracji społecznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Co więcej, na zasadach zróżnicowania i warunkowości oraz wynikającego z nich podejścia, określanego jako *incentive-based* lub *more for more* – tak mocno eksponowanego w propozycji Partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu – opiera się europejska polityka sąsiedztwa, którą od 2004 r. są objęte państwa Europy Wschodniej oraz basenu Morza Śródziemnego.

Gdyby więc nie zmiany, jakie zachodzą w Afryce Północnej w ciągu ostatnich miesięcy, można by śmiało powiedzieć, że Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu to stare hasła w nowym opakowaniu, różniące się od poprzednich propozycji kolejnością priorytetów i wyeksponowaniem kwestii demokratyzacji oraz społeczeństwa obywatelskiego, do których dodano kilka ozdobników, m.in. w postaci projektu utworzenia Civil Society Neighbourhood Facility, European Neighbourhood Facility for Agriculture and Rural Development, o których powstaniu zadecydują państwa członkowskie. Oczywiście, perspektywa demokratycznych wyborów w Tunezji i Egipcie oraz reform w innych państwach regionu stwarza nowe możliwości unijnej polityce wobec regionu śródziemnomorskiego. Pozytywnie należy ocenić więc to, że UE dokonuje reorientacji priorytetów i odchodzi od dominującego do tej pory w odniesieniu do południowego sąsiedztwa paradygmatu stabilizacyjnego, natomiast udziela wsparcia demokratyzacji oraz niełatwemu procesowi tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w państwach regionu.

## Demokratyzacja i budowa społeczeństwa obywatelskiego nade wszystko

Promocja demokracji oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego były najstańszymi ogniwami polityki UE wobec regionu śródziemnomorskiego, a unijna skłonność do przyzymkania oczu na polityczną rzeczywistość w regionie była wielokrotnie krytykowana. W związku ze zmianami w państwach arabskich oraz wyraźnym dążeniem do powiązania unijnych działań wobec regionu z demokratyzacją oraz budową społeczeństwa obywatelskiego konieczne jest dostosowanie istniejących już

i dość rozbudowanych mechanizmów dwu- i wielostronnej współpracy do nowych warunków.

Należy zwiększyć obecność problematyki demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego w relacjach bilateralnych z południowymi sąsiadami. Pod tym właśnie kątem trzeba dokonać aktualizacji planów działania wobec państw południowego sąsiedztwa, a także pogłębić istniejący od lat bilateralny dialog UE z południowymi sąsiadami na temat demokracji i praw człowieka. UE powinna stać się także aktywniejszym partnerem wspierającym ekspercko i finansowo państwa południowego sąsiedztwa w procesie transformacji systemowej. Warto w tym kontekście wykorzystać doświadczenia tych państw członkowskich – m.in. Polski, Czech, Słowacji, Węgier – które dokonały własnych transformacji na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. Pogląd ten podziela zresztą Komisja Europejska, która „zarządzanie transformacjami” oceniła jako wartość dodaną nowych krajów członkowskich UE w unijnej współpracy rozwojowej<sup>3</sup>. W 2010 r. Komisja we współpracy z nowymi członkami UE przygotowała własną analizę doświadczeń transformacyjnych – Europejskie Kompendium Transformacji, gdzie opisano przemiany w dwunastu nowych krajach członkowskich i przedstawiono najlepsze przykłady<sup>4</sup>.

W szczególności uzasadniona wydaje się aktywność Polski, która obejmie prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r., czyli w okresie, gdy taki właśnie model zakończonej sukcesem transformacji staje się poszukiwanym wzorcem w regionie śródziemnomorskim. Uważna analiza sytuacji wewnętrznej w państwach arabskich wskazuje, że przynajmniej w wypadku niektórych z nich polska transformacja może okazać się atrakcyjnym modelem do naśladowania<sup>5</sup>. W szczególności Tunezja i Egipt, które poszukują dobrych wzorców transformacyjnych, mogą być naturalnym odbiorcą polskich doświadczeń, ponieważ systemy tych państw w wielu aspektach przypominają polski system w 1988 r. Dotychczasowe sygnały z tych właśnie krajów świadczą o tym, że są one żywo zainteresowane zbieraniem doświadczeń transformacyjnych z Europy Środkowej. Przekazywanie tych doświadczeń powinno ograniczyć się jednak do sfery polityczno-społecznej, ponieważ różnice gospodarcze między Polską z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. a obecną Tunezją i Egiptem są zbyt duże. Wśród potencjalnych obszarów wsparcia, w zależności od potrzeb państwa będącego biorcą pomocy, można wymienić: budowę instytucji, reformę samorządową i rozwój regionalny, budowę społeczeństwa obywatelskiego. Dla krajów arabskich szczególnie cenne mogą okazać się polskie doświadczenia w kształtowaniu relacji między państwem a kościołem.

W procesie demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego w państwach południowego sąsiedztwa należy również zreformować istniejące już mechanizmy wielostronnej współpracy eurośródziemnomorskiej. Działające od 1995 r.

---

<sup>3</sup> *Konsensus Europejski w sprawie rozwoju. Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej*, „Konsensus Europejski”, 2006/C 46/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:PL:PDF>.

<sup>4</sup> Zob. *European Transition Compendium Report*, 25.11.2010, [http://ec.europa.eu/development/center/repository/european\\_transition\\_compendium\\_report\\_20101125.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/repository/european_transition_compendium_report_20101125.pdf).

<sup>5</sup> Zob. np. K. Żukrowska (red.), *Transformation in Poland and in the Southern Mediterranean: sharing experiences*, Warszawa, Wydawnictwo Poltext, Szkoła Główna Handlowa, 2010. Także raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych autorstwa Patrycji Sasnal na temat możliwości zastosowania polskich doświadczeń transformacyjnych w Egipcie i Tunezji (publikacja wkrótce).

Forum Obywatelskie wymaga ożywienia i zreformowania (m.in. rozszerzenia reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego), co można przeprowadzić, korzystając z doświadczeń Forum Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. Należałoby również wesprzeć Fundację im. Anny Lindh, która promuje dialog międzykulturowy i cele Procesu Barcelońskiego poprzez wymianę kulturalną, intelektualną i społeczną. Fundacja działała do tej pory w państwach UE i południowego sąsiedztwa jako platforma wymiany myśli między organizacjami pozarządowymi z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Trzeba zadbać o to, aby postępy w zakresie demokratyzacji oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego były rzeczywiście podstawą oceny współpracy UE z państwami śródziemnomorskimi. Niedopuszczalne jest ciche przyzwolenie UE na sytuacje takie jak te, które do niedawna miały miejsce w Tunezji czy w Egipcie. Nie inaczej można bowiem określić to, że niecały rok przed upadkiem Ben Alego Komisja Europejska w swym raporcie o wdrażaniu europejskiej polityki sąsiedztwa pozytywnie oceniała relacje tunezyjsko-unijne, zwłaszcza w ich wymiarze gospodarczym i społecznym. Autorytarny charakter tunezyjskiego reżimu kwitowała zaś stwierdzeniem, iż „nadal utrzymują się trudności w zakresie zarządzania i egzekwowania prawa, jak również wielu aspektów praw człowieka” w tym państwie<sup>6</sup>. W wypadku Egiptu ogólne postępy we wdrażaniu polityki sąsiedztwa Komisja określiła jako „zachęcające”, wskazując przy tym na „silne zaangażowanie się Egiptu w reformy społeczne, gospodarcze i sektorowe i, w mniejszym stopniu, polityczne”<sup>7</sup>.

Mała skuteczność unijnych instrumentów ukierunkowanych na wspieranie demokracji i budowę społeczeństwa obywatelskiego powinna skłonić również do pogłębionej refleksji nad utworzeniem Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji<sup>8</sup>. Aktywność wielu niemieckich fundacji, amerykańskiego Narodowego Funduszu na rzecz Demokracji (National Endowment for Democracy), a także brytyjskiej Westminsterkiej Fundacji na rzecz Demokracji (Westminster Foundation for Democracy) może posłużyć jako materiał w dyskusji na temat stworzenia pod egidą UE organizacji wspierającej procesy demokratyzacji. Idea powołania europejskiej fundacji działającej na rzecz demokracji jest od kilku lat przedmiotem rozważań eksperckich i pojawiała się również na forum Parlamentu Europejskiego. Jej istotą jest głównie dążenie do uproszczenia procedur przyznawania środków finansowych UE organizacjom pozarządowym zaangażowanym we wspieranie procesów demokratycznych. Rozważając powołanie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, należy konieczne – poza rozstrzygnięciem problemu źródeł finansowania tej instytucji (budżet UE, składki państw członkowskich oraz inne) czy kwestii adresatów wsparcia (fundamentalne znaczenie miałyby zapewnienie możliwości ubiegania się o fundusze podmiotom spoza UE) – określić kompetencje kontrolne ze strony instytucji UE, a także wypracować zasady funkcjonowania równoległe do istniejących, ale niestety bardzo niesku-

---

<sup>6</sup> *Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage en 2009. Rapport de Suivi Tunisie*, Bruxelles, 12.05.2010, SEC(2010) 514, s. 3, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_514\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_514_fr.pdf).

<sup>7</sup> *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009. Progress Report Egypt*, Brussels, 12.05.2010, SEC(2010) 517, s. 2, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_517\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_517_en.pdf).

<sup>8</sup> Nazwa proponowana w niniejszym raporcie ma charakter roboczy i służy odzwierciedleniu konkretnej idei. Szerzej na ten temat – zob. B. Wiśniewski, *National Endowment for Democracy – istota, funkcjonowanie, wnioski dla UE*, „Biuletyn” (PISM) 2011, nr 32 (781).

tecznych mechanizmów służących wspieraniu demokracji, takich jak podlegający Komisji Europejskiej Instrument Finansowy na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)<sup>9</sup>.

Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu nie doprowadzi automatycznie do zwiększenia efektywności unijnej polityki oraz demokratyzacji południowego sąsiedztwa. Śródziemnomorska rzeczywistość charakteryzuje się dużą złożonością, a Partnerstwo Eurośródziemnomorskie oraz Unia dla Śródziemnomorza to zaledwie wycinek szeroko rozumianej polityki prowadzonej przez UE wobec regionu śródziemnomorskiego. Składa się na nią także wiele działań prowadzonych w obrębie poszczególnych polityk sektorowych UE, w szczególności polityki migracyjnej, energetycznej, europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, współpracy policyjnej w zwalczaniu terroryzmu itd. Połączenie wszystkich tych elementów w jedną spójną całość jest zadaniem skomplikowanym. Poza tym wciąż istnieją co najmniej trzy czynniki – zarówno po stronie południowych sąsiadów jak i unijnej – które mogą wyraźnie utrudnić prowadzenie nowej polityki UE wobec regionu śródziemnomorskiego.

Po pierwsze, mimo ogromnych zmian w Tunezji, Egipcie czy Libii wciąż trudno ocenić, w jakim kierunku pójdą przemiany w państwach arabskich. Niewykluczone, że transformacja doprowadzi jedynie do powstania pozornych demokracji (m.in. w Egipcie i Tunezji), a protesty społeczne skłonią rządzących do dokonania zaledwie powierzchownych zmian (m.in. w Maroku, Algierii, Jordanii). Po drugie, możliwe jest, że państwa członkowskie w zamian za współpracę w kontrolowaniu nielegalnej migracji, dostawy surowców energetycznych oraz gwarancję stabilności zrezygnują z promowania demokracji, udzielając cichego przyzwolenia – tak jak to było do tej pory – na funkcjonowanie pozornych demokracji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. Po trzecie, konflikty w regionie śródziemnomorskim – konflikt arabsko-izraelski, problem Sahary Zachodniej, a także w mniejszym stopniu problem cypryjski – mają istotny wpływ na możliwości współpracy politycznej, gospodarczej i społecznej partnerów śródziemnomorskich ze sobą oraz z UE.

Planując nową politykę UE wobec południowych sąsiadów, należy również pamiętać, że polityka śródziemnomorska UE to część europejskiej polityki sąsiedztwa, której celem jest przekształcenie sąsiadów – tych na południu i tych na wschodzie – w państwa demokratyczne, z przejrzystą i wiarygodną gospodarką rynkową. Problemem fundamentalnym pozostaje niedoskonałość unijnej oferty – wpisanej w europejską politykę sąsiedztwa – która do tej pory nie była dla państw południowego sąsiedztwa na tyle atrakcyjna i wiarygodna, aby je zachęcić do wprowadzania zmian. UE oraz jej państwa członkowskie powinny również zadbać o utrzymanie równowagi między południowym i wschodnim wymiarem europejskiej polityki sąsiedztwa, tak aby nie powstało wrażenie, że dajemy jednemu, zabierając innemu, i żeby działania wobec Południa nie przyniosły negatywnych konsekwencji na Wschodzie.

---

<sup>9</sup> Problemem Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, który teoretycznie mógłby przyczynić się do demokratyzacji otoczenia UE, jest jego bardzo mała skuteczność. W praktyce ma on niewielkie znaczenie dla transformacji regionu. Dysponuje małym budżetem (1,1 mld euro na lata 2007–2013), a poza tym jest krytykowany za zbyt małą skuteczność, spowodowaną m.in. wymogami dotyczącymi wysokiego wkładu własnego, słabym dostosowaniem grantów do potrzeb lokalnych, brakiem spójności między programami i powiązania z szerszymi programami pomocy rozwojowej.

## Jak pogodzić Południe i Wschód?

### Strategia „przeciągania liny”

Wydarzenia w Afryce Północnej, które zbiegają się z trwającym od kilku miesięcy przeglądem polityki sąsiedztwa, przyczyniły się do znacznego ożywienia debat na temat jej przyszłości. Nasilił się równocześnie spór, trwający od lat między państwami członkowskimi, na temat tego, gdzie UE powinna angażować się bardziej – na południu czy na wschodzie<sup>10</sup>. Jego osią jest zagadnienie podziału środków finansowych.

W liście ministrów spraw zagranicznych Francji, Hiszpanii, Grecji, Malty, Cypru i Słowenii do wysokiej przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton, zawierającym propozycje unijnej reakcji na wydarzenia w regionie Morza Śródziemnego, sporo miejsca poświęcono finansowemu aspektowi polityki sąsiedztwa. Południowi członkowie UE zaproponowali m.in., aby przeanalizować założenia programowania Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na lata 2011–2013, rozszerzyć zakres stosowanych instrumentów, np. o Instrument na rzecz Stabilności, Instrument na rzecz Współpracy i Rozwoju oraz Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka, oraz udzielać większego wsparcia kredytowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Sygnatariusze omawianego dokumentu uznali, że istnieją dysproporcje w podziale środków, liczonych *per capita*, przeznaczonych na prowadzenie polityki sąsiedztwa UE, zaznaczając, że wynoszą one w Egipcie 1,8 euro rocznie na jednego mieszkańca, w Tunezji – 7 euro, a w Mołdawii – 25 euro, co – jak napisano w liście – „jest obecnie trudne do usprawiedliwienia i utrzymania”<sup>11</sup>.

Ministrowie spraw zagranicznych wymienionych państw nie dodali, że Mołdawia wykazuje największe postępy w procesie zbliżania się do politycznych i gospodarczych standardów UE, a już na jednego mieszkańca Ukrainy przypada zaledwie 2,6 euro ze środków na politykę sąsiedztwa, czyli znacznie mniej niż w Tunezji, zaś w Jordanii i Libanie pomoc osiąga odpowiednio 12 i 13 euro *per capita* (zob. Tabela 1). Nie zwrócili uwagi na to, że w 2010 r., w związku ze średniookresowym przeglądem budżetu, UE podjęła próbę dostosowania swoich działań do postępów sąsiadów oraz zmian w jej otoczeniu. W przeciwieństwie do wschodnich sąsiadów, nowe programy krajowe na lata 2011–2013 przyjęte dla państw południowego sąsiedztwa były jednak w większości niemalże kopią wcześniejszych, gdyż w tych państwach zabrakło wyraźnych zmian, które wymuszałyby ich rewizję<sup>12</sup>. Nie wspomnieli również, że w wypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), pełniącego ważną funkcję w prowadzeniu polityki sąsiedztwa, już obecnie istnieje olbrzymia dysproporcja środków na korzyść

---

<sup>10</sup> Początki tego sporu sięgają przynajmniej 2002 r., kiedy to w związku ze zbliżającym się rozszerzeniem o państwa Europy Środkowej rozpoczęły się dyskusje na temat polityki UE wobec nowych wschodnich sąsiadów. Pod wpływem nacisków południowych członków do tworzącej się wówczas europejskiej polityki sąsiedztwa zostały włączone państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Szerzej na ten temat – zob. B. Wojna, *Polityka wschodnia państw śródziemnomorskich*, [w:] A. Gil, T. Kapuśniak (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009, s. 395–408.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat – zob. D. Liszczyk, *Francja wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn” (PISM) 2011, nr 27 (776).

<sup>12</sup> Szerzej na temat rezultatów średniookresowego przeglądu budżetowego w odniesieniu do Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w B. Wojna, *Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa: nowe programy na lata 2011–2013*, „Biuletyn” (PISM) 2010, nr 42 (650). Rezultaty finansowego dostosowania EISP na lata 2011–2013 zostały uwzględnione w Tabeli 1.



Tabela 1.

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa w państwach południowego i wschodniego sąsiedztwa UE – środki finansowe przeznaczone na lata 2007–2013

Państwo	Środki finansowe na lata 2007–2010 (mln euro)	Średnia na rok w latach 2007–2010 (mln euro)	Liczba ludności w 2004 r. lub 2005 r. (mln)	Średnia na mieszkańca w ciągu roku w latach 2007–2010 (euro)	Środki finansowe na lata 2011–2013 (mln euro)	Średnia na rok w latach 2011–2013 (mln euro)	Liczba ludności w 2007 r. lub 2008 r. (mln)	Średnia na mieszkańca w ciągu roku w latach 2011–2013 (euro)
<b>POŁUDNIOWI SĄSIEDZI UE</b>								
Algieria	220	<b>55,0</b>	32,4	<b>1,69</b>	172	<b>57,3</b>	34,4	<b>1,66</b>
Egipt	558	<b>139,5</b>	70,5	<b>1,97</b>	449,3	<b>149,3</b>	75,5	<b>1,98</b>
Izrael	8,0	<b>2,0</b>	6,93	<b>0,29</b>	6,0	<b>2,0</b>	7,18	<b>0,27</b>
Jordania	265	<b>66,25</b>	5,4	<b>12,27</b>	223	<b>74,3</b>	5,9	<b>12,59</b>
Liban	187	<b>46,75</b>	3,5	<b>13,36</b>	150	<b>50</b>	4,1	<b>12,2</b>
Libia	–	–	5,9	–	60	<b>20</b>	6,1	<b>3,28</b>
Maroko	654	<b>163,5</b>	29,9	<b>5,47</b>	580,5	<b>193,5</b>	30,5	<b>6,34</b>
Syria	130	<b>32,5</b>	18,6	<b>1,75</b>	129	<b>43</b>	20,8	<b>2,1</b>
Tunezja	300	<b>75,0</b>	10,0	<b>7,5</b>	240	<b>80</b>	10,3	<b>7,77</b>
<b>WSCHODNI SĄSIEDZI UE</b>								
Armenia	98,4	<b>24,6</b>	3,2	<b>7,69</b>	157,3	<b>52,4</b>	3,0	<b>17,4</b>
Azerbejdżan	92,0	<b>23,0</b>	8,3	<b>2,77</b>	122,5	<b>40,8</b>	8,6	<b>4,74</b>
Gruzja	120,4	<b>30,1</b>	4,3	<b>7,0</b>	180,3	<b>60,1</b>	4,4	<b>13,66</b>
Mołdawia	209,7	<b>52,4</b>	3,4	<b>15,4</b>	273,1	<b>91,03</b>	3,4	<b>26,7</b>
Ukraina	494	<b>123,5</b>	47,1	<b>2,62</b>	470,05	<b>156,67</b>	46,4	<b>3,38</b>

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o ENPI national indicative programmes dla poszczególnych sąsiadów UE na lata 2007–2010 i 2011–2013. Wykorzystano dane finansowe i ludnościowe zawarte w tych właśnie dokumentach. Białoruś i Autonomia Palestyńska nie posiadają programów krajowych wobec czego nie zostały uwzględnione w zestawieniu.

**Tabela 2.**  
**Pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego udzielone sąsiadom UE w latach 2007–2011**  
 (w mln euro)

<b>POŁUDNIOWI SĄSIEDZI UE</b>	
Algieria	503
Autonomia Palestyńska	5
Egipt	1433,87
Izrael	234,58
Jordania	237,36
Liban	428,5
Libia	–
Maroko	1584,5
Syria	696,85
Tunezja	1631,95
Kraje śródziemnomorskie (projekty wielostronne)	108,98
<b>RAZEM</b>	<b>6864,59</b>
<b>WSCHODNI SĄSIEDZI UE</b>	
Armenia	5
Azerbejdżan	–
Białoruś	–
Gruzja	175
Mołdawia	235
Ukraina	465,5
<b>RAZEM</b>	<b>880,5</b>

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o dane Europejskiego Banku Inwestycyjnego, stan na 27 kwietnia 2011 r.

Południa, którą pogłębia wieloletnie doświadczenie oraz ułatwienia, jakie państwa południowego sąsiedztwa mają w korzystaniu z kredytów EIB<sup>13</sup>. Linia kredytowa EIB dla śródziemnomorskich sąsiadów na lata 2007–2013 wynosi 8,7 mld euro, z czego już wykorzystano 6,8 mld euro. W odpowiedzi na kryzys w Afryce Północnej Parlament Europejski zaaprobował rozszerzenie gwarancji EIB o 1 mld euro, co umożliwi tej instytucji zwiększenie zdolności kredytowej do 2013 r. o 6 mld euro. Dla porównania: mandat EIB dla wschodnich sąsiadów, łącznie z Rosją, przewiduje w tym samym okresie 3,7 mld euro, z czego Ukraina, Gruzja, Mołdawia i Armenia wykorzystywały łącznie około 880 mln euro<sup>14</sup>. Ze względu na sytuację polityczną na Białorusi kraj ten nie ma dostępu do kredytów z EIB.

Południowi członkowie UE wykorzystują wydarzenia w Afryce Północnej, aby zwiększyć polityczne i finansowe zaangażowanie UE w regionie, który – ich zdaniem – był marginalizowany w ostatnich latach w związku z inicjatywą Partnerstwa Wschodniego. Ich intencje są po części zrozumiałe, podobnie jak to, że państwa wspierające pogłębienie relacji z wschodnimi sąsiadami z obawą spoglądają na wydarzenia na Południu, które siłą rzeczy odciągają uwagę od tego, co dzieje się na Wschodzie. Niestety, strategia „przeciągania liny”, jaką stosują państwa członkowskie, jest bronią obosieczną i nie przyczynia się do rozwiązania problemów unijnych sąsiadów. Przemiany w państwach arabskich, jak również wydarzenia w ostatnich latach we wschodnim sąsiedztwie, takie jak wojna rosyjsko-gruzińska, kryzysy gazowe, utrzymywanie się autorytarnych rządów, świadczą o tym, że należy umacniać całą europejską politykę sąsiedztwa, zarówno w jej wymiarze wschodnim, jak i południowym. W dyskusjach na temat tej polityki powraca się jednak do argumentów opierających się na postrzeganiu obu wymiarów tej polityki – południowego i wschodniego – jako rywalizujących o zainteresowanie polityczne oraz środki finansowe. Przekazy tego rodzaju są szkodliwe przede wszystkim dla sąsiadów UE, którzy mogą odczuwać niepewność związaną z wiarygodnością unijnej polityki. Nie można marginalizować Południa, gdy dyskutuje się o Wschodzie, podobnie jak nie należy zapominać o Wschodzie, gdy mówi się o Południu. Jeśli to nie zostanie zrozumiane, nie uda się stworzyć ani skutecznej polityki wobec południowych sąsiadów, ani atrakcyjnej oferty dla Wschodu. Co więcej, za kilka lat będziemy musieli mówić o Partnerstwie Wschodnim tak krytycznie, jak dzisiaj o polityce śródziemnomorskiej UE i być może mierzyć się z podobnymi problemami na wschodnich granicach UE.

### Jak poprawić finansowanie?

Ze względu na sztywność ram finansowych na lata 2007–2013 oraz szczupłość środków przeznaczanych przez UE na politykę sąsiedztwa należy zadbać przede wszystkim o efektywne wykorzystanie środków już istniejących w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Konieczna jest bardzo szybka rewizja

---

<sup>13</sup> Od 2003 r. działania Europejskiego Banku Inwestycyjnego w tym obszarze prowadzone są za pomocą instrumentu FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership), który znacząco ułatwia wykorzystanie środków. Szerzej na temat słabego wykorzystania instrumentów EIB na Wschodzie w *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Mid-Term Review of the External Mandate of the EIB*, COM(2010) 173 final, Brussels, 21.4.2010, s. 6–7, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0173:FIN:EN:PDF>.

<sup>14</sup> Szczegółowe dane na temat pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla państwa południowego i wschodniego sąsiedztwa znajdują się w Tabeli 2.

dotychczasowego wydatkowania, koncentracja na celach dostosowanych do sytuacji w każdym państwie oraz uproszczenie procedur otrzymywania środków przez podmioty w państwach sąsiedzkich. Wskazane byłoby również przeprowadzenie dodatkowego przeglądu finansowania regionu za pomocą środków kredytowo-inwestycyjnych pochodzących z europejskich instytucji finansowych. Chociaż Europejski Bank Inwestycyjny jest instytucją mającą największe doświadczenie w regionie, to jednak wydaje się, że należałoby dokonać kompleksowej oceny jego funkcjonowania, gdyż część kredytów, w szczególności projektów w ramach PPP oraz sektora energetycznego, była przeznaczana na wspieranie inwestycji, których efektywność okazała się niewielka. Równocześnie rozważając możliwość rozszerzenia na Południe mandatu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, należy uwzględnić to, że instytucja ta ma niewielkie doświadczenie w odniesieniu do problemów regionu i będzie potrzebowała czasu na dostosowanie swojej działalności do uwarunkowań południowego sąsiedztwa.

Wskazana wydaje się większa koordynacja wsparcia udzielanego przez UE, państwa członkowskie, międzynarodowe instytucje finansowe<sup>15</sup> oraz państwa trzecie obecne w regionie. Jak pokazuje historia tzw. grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego – polskiego pomysłu na pomnożenie środków i zwiększenie koordynacji działań UE, państw trzecich i instytucji finansowych na rzecz wschodnich sąsiadów – nie jest łatwo wypracować nowe i bardziej elastyczne mechanizmy współpracy. Być może jednak warto byłoby rozważyć, czy nie mogłaby powstać – otwarta także na państwa Zatoki Perskiej, które od kilku lat są aktywne gospodarczo w regionie śródziemnomorskim – podobna grupa przyjaciół południowego sąsiedztwa albo przynajmniej poszczególnych jego państw, wspierająca rozbudowę ich infrastruktury i rozwój gospodarczy. Finansowanie projektów służących budowie społeczeństwa obywatelskiego mogłoby usprawnić powołanie wspomnianej już Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji.

W obliczu przemian w Afryce Północnej i prawdopodobieństwa podobnych wydarzeń w całym sąsiedztwie UE zalecane jest wzmocnienie mechanizmów finansowych pozwalających na szybkie reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Obecnie istniejący Instrument na rzecz Stabilności (Instrument for Stability) to ważny element w systemie zarządzania kryzysowego UE. Jego znaczenie wynika z tego, że dzięki relatywnie szybkiemu uruchamianiu środków pozwala on na szybkie reagowanie na pojawiające się w otoczeniu UE zagrożenia (większość unijnych instrumentów, które mogłyby służyć transformacji regionu, jest planowana w perspektywie długoterminowej). Jednak niewielki budżet, wynoszący niewiele ponad 2 mld euro na lata 2007–2013, ogranicza jego skuteczność.

Patrząc na problem finansowania z perspektywy przyszłych wieloletnich ram finansowych, należy podkreślić, że środki Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa corocznie przeznaczane na sąsiedztwo są raczej symboliczne, jeśli weźmie się pod uwagę wielkość gospodarek i potrzeby państw południowego i wschodniego sąsiedztwa. Można je próbować rozszerzyć o środki pochodzące z Instrumentu na rzecz Stabilności, Instrumentu na rzecz Współpracy i Rozwoju oraz Europejskiego Instrumentu Demokracji i Praw Człowieka, ale to nie rozwiąże problemu znacznego

---

<sup>15</sup> W tym także Bank Światowy, który ze względu na doświadczenie we wspieraniu rozwoju państw o podobnych problemach gospodarczo-politycznych zwiększy prawdopodobnie swoją aktywność w południowym sąsiedztwie UE.

zwiększenia finansowania. Aby polityka sąsiedztwa była skuteczniejsza, wymagałaby na pewno co najmniej tak dużych nakładów, jak polityka rozszerzeniowa UE albo polityka rozwojowa prowadzona przez UE wobec pozostałych państw trzecich. Swoistym paradoksem jest w tym wszystkim to, że UE łatwiej jest przeznaczyć dodatkową sumę 180 mln euro dla Wybrzeża Kości Słoniowej (swoją drogą jak najbardziej uzasadniony wydatek, wsparty dodatkowo kwotą 400 mln euro wyasygnowaną przez Francję), niż wygenerować podobną sumę dla Tunezji czy dla innych sąsiadów na południu i wschodzie.

O wielkości środków finansowych na politykę sąsiedztwa zdecydują wkrótce państwa członkowskie w związku z wieloletnimi ramami finansowymi, które będą obowiązywać od 2014 r. Przyszłość pokaże, czy będzie je stać na decyzje odpowiadające wyzwaniom stojącym przed europejską polityką sąsiedztwa. Tymczasem tym, czego bezwzględnie wymaga europejska polityka sąsiedztwa obecnie i w przyszłości, jest bez wątpienia większe powiązanie finansowania z tzw. pozytywną warunkowością. Rozwiązanie to było już stosowane na niewielką skalę w odniesieniu do Governance Facility, czyli dodatkowego wsparcia ustanowionego w 2006 r. dla tych państw sąsiedztwa, które osiągnęły największe postępy we wprowadzaniu uzgodnionej agendy reform określonych w planie działania<sup>16</sup>. W latach 2007–2013 Komisja Europejska przeznaczyła na ten cel 300 mln euro (50 mln euro rocznie), a do tej pory beneficjentami były: Maroko, Ukraina i Mołdawia. W przyszłości wskazane byłoby szersze zastosowanie tego mechanizmu.

Do koncepcji większego powiązania warunkowości z finansowaniem odwołuje się zresztą niemiecka propozycja stworzenia bardziej elastycznego i zindywidualizowanego mechanizmu finansowego<sup>17</sup>. Zamiast dotychczasowego rozwiązania, polegającego na ustalaniu kwot dla poszczególnych państw na siedmioletnie okresy wyznaczane perspektywą finansową UE, Niemcy proponują wprowadzenie elastycznego modelu, w którym poziom wsparcia finansowego UE byłby uzależniony od postępów danego państwa we wdrażaniu uzgodnionych reform. Co najwyżej połowa funduszy przeznaczonych dla danego państwa byłaby przekazywana na obecnych zasadach. Przyznanie pozostałych środków finansowych zależałoby od oceny postępów tego kraju w realizacji zobowiązań wynikających z planu działań. W wypadku stwierdzenia regresu funkcjonowania demokracji, zmniejszenia poziomu ochrony praw podstawowych czy standardów państwa prawa wsparcie finansowe UE byłoby ograniczane. Dotyczyłoby to w szczególności pomocy budżetowej. Więcej środków byłoby za to przeznaczanych m.in. na szkolenia dla pracowników administracji i wymiaru sprawiedliwości.

### Problem unijnej oferty oraz jej wiarygodności

Mimo że kwestia środków dominuje w obecnych dyskusjach na temat południowego i wschodniego sąsiedztwa, to jednak głównym problemem europejskiej polityki nie jest finansowanie, ale unijna oferta dla sąsiadów. Zamiast sporów o to, jak dzielić środki, których w gruncie rzeczy jest bardzo niewiele i z pewnością dużo więcej

---

<sup>16</sup> *Principles for the implementation of a governance facility under ENPI*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance\\_facility\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf).

<sup>17</sup> Szerzej – zob. R. Formuszewicz, *Niemcy wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn” (PISM) 2011, nr 26 (775).

się nie pojawi począwszy od 2014 r., konieczna jest poważna debata o przyszłości polityki sąsiedztwa, a w szczególności o korzyściach, jakie dla sąsiadów – tych południowych i tych wschodnich – będą płynęły z dostosowywania się do unijnych standardów, nie wyłączając kwestii przepływu osób i handlu produktami rolnymi i nie wykluczając ewentualnego rozszerzenia UE.

Wydarzenia w Afryce Północnej to ogromne wyzwanie dla UE i jej państw członkowskich, które aby uwiarygodnić swoją ofertę, muszą rozstrzygnąć, czy rzeczywiście na sąsiedztwie im zależy, czy też nie. Nie wystarczy udzielać słownego poparcia oraz powtarzać, że powodzenie w stabilizacji sąsiedztwa i rozwiązywaniu konfliktów w najbliższym otoczeniu będzie najlepszym sprawdzianem unijnej wiarygodności oraz efektywności, a brak wymiernych rezultatów skąże UE na marginalizację w stosunkach regionalnych oraz globalnych. W praktyce trzeba poważnie porozmawiać na temat migracji i ułatwień przepływu osób, a także otwarcia unijnego rynku na produkty rolne pochodzące z państw południowego sąsiedztwa.

Migracje to jedna z najbardziej skomplikowanych i drażliwych kwestii w relacjach z sąsiadami. Ze względu na silną presję migracyjną z Południa, uwarunkowania wewnętrzne w państwach członkowskich oraz słabe przygotowanie sąsiadów do kontrolowania swoich zewnętrznych granic UE jest niechętna wprowadzeniu ułatwień przepływu osób pochodzących z państw południowego sąsiedztwa. Dla sąsiadów, tych na południu i tych na wschodzie, zwiększenie mobilności ma z kolei olbrzymie znaczenie. Do tej pory polityka migracyjna UE nie była w stanie połączyć oczekiwań państw członkowskich i sąsiadów, istnieje zatem duże ryzyko, że w najbliższej przyszłości nie uda się wypracować rozwiązań w pełni satysfakcjonujących obie strony. Niemniej jednak koncepcja partnerstwa na rzecz mobilności zawarta w Partnerstwie Wschodnim oraz związane z nią pierwsze plany działania w obszarze migracji, uzgodnione ze wschodnimi sąsiadami, wydają się krokiem we właściwym kierunku. Również przed południowymi sąsiadami nie można zamykać perspektywy wprowadzenia ułatwień przepływu osób. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić przekaz zawarty w dokumencie wysokiej przedstawiciel oraz Komisji Europejskiej o Partnerstwie na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu, gdzie wskazuje się na możliwość ustanowienia podobnych partnerstw na rzecz mobilności oraz stopniowej liberalizacji reżimu wizowego dla państw południowego sąsiedztwa. Chociaż na tym etapie trudno sobie wyobrazić wprowadzenie ruchu bezwizowego dla mieszkańców Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, to jednak współpraca z południowymi sąsiadami w zakresie ochrony zewnętrznej granicy UE oraz eksperckie wsparcie UE w spełnianiu przez te państwa technicznych wymogów oraz standardów w zakresie bezpieczeństwa ich zewnętrznych granic mogłoby przyspieszyć ten proces. Zwłaszcza jeśli stałaby za nim realna perspektywa wprowadzania stopniowej liberalizacji reżimu wizowego.

Sprawą fundamentalną pozostaje także kwestia otwarcia unijnego rynku na produkty rolne pochodzące z państw południowego sąsiedztwa. Oceny funkcjonowania umów stowarzyszeniowych UE z południowymi sąsiadami w ich wymiarze gospodarczym wskazują, że rezultaty są pozytywne, ale niewielkie. Na tę sytuację złożyło się wiele przyczyn zarówno ze strony unijnej, jak i południowych sąsiadów, a jedną z najczęściej wymienianych jest brak liberalizacji w obszarze rolnictwa. Jej wprowadzenie umożliwiłoby m.in. stworzenie dodatkowej przewagi eksportowej tym państwom śródziemnomorskim, które już są ważnymi producentami produktów rolnych (np. Maroko), oraz przyczyniłoby się do zmniejszenia presji migracyjnej

o charakterze sezonowym<sup>18</sup>. Z punktu widzenia UE liberalizacja mogłaby mieć niekorzystny wpływ na działalność europejskich producentów owoców i warzyw (zwłaszcza dotyczy to pomidorów, owoców cytrusowych, truskawek, oliwek itp.). Niełatwo oczywiście poświęcać interesy europejskich rolników, by polepszyć sytuację gospodarczą państw trzecich. Niemniej jednak od rozwiązania problemu, jakim jest pogodzenie interesów europejskiego rolnictwa z koniecznością otwarcia europejskich rynków na produkty rolne pochodzące z sąsiedztwa – tego południowego i tego wschodniego – nie da się uciec. Uwzględniając toczące się negocjacje międzynarodowe na ten temat w ramach WTO, należy podkreślić, że od tego zależy wiarygodność polityczna UE. Przypadek południowych sąsiadów powinien skłonić do głębszej refleksji nad sposobami rozstrzygnięcia tego problemu oraz do podjęcia decyzji w tej sprawie (np. wprowadzenia czasowego otwarcia rynku unijnego na produkty z państw południowego sąsiedztwa).

W deklaracji z marcowego nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej, poświęconego m.in. dyskusji o wydarzeniach w Libii, południowym sąsiedztwie, a także przyszłej polityce UE wobec regionu śródziemnomorskiego, wspomina się wprawdzie o możliwości ustanowienia partnerstw na rzecz mobilności, ale nie znalazło się w niej bezpośrednio nawiązanie do kwestii handlu towarami rolnymi<sup>19</sup>. Nie jest to najlepszy sygnał dla południowych sąsiadów. Skoro jednak po wielu latach trudnych negocjacji udało się przyspieszyć prace nad regionalną konwencją w sprawie paneurośródziemnomorskiego systemu reguł pochodzenia i podjąć decyzję o jej podpisaniu<sup>20</sup>, nie jest wykluczone, że w perspektywie średniookresowej stać nas będzie na stopniową liberalizację handlu towarami rolnymi oraz bardziej zdecydowane kroki w kierunku liberalizacji reżimu wizowego.

## Wnioski

Polityka zagraniczna UE, w tym także tak ściśle powiązana z najważniejszymi problemami wewnętrznymi Unii polityka śródziemnomorska, jest i pozostanie jeszcze bardzo długo zakładnikiem państw członkowskich i ich interesów politycznych oraz gospodarczych. Jeśli rzeczywiście chcemy demokratyzować sąsiedztwo i uwiarygodnić unijną ofertę, to do państw członkowskich należałoby skierować apel o podjęcie decyzji o liberalizacji handlu produktami rolnymi, a także o zadeklarowanie wprowadzenia ułatwień przepływu osób z Południa. Dodatkowe środki finansowe dla regionu śródziemnomorskiego, o które zabiegają południowi członkowie UE, nie zastąpią bowiem w żadnym wypadku korzyści, jakie dla południowego sąsiedztwa mogą płynąć ze swobodnego handlu produktami rolnymi czy też ułatwień przepływu osób.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe dyskusje na te właśnie tematy, można oczywiście mieć duże wątpliwości, czy państwa członkowskie – w tym również te południowe, które są największymi oponentami w sprawach rolnictwa i mobilności – stać będzie na podjęcie decyzji tego rodzaju. Jeśli okazałoby się, że nie jesteśmy w stanie

---

<sup>18</sup> A. Galal, J.-L. Reiffers (oprac.), *The Euro-Mediterranean Partnership at Crossroads, Femise Report on the Euro-Mediterranean Partnership*, November 2010, s. 18.

<sup>19</sup> *Declaration adopted by the extraordinary...*, *op. cit.*

<sup>20</sup> *Council authorises signing of the Euro-Mediterranean convention on preferential rules of origin*, Luxembourg, 14 April 2011, 9101/11, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/press\\_data/en/agricult/121533.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/press_data/en/agricult/121533.pdf).

przedstawić atrakcyjnej oferty sąsiadom ani też stworzyć skutecznych mechanizmów zachęcających do wprowadzania zmian – uwaga ta odnosi się zarówno do południowego, jak i do wschodniego kierunku działania UE – to być może należałoby zastanowić się nad celowością dalszego wdrażania szeroko zakrojonej i „wszystkoobejmującej” europejskiej polityki sąsiedztwa, a środki wydawane na tę właśnie politykę skoncentrować przede wszystkim na państwach „najlepiej rokujących”, a w wypadku pozostałych sąsiadów – na budowie społeczeństwa obywatelskiego oraz promowaniu mobilności powiązanej z kształceniem młodego pokolenia.

Analiza zmian w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie oraz deklaracji państw członkowskich i instytucji unijnych, które przedstawiają w ostatnim czasie swoje własne ambitne koncepcje nowej polityki śródziemnomorskiej i apelują o podejmowanie odważnych decyzji, świadczy, że kreślenie czarnych scenariuszy jest prawdopodobnie przedwcześnie. W gruncie rzeczy prowadzenie nowej polityki wobec sąsiadów to w dużej mierze kwestia woli politycznej państw członkowskich, a ta znacznie wzrosła w kontekście zmian zachodzących w państwach arabskich. Skoro nawet w Polsce – państwie w niewielkim stopniu zaangażowanym w regionie śródziemnomorskim – toczą się ożywione dyskusje na temat Afryki Północnej, a priorytety polskiej prezydencji w Radzie UE są dostosowywane do nowych wyzwań w południowym sąsiedztwie, można chyba sądzić, że w UE i w jej państwach członkowskich następuje dość istotne przewartościowanie spojrzenia na unijne sąsiedztwo. Przedwcześnie byłoby twierdzić, że wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie doprowadzą do całkowitego przewyciężenia sporów między państwami członkowskimi dotyczących sąsiedztwa i do wypracowania w pełni satysfakcjonującej formuły tej polityki. Nie ulega jednak wątpliwości, że już obecnie pojawia się nowe myślenie o tym, iż stabilizacja nie może odbywać się kosztem demokratyzacji, a sąsiedztwo ma znaczenie fundamentalne dla funkcjonowania UE i jej państw członkowskich.









**PISM** | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH (PISM) JEST CZOŁOWYM ŚRODKOWO-EUROPEJSKIM THINK TANKIEM ZAJMUJĄCYM SIĘ POLITYKĄ ZAGRANICZNĄ, INTEGRACJĄ EUROPEJSKĄ, BEZPIECZEŃSTWEM ORAZ MIĘDZYNARODOWYMI STOSUNKAMI GOSPODARCZYMI. SYTUUJĄC SIĘ MIĘDZY ŚWIATEM POLITYKI A NIEZALEŻNĄ ANALIZĄ, PISM JEST PROPAGATOREM IDEI WSPIERAJĄCYCH POLSKĄ DYPLOMACJĘ ORAZ ROZWÓJ STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH.

---

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS  
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA  
TEL. (+48) 22 556 80 00, FAKS (+48) 22 556 80 99  
PISM@PISM.PL, WWW.PISM.PL

ISBN 978-83-62453-14-6

