

SPIS TREŚCI

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z JEJ POŁUDNIOWYMI SĄSIADAMI. DROGA DO POLITYKI DOBROSĄSIEDZKIEJ.	3
Paweł J. Borkowski	
WPŁYW NIEMIEC NA KSZTAŁTOWANIE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ.	10
Klaus Bachman	
WYMIAR PÓŁNOCNY UNII EUROPEJSKIEJ.	13
Agnieszka Mazur-Barańska	
STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z AMERYKĄ ŁACIŃSKĄ.	19
Dorota Heidrich	

OD WYDAWCY

Publikacja *Polityka Unii Europejskiej wobec s¹siadów. Lekcje z historii* zosta³a przygotowana z my¹l¹ o uczestnikach miêdzynarodowej konferencji *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych s¹siadów (The EU Enlargement and Neighbourhood Policy)*, odbywaj¹cej siê w dniach 20-21 lutego 2003 r. w Warszawie, organizowanej przez Fundacjê im. Stefana Batorego przy wspó³pracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP.

Celem publikacji jest przybli¿enie polskiemu czytelnikowi przyk³adów polityki Unii Europejskiej wobec jej bezpoœrednich i dalszych s¹siadów. Znajdziecie w niej Pañstwo artyku³y dotycz¹ce polityki UE skierowanej do jej po³udniowych i pó³nocnych s¹siadów oraz materia³ prezentuj¹cy charakter relacji UE z Ameryk¹ £aciñsk¹, regionem historycznie bliskim niektórym krajom UE. Artyku³ dotycz¹cy wp³ywu Niemiec na politykê Unii Europejskiej wobec Europy Êrodkowej i Wschodniej, ze wzglêdu na dobrze opisan¹ w polskiej literaturze problematykê, ma charakter du¿o bardziej publicystyczny w porównaniu z pozosta³ymi artyku³ami.

Mamy nadziejê, ¿e nasza publikacja bêdzie dla Pañstwa przydatnym uzupe³nieniem informacji uzyskanych podczas dwudniowej konferencji, a tak¿e ciekawym materia³em do refleksji w kontekœcie tworzenia nowego wschodniego wymiaru Unii Europejskiej.

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z JEJ POŁUDNIOWYMI SĄSIADAMI. DROGA DO POLITYKI DOBROSĄSIEDZKIEJ.

Relacje Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej z południowymi sąsiadami można podzielić na cztery etapy. Pierwszy obejmuje lata 1958-1972: od powstania EWG do proklamowania przez Wspólnoty „globalnej polityki śródziemnomorskiej”; drugi to czas mniej więcej do końca 1989 r., kiedy podjęto prace nad pierwszą znaczącą reformą stosunków z państwami regionu Morza Śródziemnego, zakończone ogłoszeniem „nowej polityki śródziemnomorskiej” w 1990 r. Trzeci – to bardzo krótki okres jej obowiązywania, gdy kształtowała się idea jakościowo nowego podejścia do południowych sąsiadów budowanej właśnie Unii Europejskiej. Trwał on do 1995 r., gdy na konferencji w Barcelonie (25-26 listopada) powołano do życia „Partnerstwo Eurośródziemnomorskie”. Etap czwarty, od miejsca powstania i przyjętej tam deklaracji, bywa nazywany „procesem barcelońskim”, co znakomicie oddaje jego ambitny i ewolucyjny charakter.

Można powiedzieć, że we wszystkich powyższych etapach mieliśmy do czynienia z kształtowaniem się polityki dobrosąsiedzkiej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej wobec jej południowych sąsiadów: od ograniczonych form współpracy polegających na kontynuowaniu związków z byłymi koloniami, do projektu wielopłaszczyznowego partnerstwa. Droga ku niemu wiodła najpierw poprzez wyodrębnienie stosunków z państwami basenu Morza Śródziemnego z ogólnych ram stosunków Wspólnot Europejskich z krajami rozwijającymi się, a następnie poprzez próby coraz bardziej jednolitego traktowania regionu, który uznano za szczególnie ważny dla Unii Europejskiej.

Równolegle zmieniał się zakres podmiotowy polityki śródziemnomorskiej. W pierwszym okresie istnienia Wspólnot poczesne miejsce zajmowały stosunki z państwami europejskimi nie będącymi ich członkami. Z czasem, a zwłaszcza po rozszerzeniu WE na południe, coraz więcej uwagi poświęcano krajom pozaeuropejskim. Obecnie w „procesie barcelońskim” uczestniczy, oprócz państw UE, 12 podmiotów: 3 państwa tzw. Maghrebu: Algieria, Maroko, Tunezja oraz 6 podmiotów tzw. Maszreku: Egipt, Syria, Izrael, Jordania, Liban, oraz Autonomia Palestyńska oraz Cypr, Malta i Turcja, które mają status szczególny – są kandydatami do członkostwa w UE. Zwłaszcza Malta i Cypr uczestniczą w całym procesie raczej jako przyszli członkowie UE, niż państwa mające budować swoje związki z Brukselą na podstawie deklaracji barcelońskiej. Podkreśla to pozaeuropejski charakter polityki śródziemnomorskiej UE.

Etap I – lata 1958-1972

W traktacie o utworzeniu EWG i dokumentach mu towarzyszących zawarto kilka zapisów, które regulowały stosunki wkraczającej na drogę jedności Europy z krajami jej południowego, pozaeuropejskiego sąsiedztwa. W szczególności art. 131-136 dotyczyły związków Wspólnoty z krajami i terytoriami powołanymi w szczególny sposób z jednym z państw członkowskich. Chodziło oczywiście o ówczesne i byłe kolonie państw Wspólnot Europejskich, przy czym w praktyce były to przede wszystkim kraje powołane z Francji¹. Tych krajów było nie tylko najwięcej, ale i leżały one najbliżej Europy. Chodzi oczywiście o państwa Maghrebu. Dlatego też szczególnie Francji zależało na kontynuowaniu z nimi związków i zachowaniu wpływów na tym uznawanym za strategiczny obszarze. Trzeba pamiętać, że traktat o EWG był uzgadniany w okresie narastania konfliktu w – nadal uznawanej za francuską – Algierii oraz uzyskania niepodległości przez Maroko i Tunezję, w których Paryż utrzymywał wpływy (wyrażające się m.in. obecnością baz wojskowych) i naturalnie uznawał się za ich opiekuna.

* Autor jest doktorantem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych, przygotowuje prace doktorską na temat „Partnerstwa Śródziemnomorskiego”.

Można więc powiedzieć, że w zapisach traktatu o utworzeniu EWG widać „rękę” Paryża. Konkretyzację wyżej wspomnianych zapisów traktatowych zapowiada³ do³traktatu specjalny protokół oraz konwencja wykonawcza zawarta między członkami EWG. Generalnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że oferta skierowana do państw południowych Wspólnot polegała na przyznaniu im u³atwień w dostępie ich towarów przemysłowych na rynek wspólnotowy oraz rozci¹gnięciu przywilejów, jakimi cieszyły się one w jednym z państw członkowskich na ca³1 EWG. Były to jednak zapisy ograniczone. W żaden bowiem sposób nie stwierdzono w nich, że południowe s¹iedztwo Europy stanowi szczególnie ważny obszar. Jest natomiast faktem, że postępowanie Francji wobec państw Maghrebu (Egipt, Syria, Izrael, Jordania, Liban, oraz Autonomia Palestyńska) spowodowało, że ich pozycja była faktycznie w pewnym stopniu uprzywilejowana.

W latach sze¹dziesiątych Wspólnoty Europejskie zawarły szereg umów dwustronnych z państwami regionu, zarówno z krajami południowoeuropejskimi (umowy stowarzyszeniowe z Grecją – 1961 r. i Maltą – 1970 r., handlowe z krajami iberyjskimi), jak i pozaeuropejskimi (uk³ady stowarzyszeniowe z Turcją – 1963 r. oraz Tunezją i Marokiem – 1969 r.). Przez cały okres głównymi rzecznikami wzmocnienia polityki EWG w basenie Morza Śródziemnego były Francja i Włochy. O ile jednak Rzym skupiał się raczej na potrzebie regulacji stosunków z państwami europejskimi, o tyle Paryż prezentował szersze spojrzenie, promując cały czas państwa Maghrebu. Inicjatywy wypracowania wspólnych ram polityki dla całego regionu, zgłoszone w 1962 i ponownie w 1964 r., nie doprowadziły do większych zmian. Dopiero francuska propozycja, wysunięta przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Schumana w czerwcu 1972 r., stała się podstawą dla wspólnych działań EWG w regionie.

Etap II – lata 1972-1989

W listopadzie 1972 r. Rada Ministrów EWG proklamowała „globalną politykę śródziemnomorską”. Używając określenia „globalna”, Rada chciała podkreślić fakt zarówno stworzenia jej jednolitych regionalnie ram, jak i rozszerzenia jej zakresu podmiotowego poza stosunki handlowe. W rzeczywistości nigdy nie zakładano pełnej jednolitości – przeciwnie, EWG stała na stanowisku, że należy różnicować i dostosowywać naturę zwi¹zków do konkretnego państwa. Główna linia podziału przebiegała między krajami europejskimi a pozaeuropejskimi. Uznawano, że te pierwsze mogły w przyszłości stać się członkami Wspólnot i dlatego to z nimi rozwijano istniejące już powi¹zania umowne (stowarzyszenie Grecji i Malty, po 1975 r. kwestia wst¹pienia do EWG państw iberyjskich). W drugiej grupie odrębnie traktowano – jako kraj rozwinięty – Izrael, z którym w 1975 r. zawarto porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu. Pozostałym państwom Maghrebu i Maszreku z³ożono ofertę zawarcia nowych uk³adów opartych na wspólnym schemacie. Odpowiednie umowy podpisano z krajami Maghrebu w 1976 r., a z krajami Maszreku – rok później. Znalazły się w nich postanowienia dotyczącyce stosunków handlowych, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej. Instytucjonalnym wyrazem pog³ębnienia stosunków stały się rady współpracy, regularnie oceniające jej rozwój. Umowy zapewniały wolny dostęp artykułów przemysłowych na rynek wspólnotowy, z wyjątkiem niektórych towarów uznawanych za szczególnie wrażliwe (głównie tekstyliów); jeżeli chodzi o artykuły rolne pochodzące z państw śródziemnomorskich, EWG zobowiązała się do obniżenia stawek celnych i u³atwienia dostępu na swój rynek, zagwarantowała jednak sobie możliwość stosowania wy³żeń i ograniczeń przejściowych. Umowom towarzyszyły protokoły finansowe określające wysokość i przeznaczenie wspólnotowych środków pomocy rozwojowej. W latach 1976-1991 zawarto je trzykrotnie (na pięcioletnie okresy) na łączną sumę ponad 3 mld ECU (zob. tablica 1 i 2).

„Globalna polityka śródziemnomorska” była realizowana w ramach stosunków dwustronnych między Wspólnotami a państwem – południowym s¹iadem Wspólnot. Względnie pomyślnie rozwijała się współpraca z Marokiem, Tunezją czy Egiptem, stosunkowo najsłabiej – z Syrią.

Etap III – lata 1990-1995

Mniej więcej od połowy lat osiemdziesiątych w państwach Wspólnot narastało przekonanie, że polityka śródziemnomorska jest w fazie stagnacji i należy podjąć próbę jej ożywienia. Mimo propozycji zgłaszanych m. in. przez Komisję Europejską, na konkretne działania trzeba było poczekać aż do czasu wielkiego przełomu w stosunkach międzynarodowych, jakim było zakończenie „zimnej wojny”. W drugiej połowie 1989 r. Komisja Europejska podjęła prace nad raportami mającymi ocenić dotychczasowy stan stosunków z państwami basenu Morza Śródziemnego oraz formułować nowe propozycje ich zdynamizowania. Zostały one przed-

stawione w dwóch dokumentach zatytułowanych *Redirecting the Community's Mediterranean Policy* z 23 listopada 1989 r. oraz 1 kwietnia 1990 r. Na ich podstawie Rada Ministrów WE proklamowała w grudniu 1990 r. tzw. nową politykę śródziemnomorską, której zadania można określić w skrócie następująco:

- wspieranie przez Wspólnoty Europejskie procesów dostosowawczych i reform gospodarczych w śródziemnomorskich krajach stowarzyszonych;
- włączanie obszaru śródziemnomorskiego w proces budowania jednolitego rynku;
- wspieranie dialogu politycznego i ekonomicznego na poziomie regionalnym i subregionalnym;
- zwiększenie zaangażowania finansowego Wspólnot oraz zmiana zasad jej udzielania;
- objęcie finansowym wsparciem WE projektów regionalnych i z zakresu ochrony środowiska.

Materialnym wyrazem nowej polityki była czwarta generacja protokołów finansowych oraz inne formy pomocy przewidziane w jej ramach. Łącznie na lata 1992-1996 Wspólnoty Europejskie przeznaczyły ponad 4,4 mld ECU, z czego 2,75 mld w ramach protokołów dwustronnych (pomoc Wspólnot skierowana do jednego państwa). Pozostałe środki były przeznaczone na rozwój współpracy regionalnej i ochronę środowiska, przy czym miały być rozdysponowywane nie państwom, ale rozdzielone na konkretne projekty angażujące więcej niż jedno państwo. W założeniu taki warunek wykorzystania środków finansowych miał być bodźcem do rozwoju współpracy gospodarczej między partnerami z południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego.

Powyższe zmiany bardzo szybko uznano za niewystarczające. Zwłaszcza Hiszpania uważała, że w kontekście rozwijanych coraz szerzej stosunków z krajami Europy Środkowej i Wschodniej w polityce śródziemnomorskiej trzeba dokonać zmiany jakościowej. Miałyby ona wyrażać zwiększone ambicje Europy w nowym środowisku międzynarodowym, odzwierciedlać szeroki zakres zainteresowań tworzonej właśnie Unii Europejskiej, podkreślać znaczenie regionu dla państw członkowskich Unii. Po uzgodnieniu traktatu o UE na szczycie w Rzymie w grudniu 1991 r. rozpoczęła się okres poszukiwań nowej formuły polityki śródziemnomorskiej, w którym główną rolę odegrała właśnie Hiszpania.

IV etap – Partnerstwo Eurośródziemnomorskie

Nowy kontekst dla polityki śródziemnomorskiej tworzyło pewne już od 1990 r. kolejne pogłębienie integracji. Przynajmniej od kwietnia 1990 r., to jest od kluczowego dla budowy przyszłej Unii Europejskiej wspólnego listu prezydenta Francji François Mitterranda oraz kanclerza Niemiec Helmuta Kohla w sprawie integracji politycznej Europy, było jasne, że obejmie ona również w jakiejś formie sferę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Uzgodniona na konferencji rządowej na temat unii politycznej – jednej z dwóch równoległych konferencji zakończonych w Maastricht 10 grudnia 1991 r. – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa była wyrazem woli państw członkowskich, aby powołana właśnie do życia UE mogła odgrywać większą i bardziej samodzielną rolę w polityce międzynarodowej. Powstanie UE i objęcie jej zainteresowaniem nowych sfer było w naturalny sposób bodźcem do analogicznego rozszerzenia zakresu polityki śródziemnomorskiej. Aspirując do roli jednego z centrów powstającego nowego ładu międzynarodowego, Europa musiała udowodnić – światu i samej sobie – że jest w stanie skutecznie organizować stosunki międzynarodowe w swoim najbliższym sąsiedztwie. Pod tym ostatnim pojęciem rozumiano zwykle Europę Środkową i Wschodnią, Bałkany oraz region Morza Śródziemnego. Redefinicja i wzmocnienie polityki śródziemnomorskiej było więc w pewnym sensie testem wiarygodności – jednym z kilku – UE jako ważnego podmiotu stosunków międzynarodowych.

Równoległe Unia rozwijała stosunki z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz prowadziła negocjacje z państwami EFTA na temat rozszerzenia, które bardzo szybko zaczęto określać mianem późniejszego. Stwarzało to swego rodzaju konkurencję między kierunkami polityki unijnej, zarówno pod względem zainteresowania, jak i konkretnych środków finansowych. Apogeum tej rywalizacji przypadło na posiedzenia Rady Europejskiej na Korfu w grudniu 1994 r. oraz w Cannes w czerwcu następnego roku. Pod naciskiem premiera Hiszpanii Unia określiła wtedy proporcję środków przeznaczanych dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajów śródziemnomorskich, która miała wynosić 5:3,5.

Wspomniane wyżej czynniki sprawiły, że zanim zdołano zrealizować założenia nowej polityki śródziemnomorskiej już rozpoczęto prace nad kolejną, o wiele głębszą jej reformą. W kwietniu 1992 r. Komisja

Europejska opublikowała propozycje rozwoju stosunków z państwami Maghrebu. Wtedy po raz pierwszy zaproponowała zawarcie umów nowego typu, których zakres miał być znacznie szerszy i dostosowany do rozszerzonych kompetencji powstającej Unii Europejskiej. Umowy te miały się opierać na czterech elementach: dialogu politycznym, wolnym handlu w zakresie towarów przemysłowych, współpracy ekonomicznej, społecznej i kulturalnej oraz wzmocnionej współpracy finansowej. Rada Europejska, na spotkaniu w Lizbonie w czerwcu 1992 r., zaakceptowała raport Komisji i zaleciła kontynuowanie prac.

W tym czasie toczył się spór między Francją a Hiszpanią na temat kształtu polityki śródziemnomorskiej Wspólnot Europejskich. Miało on dwojakie podłoże. Niezmiernie ważne były oczywiście względy prestiżowe. Francja uważała się za tradycyjnego rzecznika państwa śródziemnomorskich w ogóle, a Maghrebu w szczególności i nie była skłonna wspierać nie swojego projektu, którego tym samym nie mogła kształtować zgodnie ze swoją wizją. Hiszpania i Francja miały również nieco inne wizje przyszłego partnerstwa. Dla Madrytu, wedle pierwotnych planów, miało być to szerokie forum regionalne, z możliwością dopuszczenia do uczestnictwa w nim aktorów pozaeuropejskich, przede wszystkim USA – na wzór KBWE – i skupienia głównej uwagi na sprawach bezpieczeństwa – również na wzór procesu helsińskiego. Z kolei Paryż optowała za „prawdziwie europejskim” forum, wielostronnym, jednak z wykorzystaniem istniejących już powiślań bilateralnych. Dla zdefiniowania charakteru propozycji francuskich niektórzy badacze używają określenia także francuskiej proveniencji i francuskiego pomysłu – partnerstwo o zmiennej geometrii. Ostateczny kształt przyszłej polityki unijnej miał być wynikiem kompromisu między wizjami dwóch wspomnianych wyżej krajów. Ostatecznie 31 października 1994 r. Rada UE ds. Ogólnych zdecydowała, że konferencja inicjująca proces i całe partnerstwo będą przedsięwzięciami „prawdziwie europejskimi”, tj. uczestnikami będą państwa członkowskie Unii oraz 12 proponowanych w raporcie Komisji podmiotów – 11 państw: Egipt, Izrael, Syria, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja, Algieria, Turcja, Malta i Cypr (te ostatnie były kandydatami do członkostwa w UE i postrzegano je jako właśnie jako przyszłą jej część) oraz Autonomia Palestyńska. Na publiczne sesje konferencji zaproszono przedstawicieli Mauretanii, Unii Arabskiego Maghrebu oraz Ligi Arabskiej.

Rok 1995 był czasem prezydencji śródziemnomorskich członków Unii, co spowodowało, że kwestia partnerstwa stała się priorytetowa. Prace prowadziły równolegle Komisja Europejska oraz Rada UE w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Na początku tego roku mianowano trzech koordynatorów, którym powierzono prowadzenie negocjacji. Byli to Bernard Zepfer z Niemiec, Bernard Prague z Francji oraz Gabriel Busquets z Hiszpanii. Ze strony Komisji pracom specjalnego zespołu przewodniczył zastępca jej przewodniczącego, komisarz Manuel Marin. Wybór tak wysokiego rangi urzędnika oraz fakt, że był on blisko związany z ówczesnym premierem Hiszpanii Felipe Gonzalezem świadczą o roli, jaką w formułowaniu założeń Partnerstwa odegrała Hiszpania oraz wadze, jaką jej rząd przywiązywał do powodzenia tego projektu.

Momentem kluczowym dla polityki śródziemnomorskiej UE była Europejsko-Śródziemnomorska Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych. Obyła się ona w Barcelonie 27-28 listopada 1995 r. Powołano na niej „Partnerstwo Eurośródziemnomorskie” jako długofalowy proces tworzenia wielowymiarowych związków pomiędzy 15 państwami członkowskimi UE a 11 krajami południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego (Algieria, Tunezja, Maroko, Jordania, Syria, Liban, Izrael, Egipt, Turcja, Malta, Cypr) oraz Autonomii Palestyńskiej. Jego głównym celem jest przekształcenie basenu Morza Śródziemnego w obszar dialogu i współpracy, co gwarantować będzie pokój, stabilizację i pomyślną gospodarczą. Jako warunki ku temu konieczne wymieniono wzmocnienie demokracji, poszanowanie praw człowieka, trwałe i zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, walkę z ubóstwem oraz promowanie wzajemnego zrozumienia pomiędzy kulturami. W ramach Partnerstwa wyróżniono trzy dziedziny zainteresowań, zwane na wzór procesu KBWE „koszykami”: sprawy polityczne i bezpieczeństwa, sprawy gospodarcze i finansowe, sprawy społeczne, kulturalne i humanitarne (narzędzia działań Unii przedstawia schemat na końcu artykułu). Szczególne miejsce wśród nich zajmuje program pomocy finansowej MEDA, przewidziany na lata 2002-2006 pod nazwą MEDA II (zob. tablice 4 i 5). W latach 1995-2000 najwięcej – ponad 45% środków programu MEDA – przeznaczono na przebudowę struktur gospodarczych krajów partnerskich, w tym reformy strukturalne zgodne z wytycznymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Około 15% środków pochłaniają projekty regionalne, mające stymulować tworzenie więzi gospodarczych pomiędzy państwami południa. Reszta – około 40% – przeznaczana jest na różnego rodzaju projekty krajowe, których celem jest wzmocnienie struktur gospodarczych i społecznych; chodzi tutaj przede wszystkim o przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury, edukacji, rozwoju obszarów wiejskich oraz ochronę środowiska. Wyrazem nowego etapu w sto-

sunkach Wspólnot z krajami śródziemnomorskimi jest nowa generacja umów nazywanych układami eurośródziemnomorskimi (zob. tablica 3).

„Partnerstwo eurośródziemnomorskie” rozwija się w bardzo niekorzystnych warunkach politycznych (konflikt izraelsko-arabski), dlatego też pewne jego założenia musiały ulec skorygowaniu. Bez wątpienia nie uda się zbudować strefy wolnego handlu w przewidzianym przez deklarację barcelońską terminie. Przeszkody napotyka też dialog w zakresie spraw politycznych – sytuacja w regionie nie sprzyja przyjmowaniu w stosunkach wzajemnych środków budowy zaufania, konflikt izraelsko-arabski spowodował, że w ostatniej konferencji ministrów spraw zagranicznych państw partnerskich w Walencji w kwietniu 2002 r. nie uczestniczyli wszyscy ministrowie (nie wzięli w niej udziału ministrowie Jordanii i Libanu). Dają się również zauważać zmiany jeżeli chodzi o przywództwo w promowaniu regionu śródziemnomorskiego na forum UE. Po przejściu władzy przez Partię Ludową premiera Aznara Hiszpania nadal działa w tej sprawie, która jednak nie jest już tak priorytetowa, jak za rządów Felipe Gonzaleza i ministra spraw zagranicznych Javiera Solany, który włożył chyba największy wkład w przyjęcie deklaracji barcelońskiej. Coraz większą rolę odgrywa natomiast Francja, nawijając w pewien sposób do tradycji. Było to szczególnie widoczne podczas jej prezydentury w UE w 2000 r. i IV konferencji eurośródziemnomorskiej, która odbyła się w Marsylii w listopadzie tego samego roku.

Bilans polityki śródziemnomorskiej

Ocena tak złożonego i wielopłaszczyznowego zjawiska, jak polityka śródziemnomorska Wspólnot i Unii Europejskiej jest przedsięwzięciem trudnym. W dokumentach unijnych najczęściej pojawia się określenie, że efekty tej polityki „są mieszane”: wprawdzie odnotowuje się pewne osiągnięcia, ale podkreśla nieustannie, że „mogłoby być lepiej”. Obecnie o „Partnerstwie Eurośródziemnomorskim” mówi się najczęściej jako o procesie pogrążonym w stagnacji i nie do końca przystającym do realiów, przez co rozumie się niedostateczne uwzględnianie interesów państw partnerskich. Ocena ta wydaje się generalnie słuszna, ale traci nieco siłę ostrości, jeżeli uwzględni się fakt, w jak niekorzystnych warunkach zewnętrznych proces barceloński w ciągu ostatnich lat się rozwija.

Można wskazać bez wątpienia pewne konkretne osiągnięcia polityki śródziemnomorskiej, zarówno przed, jak i po 1995 r. Działania Unii doprowadziły do znaczącego wzrostu udziału towarów przemysłowych w eksporcie państw partnerskich na rynek wspólnotowy, co może świadczyć jednak o postępach w rozwoju gospodarczym. W przypadku Tunezji wskaźnik ten przekroczył 75%. Wsparcie finansowe Unii na pewno pozwoliło krajom partnerskim na pewne inwestycje w infrastrukturę. Generalnie jednak wydaje się, że Unia nie ma całościowej politycznej wizji relacji z krajami basenu Morza Śródziemnego. W szczególności chodzi tutaj o wyciągnięcie wniosków ze stwierdzenia, że pokój i stabilność w tym regionie są sprawą bardzo istotną dla bezpieczeństwa UE. Jak na razie zaangażowanie Unii można określić jako poświadczone i ograniczone tradycyjnymi wewnętrznymi interesami oraz przekonaniem dotyczącymi handlu artykułami rolnymi czy imigracji itp. Dodatkowo trudno stwierdzić, że liberalizacja wymiany handlowej, zwłaszcza w zakresie artykułów rolnych, stanowi zagrożenie dla bardzo konkretnych interesów państw członkowskich UE.

Można się pokusić o wysunięcie pewnej analogii do polityki UE wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej w zakresie relacji długoterminowych interesów politycznych do doraźnych korzyści ekonomicznych, przy czym w przypadku Morza Śródziemnego wydaje się, że problem ten występuje jeszcze ostrzej. Dotykamy tutaj kwestii pewnego wyczerpania się dotychczasowych ram polityki, bazujących na pewnych nawykach wyniesionych z okresu, kiedy jednocześnie się Europę najlepiej charakteryzowało określenie „wspólny rynek”. Słowem, Europa musi bardziej uwzględniać interesy państw partnerskich, w tym interesy handlowe. Dopiero otwarcie rynku na towary tekstylne i rolne mogłoby być znaczącym bodźcem do poprawy sytuacji gospodarczej tych krajów. Zasadniczy problem w relacjach UE z jej południowymi sąsiadami, porównując relacje UE z Europą Środkową i Wschodnią, stanowi jednak sytuacja polityczna związana z konfliktem izraelsko-arabskim, a także stan rozwoju demokracji i przestrzegania praw człowieka w niektórych krajach Południa.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie

Cel: przekształcenie basenu Morza Śródziemnego w obszar dialogu, współpracy i wymiany gwarantujących pokój, stabilność i pomyślną gospodarczą

Środki: rozwijanie dialogu i współpracy w trzech uzupełniających się obszarach: politycznym, gospodarczym i humanitarnym

Instytucje: Konferencje Ministrów Spraw Zagranicznych: Barcelona 1995, La Valetta 1997, Stuttgart 1999, Marsylia 2000, Walencja 2002

Konferencje sektorowe na szczeblu ministerialnym: Kultura – Bolonia 1996, Energetyka – Triest 1996, Zdrowie – Montpellier 1999, Przemysł - Malaga 2002 i in.

CELE

ŚRODKI



Tablica 1
Pomoc finansowa Wspólnot dla krajów basenu Morza Śródziemnego w ramach dwustronnych protokołów finansowych

Okres	Maghreb			Maszrek			Ogółem
	Środki budżetowe	EIB	Ogółem	Środki budżetowe	EIB	Ogółem	
I Protokół (1976–1981)	172	167	339	135	165	300	639
II Protokół (1981? 1986)	214	275	489	201	285	486	975
III Protokół (1986–1991)	332	465	787	257	365	622	1409
Razem			1615			1408	<u>3023</u>

Tablica 2
Pomoc finansowa dla Maroka w ramach dwustronnych protokołów finansowych

Okres	Środki Budżetowe	EIB	Ogółem
I Protokół	74	56	130
II Protokół	109	90	199
III Protokół	173	151	324
Razem	356	297	<u>653</u>

Tablica 3
Postępy w zawieraniu układów eurośródziemnomorskich Stan na koniec 2002 r.

Państwo partnerskie	Zakończenie negocjacji	Podpisanie Układu	Wejście w życie Układu
Tunezja	Czerwiec 1995	Lipiec 1995	Marzec 1998
Izrael	Wrzesień 1995	Listopad 1995	Czerwiec 2000
Maroko	Listopad 1995	Luty 1996	Marzec 2000
Jordania	Kwiecień 1997	Listopad 1997	<i>Maj 2002</i>
Egipt	Czerwiec 1999	Czerwiec 2001	?
Liban	Styczeń 2002	Kwiecień 2002	?
Algieria	Grudzień 2001	Kwiecień 2002	?
Syria	Negocjacje w toku	?	?

Tablica 4
Wykorzystanie środków programu MEDA w latach 1995-2001

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Razem
Środki do wykorzystania	173	404	981	941	937	879	756,5	5071,5
Środki wykorzystane	50	155	211	231	243	330,5	402	1622,5
Stopień wykorzystania środków (w %)	29	38	21	24	26	37	53	32%

Tablica 5
Program MEDA według państw w latach 1995-2001

Beneficjent	Środki do wykorzystania w mln euro
Algieria	254
Egipt	699
Jordania	289
Liban	182
Maroko	917
Syria	145
Tunezja	594
Turcja	832
Autonomia Palestyńska	208
Razem projekty dwustronne	4119
Projekty regionalne	806
Pomoc techniczna	146,5
Razem MEDA	5071,5

WPŁYW NIEMIEC NA KSZTAŁTOWANIE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Lata 1989-1991 można uznać za przełomowe, jeżeli chodzi o wpływ Niemiec na kształtowanie polityki UE wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wówczas bowiem zmieniła się zarówno liczba i charakter podmiotów stosunków międzynarodowych, jak i treść relacji między nimi: Niemcy odzyskały jednolite kraje Europy Środkowej i Wschodniej z kolei stały się suwerenne i demokratyczne, a jeden z najbardziej wpływowych aktorów – Związek Radziecki – zniknął zupełnie ze sceny politycznej.

Antagonistyczne stosunki między członkami przeciwstawnych bloków stopniowo zmieniały się w dobre sąsiedztwo i we współpracę. Później, w miarę upływu czasu, w krajach członkowskich RWPG i Układu Warszawskiego tendencje do „finlandyzacji” regionu Europy Środkowej i Wschodniej ustąpiły dzięki dążeniom do integracji z organizacjami zachodnimi, dawny antagonizm został zastąpiony wspólnotą interesu, polegającą na otwarciu tych organizacji dla nowych członków, stawianiu czoła zagrożeniom transgranicznym, społecznym i gospodarczym rozwoju zacofanych regionów, zwłaszcza przygranicznych i wspólnym organizowaniu bezpieczeństwa regionalnego.

Mimo że w latach 1989-1991 dokonała się wielka zmiana w polityce zagranicznej Niemiec, pewne elementy polityki wschodniej (Ostpolitik), zapoczątkowanej w czasie rządów kanclerza Willy’ego Brandta, były kontynuowane, choć w nieco zmienionej formie, przez kolejne gabinety Helmuta Kohla. Podstawowe cechy tej polityki było bowiem „zakotwiczenie” Niemiec na Zachodzie przy jednoczesnym ich otwarciu na Wschód. To otwarcie nie ograniczyło się do dyplomacji i stosowania klasycznych metod i instrumentów polityki zagranicznej, lecz opierało się na typowym dla powojennych zachodnich i pojedynczo Niemiec podejściu wielopoziomowym, tzn. na decentralizacji działań, udziale wielu instytucji, w tym pozarządowych: gospodarczych, kulturalnych, naukowych, samorządowych i regionalnych (np. na szczeblu niemieckich landów). Instytucje te często działały poprzez struktury unijne i organizacje międzynarodowe (Rada Europy, NATO, OBWE, OECD).²

Wspólnota interesów polsko-niemieckich, ogłoszona przez polskiego premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego i ministra spraw zagranicznych w jego gabinecie – Krzysztofa Skubiszewskiego, polegała zasadniczo na wspólnym dążeniu do rozszerzenia UE i NATO o kraje Europy Środkowej.³ Wymagało to od Niemiec rezygnacji z uzasadnienia tego celu w kategoriach interesu narodowego lub państwowego na rzecz argumentacji przekraczającej interesy jednego państwa. Również tu możemy się więc dopatrywać analogii do okresu przed rokiem 1989, kiedy otwarciu na Wschód, służącemu niewątpliwie interesom niemieckim (uzyskaniu większej swobody manewru poprzez odstąpienie od doktryny Hallsteina⁴, zwięk-

*Autor jest korespondentem prasy niemieckiej w Brukseli.

1 Simon Bulmer, Charly Jeffrey, William E. Petersen, *Germany's Eastern Policy. Shaping the Regional Milieu*. Manchester 2000.

2 Simon Bulmer, *Shaping the Rules. The Constitutive Politics of the EU and German Power*, w: Peter Katzenstein (ed.): *Tamed Power, Germany in Europe*, Ithaca 1997.

3 Artur Hajnicz, *Ze sobą czy przeciw sobie. Polska-Niemcy 1989-1992*, Warszawa 1996.

4 Doktryna ta została ogłoszona 22 września 1955 r. przez kanclerza RFN Konrada Adenauera. Została opracowana przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych RFN W. Hallsteina. Wypływała z założenia, że RFN reprezentuje naród niemiecki, a NRD wręcz nie istnieje, jeżeli chodzi o stosunki międzynarodowe. Zgodnie z nią nawet za nie stosunków dyplomatycznych z NRD przez państwo trzecie powodowało nienawiązanie stosunków z tym państwem przez RFN bądź ich zerwanie. Powodowało to, że RFN nie utrzymywała stosunków z państwami socjalistycznymi. Jedynym wyjątkiem było utrzymywanie ich z ZSRR jako mocarstwem.

szanie możliwości wymiany handlowej z krajami RWPG, poprawę wizerunku Niemiec poprzez aktywną „politykę moralnych gestów”, zbliżenie niemiecko-niemieckie, niemożliwe w warunkach zimnowojennych) towarzyszyły argumenty ogólnoeuropejskie, ważne również dla zachodnich partnerów Niemiec, a nawet dla ich wschodnich sąsiadów (tworzenie atmosfery zaufania, przewyższenia wyścigu zbrojeń).⁵

Na początku lat dziewięćdziesiątych środowiska polityczne i akademickie, przede wszystkim we Francji, w Wielkiej Brytanii i Polsce, obawiały się renacjonalizacji niemieckiej polityki zagranicznej, rezygnacji z dyplomacji wielostronnej na rzecz bardziej unilateralnego podejścia, a nawet opuszczenie przez zjednoczone, w pełni suwerenne Niemcy organizacji zachodnich, takich jak Wspólnota Europejskie, NATO czy UZE.⁶ Okazało się jednak, że Niemcy nie zamierzały definiować swoich interesów w oderwaniu od interesów sąsiadów i partnerów w tych instytucjach, oraz że niemieckie interesy gospodarcze i polityczne po zjednoczeniu łatwiej przeforsowały wewnątrz tych instytucji niż poza nimi. Niemcy, zamiast opuścić NATO i UE, szybko stały się – w imię „eksportu stabilności” – rzecznikiem obecności w tych organizacjach nowych demokratycznych państw.⁷

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych rozszerzenie UE było dla establishmentu politycznego Niemiec ważniejsze od rozszerzenia NATO, ponieważ korzyści ekonomiczne tego drugiego procesu były dla Niemiec mniejsze i co najwyżej pośrednie. Brano też pod uwagę fakt, że rozszerzenie NATO napotykało by zdecydowany opór Rosji i w związku z tym spowodowałoby także opór zachodnich partnerów Niemiec i wpływowych grup wewnątrz Niemiec. A Unia Europejska była postrzegana jako „organizacja cywilna”, mająca charakter przede wszystkim gospodarczy (problematyka Schengen, komplikująca późniejszą relację z krajami sąsiednimi poszerzonej UE, leżąca wówczas w wyjątkowej kompetencji grupy państw wewnątrz UE).⁸

„Europeizacja” niemieckiego zjednoczenia, początkowo natrafiała na silny opór zachodnich partnerów Niemiec (z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych), polegała więc z jednej strony na pogłębianiu integracji w ramach UE (Traktat z Maastricht, stopniowe wprowadzanie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz unii politycznej), a z drugiej strony na poszerzeniu kontekstu zjednoczenia poprzez otwarcie UE dla wschodnich sąsiadów Niemiec. Podczas gdy program pogłębiania integracji wymagał szczegółowych przygotowań i konkretnych planów, rozszerzenie Unii ograniczało się do woli politycznej, intensywnego lobbingu Niemiec wśród członków UE i politycznych deklaracji Niemiec.

Aby całe przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem Niemcy musiały uwzględnić interes własny, innych członków Unii Europejskiej i państw do niej kandydujących. Uzyskanie przychylnej atmosfery w krajach nie kandydujących, np. w Rosji i w Ukrainie, miało mniejsze znaczenie niż w przypadku rozszerzenia NATO w powodu nikłych w nich obaw przed rozszerzeniem (pojawiły się one później, głównie w związku z rozszerzeniem obszaru Schengen).

Interesy członków UE sceptycznie nastawionych do rozszerzenia Unii zapewniono poprzez umożliwienie im kontroli nad całym procesem, nie tylko wewnątrz UE, ale i w formule dwustronnej (np. w ramach Trójki z Weimarskiego), ustalanie i wspólne kontrolowanie określonych kryteriów, które kandydaci musieli spełniać i których musieli przestrzegać (tzw. kryteria kopenhaskie) oraz przeprowadzenie reformy instytucji UE, gwarantującej starym członkom UE zachowanie takiej pozycji w poszerzonej UE, która byłaby do zaakceptowania przez ich społeczeństwa.

W interesie Niemiec, największego państwa członkowskiego i jednocześnie największego płatnika netto do unijnego budżetu, leżało ograniczenie bezpośrednich kosztów rozszerzenia i zagwarantowanie, aby nie zagroziło ono dziedzinom, uważanym w Niemczech za szczególnie „wrażliwe” (głównie budownictwo), ani nie zachwiało pozycją polityczną Niemiec wewnątrz UE (wskutek zdominowania UE przez małe państwa, beneficjentów netto).

W ten sposób interesy Niemiec zostały zdefiniowane dopiero w trakcie negocjacji akcesyjnych UE z kandydatami. Faktycznie jednak zarówno proces uzgadniania interesów poszczególnych grup w Niemczech, jak i proces kształtowania się mechanizmów wpływania tych grup na instytucje UE przebiegały w sposób znacznie bardziej skomplikowany z powodu wielości występujących w nich podmiotów. Dotyczy to nie tylko podmiotów społecznych (partnerów społecznych, partii politycznych, grup interesów),

5 Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, Frankfurt 1996.

6 Harold James, Martha Stone (ed.), *When the Wall Came down. Reactions to German Reunification*, London 1992.

7 Claus Hofhansel: *Germany, Multilateralism and the Eastern Enlargement of the EU*, Center for European Studies, Working Paper 01.4, Providence 2001. www.ces.fas.harvard.edu

8 Vladimir Handl, Kerry Longhurst, Marcin Zaborowski, *Germany's Security Policy towards East Central Europe*, Institute for German Studies, Birmingham, www.igs.bham.ac.uk

ale i poszczególnych szczebli władzy: rząd federalny, rządy i parlamenty landów, samorządów. Co więcej – również rząd federalny wywiera pośredni i bezpośredni wpływ na te podmioty, co szczególnie widać w przypadku problematyki swobody podejmowania pracy przez obywateli krajów kandydujących. Kanclerz Schröder zażądał wcześniej, podczas wizyty w 1998 r. w Warszawie, bardzo długiego okresu przejściowego, co pozwoliło zapobiec instrumentalizacji tej problematyki ze strony opozycji w momencie, kiedy problem ten rzeczywiście stał się przedmiotem negocjacji członkowskich.

Rozpatrywanie wpływu Niemiec na instytucje unijne w związku z rozszerzeniem dodatkowo utrudnia duża liczba instytucji, w których niemieccy aktorzy mogą wywierać pośrednie i bezpośrednio wpływy. Dotyczy to nie tylko instytucji unijnych, np. niemieckie fundacje afiliowane przy partiach politycznych wpływają zarówno na wewnętrznych aktorów niemieckich, jak i na instytucje unijne i aktorów w innych krajach członkowskich oraz kandydujących.

Niemieckie interesy udało się obronić dzięki ustanowieniu długich okresów przejściowych (swoboda osiedlania się), osiągnięciu kompromisu wewnątrz UE w sprawie kosztów rozszerzenia i ustaleniu mechanizmu jego finansowania, obowiązywania nowych członków jeszcze kilka lat po ich przystąpieniu do Unii (tzw. Agenda 2000) i wynegocjowaniu klauzuli elastyczności (w Traktacie Nicejskim), pozwalającej „obejść” weto państw-beneficjentów netto.

Badacze problemu nie są zgodni, czy wielopłaszczyznowa polityka Niemiec stanowiła atut czy słabość w przeforsowaniu niemieckich interesów w UE. Porównując jednak początkowe postulaty Niemiec w negocjacjach akcesyjnych z wynikami tych negocjacji, możemy stwierdzić, że różnica nie jest duża: koszty rozszerzenia udało się utrzymać poniżej górnego pułapu, ustalonego w 1999 r., a kwestia swobody osiedlania się pracowników z nowych krajów członkowskich zakończyła się kompromisem, który jednak pozostawia rządowi Niemiec całkowitą swobodę manewru w czasie trwania okresu przejściowego. Ogólnie rzecz biorąc, to postulaty kontrowersyjne dla krajów kandydujących udało się znacznie łatwiej przeforsować niż postulaty kontrowersyjne dla państw członkowskich, co wynikało z asymetrii negocjacyjnej między kandydatami a UE oraz z faktu, że UE występowała w tych negocjacjach jako blok, negocjujący z każdym z kandydatów oddzielnie.

Wspólnota interesów dotycząca rozszerzenia NATO i UE obejmowała też inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej, mimo że tak nie została nazywana i miała mniejsze natężenie. Jej cele zostały osiągnięte – Polska jest już członkiem NATO i znajduje się o krok od członkostwa w UE, pozostałe kraje tego regionu staną się w najbliższym czasie – będą już członkami NATO – członkami UE. Można więc zastanawiać, w jakim stopniu stosunki Niemiec z krajami Europy Środkowej i Wschodniej zachowały jeszcze charakter bilateralny, a w jakim stopniu będą one funkcją polityki europejskiej.

To ostatnie będzie się odnosić przede wszystkim do polityki handlowej, ponieważ wynegocjowane okresy przejściowe nie zapobiegły podczas akcesji daleko idącej integracji gospodarek nowych członków z Jednolitym Rykiem Europejskim i nie ograniczyły ich wpływu politycznego. To samo dotyczy (częściowo zintegrowanych w I filarze) elementów prawa Schengen oraz polityki gospodarczej i finansowej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, która stanie się obowiązująca dla nowych państw od początku ich członkostwa w UE.

WYMIAR PÓŁNOCNY UNII EUROPEJSKIEJ

Jak określają to oficjalne dokumenty Unii Europejskiej, „wymiar północny” stanowi integralną część stosunków zewnętrznych UE oraz prowadzonej przez nią polityki przygranicznej w regionie Europy Północnej: od Islandii do północno-zachodniej Rosji, od Morza Barentsa do południowego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Dyskusja na temat „wymiaru północnego” zaczęła się jednak dużo wcześniej, zanim inicjatywa ta została oficjalnie zaprezentowana Unii Europejskiej przez premiera Finlandii Paavo Lipponena w kwietniu 1997 r., w liście do ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Santera. Zarówno premier, jak i prezydent Finlandii mówili po raz pierwszy o „wymiarze północnym” w 1994 r. występując na estońskim Uniwersytecie w Tartu. Premier Esko Aho zauważył, że poszerzenie Unii na północ może zwiększyć znaczenie wymiaru nordyckiego w ramach UE, a prezydent Martti Ahtisaari podkreślił, że członkostwo krajów nordyckich w UE będzie stale rozwijać „wymiar północny” Unii, co stworzy możliwości włączenia Rosji w proces integracji z Europą.⁹ W negocjacjach Finlandii i innych krajów nordyckich z Unią Europejską zwracano m.in. uwagę na wpływ surowego klimatu północnej Europy na specyficzne warunki tamtejszego rolnictwa, co w konsekwencji znalazło swoje odbicie w polityce regionalnej i rolnej UE wobec tzw. obszarów arktycznych i subarktycznych.¹⁰ Finlandia podkreślała wzrost znaczenia północnego wymiaru Unii wraz z przystąpieniem do niej państw nordyckich. „Północność” była, po pierwsze, faktem geograficznym, po drugie, przywoływała pewne wartości nordyckie, takie jak państwo opiekuńcze, dbałość o środowisko naturalne czy przejrzystość procedur administracji publicznej.

Z doświadczeń ogólnej, nordyckiej koncepcji inicjatywa „wymiaru północnego” stopniowo zmieniała się w fiński projekt zawierający szereg konkretnych celów i planów współpracy. Głównymi adresatami tego projektu są Rosja (jej północno-zachodnia część), Litwa, Łotwa, Estonia oraz Polska (północno-wschodni obszar). Obszar „wymiaru północnego” stanowi zagłębie bogactw naturalnych: ropy i gazu ziemnego, surowców mineralnych, terenów zasobnych w lasy i produkty morza. Jest to region z jednej strony o dużym potencjale gospodarczym i ludzkim, z drugiej zaś – wielu problemów, z którymi się boryka, takimi jak: zdevastowane środowisko naturalne, nielegalny przemyt, handel bronią, przestępczość, przestarzałe elektrownie atomowe,¹¹ nierówności w rozwoju gospodarczym i społecznym. „Wymiar północny” UE ma na celu rozwój regionu objętego inicjatywą, z uwzględnieniem jego specyficznych uwarunkowań oraz zapobieżenie ryzyku nowego podziału Europy, w sytuacji gdy Polska, Litwa, Łotwa i Estonia zostaną członkami Unii Europejskiej, a Rosja nie będzie mogła na to liczyć w realnej perspektywie. Priorytetowymi dziedzinami współpracy objętymi projektem „wymiaru północnego” są m.in.: ochrona środowiska, bezpieczeństwo nuklearne, współpraca energetyczna, obwód kaliningradzki, infrastruktura, współpraca handlowa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, kwestie socjalne i inne.

Ramy instytucjonalne i finansowe

„Wymiar północny” UE jest wspólnym przedsięwzięciem Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE, a także państw partnerskich: Islandii i Norwegii (w przypadku niektórych działań w rejonie

*Autorka obroniła pracę doktorską pt. „Integracja europejska a współpraca państw nordyckich”.

⁹ Przemówienie premiera Finlandii na Uniwersytecie w Tartu, 15 marca 1994 r. oraz przemówienie prezydenta Finlandii z 1 czerwca 1994 r., cyt. za H. Ojanen, *How to Customise Your Union. Finland and the Northern Dimension of the EU w: Northern Dimensions, "The Finnish Institute of International Affairs Yearbook" (Helsinki), 1999, s. 15.*

¹⁰ Ujętych powyżej 62. stopnia szerokości geograficznej, z populacją poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy.

¹¹ Na Półwyspie Kolskim, w Okręgu Petersburskim i na Litwie znajdują się 3 posowieckie elektrownie jądrowe, wyposażone w 10 bloków reaktorów, z czego 6 w typie czarnobylskiego.

arktycznym, przewiduje się także współpracę z państwami spoza Europy: USA i Kanadą¹). Projekt angażuje więc kraje mające bardzo różne relacje z UE: od państw członkowskich (spośród nich najbardziej zainteresowane są Dania, Finlandia i Szwecja), uczestników Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandia i Norwegia), przez kraje kandydackie posiadające umowy stowarzyszeniowe z UE (Polska, Litwa, Łotwa i Estonia), do Rosji, mającej Umowę o partnerstwie i współpracy z UE. Uznano, że nie ma potrzeby powoływania nowych instytucji w celu realizacji „wymiaru północnego” UE, ale należy skorzystać z trzech głównych ram instytucjonalnych i finansowych istniejących już w subregionie Bałtyku. Są to: negocjacje akcesyjne z kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej, Porozumienie o partnerstwie i współpracy z Rosją oraz istniejące systemy współpracy regionalnej, takie jak: Rada Państw Morza Bałtyckiego, Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, Rada Arktyczna, Komisja Helsińska w sprawie ochrony Morza Bałtyckiego czy Bałtycka Agenda 21.

Wiodącą rolę we wdrażaniu „Planu działań wymiaru północnego” odgrywa Komisja Europejska, która uważa, że „wymiar północny” nie powinien być traktowany jako kolejna inicjatywa budowy regionalnej organizacji w tej części Europy, lecz jako nowa platforma współpracy i dialogu z krajami, które nie są członkami Unii Europejskiej. Jednocześnie Komisja podkreśla, że jej kompetencje do wkraczania we współpracę regionalną państw są ograniczone, sugerując, że powodzenie realizacji tej inicjatywy będzie zależało od zaangażowania się odpowiednich podmiotów regionalnych, również sektora prywatnego.

Realizacja inicjatywy „wymiaru północnego” UE zakłada współpracę i jej współfinansowanie przez państwa, regiony, instytucje lokalne i międzynarodowe, sektor publiczny i prywatny, a także wykorzystanie programów pomocowych Unii Europejskiej. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że wdrażanie koncepcji „wymiaru północnego” UE powinno się odbywać poprzez zarówno wykorzystanie dotychczasowych form współpracy regionalnej, jak i koordynację istniejących instrumentów budżetowych, takich jak programy Unii Europejskiej: TACIS, PHARE i INTERREG, z udziałem funduszy z budżetów państw szczególnie zainteresowanych projektem. Od 2000 r. dwa inne instrumenty przygotowującej kraje kandydujące do członkostwa w UE: programy ISPA i SAPARD, mogą być wykorzystane na rzecz realizacji „wymiaru północnego” UE.

Nowa dobrosiedzka polityka UE czy fińskie „przybliżanie” Europy?

Analizując koncepcję „wymiaru północnego” Unii Europejskiej warto zastanowić się czy mamy do czynienia z tworzeniem nowej polityki UE skierowanej do jej północno-wschodnich sąsiadów. Czy Unia Europejska, formułując w przyszłości politykę wobec swych regionów sąsiadujących, będzie szła w kierunku polityki zagranicznej „wielowymiarowości”? Czy „wymiar północny” Unii Europejskiej jest projektem konkurencyjnym, czy też komplementarnym do istniejących w tym subregionie wizji współpracy i rozwoju? W jakim stopniu Finlandii udało się przekonać Unię Europejską do swoich pomysłów oraz uczynić własną inicjatywę, polityką unijną?

„Wymiar północny” UE ma z założenia uzupełniać istniejące i rozwijane modele współpracy w Europie Północnej. Finowie, licząc na powodzenie własnego projektu, przedstawili koncepcję „Północy” jako ideę trzecich elementy innych, istniejących już, schematów współpracy subregionalnej w tej części Europy. Realizacja „wymiaru północnego” ma stanowić część zewnętrznych stosunków UE, angażując nie tylko państwa z Północy Europy, ale i wszystkich członków Unii Europejskiej.

„Wymiar północny” UE określa więc nie tyle zewnętrzne otoczenie Finlandii, ile jej próby samoidentyfikacji i osiągnięcia pozycji w nowej Europie. Jest krokiem w kierunku określenia stosunku Finlandii do nowego centrum – Brukseli.¹² Poprzez swoją inicjatywę Finlandia chciała znaleźć się bliżej „rdzenia” Unii, zbudować swój wizerunek jako aktywnego członka Unii: zamiast czekać na inicjatywę Brukseli skierowaną do tej części Europy, podjęła sama inicjatywę, definiując peryferyjność jako coś pozytywnego, posiadającą duży potencjał, porzucając stereotyp izolacjonizmu i zacofania najbardziej północnych prowincji Europy. Co więcej, poprzez ten projekt, Finlandia szuka poparcia dla swych interesów politycznych i ekonomicznych, zwłaszcza takich jak transport, inwestycje i bezpieczeństwo związane z potencjałem nuklearnym w tym subregionie, ochrona środowiska naturalnego, zorganizowanie przestępczości czy nielegalnej imigracji.¹³ „Wymiar północny” UE jest więc w pewnym sensie środkiem do uzyskania zrozumienia dla fińskich trosk i obaw wynikających głównie z położenia geograficznego, którego głównymi konsekwencjami

¹² M. Lehti, *Competing or Complementary Images: The North and the Baltic World from the Historical Perspective*, w: H. Haukkala (ed.), op. cit.

¹³ H. Ojanen, op. cit.

s¹ surowy klimat i s¹ siedztwo z Rosj¹. Tworzenie wizerunku Finlandii jako konstruktywnego i aktywnego cz³onka Unii Europejskiej ma spowodowaæ zainteresowanie Finlandi¹ i jej problemami z Rosj¹.

Interesuj¹ce wydaje siê równie¿ spojrzenie na „wymiar pó³nocny” UE jako na próbê legitymizowania Unii Europejskiej w Finlandii. Tak jak dla Danii czy Szwecji budowanie subregionu ba³tyckiego, a dla Norwegii regionu Morza Barentsa, tak dla Finlandii „wymiar pó³nocny” jest prób¹ „przybli¿ania” Europy, przedstawienia jej w³asnym obywatelom jako bardziej „fiñskiej”, posiadaj¹cej „znajom¹ twarz”. Przyk³ady owego „oswajania” Unii Europejskiej w innych krajach cz³onkowskich s¹ doæ znane. Na przyk³ad Francja wp³ywa³a na strukturê administracyjn¹ Unii, staraj¹c siê j¹ modelowaæ zgodnie z w³asn¹ struktur¹ administracyjn¹ i promuj¹c dialog œródziemnomorski, Niemcy zaæ promowa³y idee „Europy regionów” czy wspó³pracy UE z Europ¹ œrodkow¹ i Wschodni¹.

Inicjatywa Finlandii wywo³uje zapewne pytanie: jak powinna byæ formu³owana i wdra¿ana polityka zagraniczna Unii Europejskiej? Czy najpierw powinna byæ planowana przez instytucje unijne, pó³niej negocjowana z poszczególnymi krajami, czy te¿ mo¿e byæ wspó³tworzona przez wszystkie pañstwa subregionu, zarówno bêd¹ce cz³onkami UE, jak i pozostaj¹ce poza t¹ struktur¹.

Od fiñskiej propozycji do polityki unijnej

Finlandia przed³o¿y³a projekt „wymiaru pó³nocnego” **na spotkaniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 r.**, jako u³atwiaj¹cy dialog pomiêdzy tymi, którzy s¹ wewn¹trz Unii, a tymi, którzy znajduj¹ siê poza jej strukturami, Rada Europejska zaæ zobligowa³a Komisjê Europejsk¹ do przygotowania raportu w tej sprawie. Inicjatywa „wymiaru pó³nocnego” zak³ada³a inwestycje w szereg strategicznych sektorów oraz ich modernizacjê: w energetykê, górnictwo, leœnictwo, infrastrukturê transportow¹, ochronê œrodowiska oraz w bezpieczeñstwo nuklearne. W projekcie przedstawiono dok³adn¹ analizê ka¿dej z priorytetowych dziedzin, rozwa¿ono perspektywy rozwoju, konieczne inwestycje, szacuj¹c koszty i zyski dla partnerów zaangażowanych w jego realizacjê. Oceniono, ¿e w ramach programu nale¿a³oby zainwestowaæ 82 mld ECU w ci¹gu dwudziestu lat. Inwestycje w sektorze zwi¹zanym z wydobyciem ropy i gazu ziemnego stanowi³y, wed³ug szacunków, 45% ca³oœci przewidzianych wydatków.¹⁴

W rok po oficjalnym przed³o¿eniu przez Finlandiê projektu „wymiaru pó³nocnego”, **w grudniu 1998 r., Rada Europejska podczas posiedzenia w Wiedniu**, na podstawie przygotowanego przez Komisjê Europejsk¹ raportu, oœwiadczy³a, ¿e region pó³nocy Europy jest bardzo istotny dla Unii Europejskiej, do wspó³pracy zosta³y bowiem zaproszone Rosja i inne kraje le¿¹ce nad Ba³tykiem, które s¹ kandydatami do Unii Europejskiej.¹⁵ W raporcie Komisji podkreœlono, ¿e nowy wymiar UE nie wymaga dodatkowych funduszy ani tworzenia nowej regionalnej organizacji. „Wymiarowi pó³nocnemu” przyznano rangê politycznej koncepcji Unii Europejskiej maj¹cej na celu lepsz¹ koordynacjê wspó³pracy i rozwi¹zywania problemów oraz potrzeb w subregionie Europy Pó³nocnej, poprzez wykorzystanie istniej¹cych funduszy unijnych i innych programów pomocowych przeznaczonych dla tego subregionu.¹⁶

W sprawie „wymiaru pó³nocnego” wypowiedzia³ siê równie¿ Parlament Europejski, og³aszaj¹c w maju 1999 r. raport na temat tego projektu, w którym, w przeciwieñstwie do stanowiska Komisji i Rady Europejskiej, podkreœli³ przede wszystkim regionalne znaczenie fiñskiej koncepcji.

Rozmiar i priorytety projektu zosta³y ustalone przez Radê Ministrów Unii Europejskiej we **Wnioskach z Prezydencji z 31 maja 1999 r.**¹⁷ W trakcie analizy i dostosowania fiñskiej inicjatywy „wymiaru pó³nocnego” do polityki unijnej poszerzono zasiêg jej realizacji. Do sektorów zaproponowanych przez Finów Komisja Europejska doda³a kolejne dziedziny wspó³pracy, takie jak: edukacja, badania, szkolenie i rozwój zasobów ludzkich, rozwój s³u¿b socjalnych i ochrona zdrowia, wspó³praca regionalna, handel i inwestycje, a tak¿e zwalczanie przestêpczoœci. W ten sposób plany realizacji „wymiaru pó³nocnego” wysz³y daleko poza sferê gospodarki.

Podczas zorganizowanej w czasie fiñskiego przewodnictwa Unii Europejskiej konferencji poœwiêconej „wymiarowi pó³nocnemu” Unii Europejskiej, z udziałem ministrów spraw zagranicznych krajów cz³onkowskich Unii Europejskiej, z udziałem partnerów z Estonii, Islandii, Litwy, œotwy, Norwegii, Polski i Rosji **w Helsinkach w dniach 11 i 12 listopada 1999 r.**, zgodzono siê co do wspólnych priorytetowych

14 A Northern Dimension for the Policies of the Union: An Inventory of Current Activities, European Commission, Working Document of the Commission Services, 7 September 1999, s. 68.

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

16 A Northern Dimension for the Policies of the Union, op. cit.

17 Implementation of a Northern Dimension for the Policies of the European Union, Conclusions Adopted by the Council on 31 May 1999.

dziedzin realizacji projektu przyjętych we Wnioskach z 31 maja 1999 r. i uznano potrzebę sformułowania konkretnego „Planu działań”. Komisja Europejska wyraziła pełną gotowość do udziału zarówno w jego przygotowaniu, jak i we wdrażaniu, zaznaczyła jednak w tym zakresie kluczową rolę kolejnych Prezydencji UE.¹⁸

Na zakończenie Prezydencji fińskiej, **podczas szczytu UE w Helsinkach w dniach 11 – 12 grudnia 1999 r.**, Rada Europejska zleciła Komisji Europejskiej przygotowanie „Planu działań wymiaru północnego” przy współpracy z państwami, do których projekt jest skierowany. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi na zakończenie Prezydencji fińskiej, w dniach **10 – 11 czerwca 2000 r. w portugalskiej miejscowości Feira**, Komisja Europejska zaprezentowała Radzie Europejskiej wypracowany „Plan działań”¹⁹ i już 13 czerwca Rada Europejska udzieliła poparcia przedstawionemu dokumentowi. Składa się on z dwóch części: części pierwsza, tzw. horyzontalna odwołuje się do głównych wyzwań związanych z regionem Północy Europy, wymienia priorytetowe działania uzgodnione przez państwa partnerskie oraz umieszcza projekt w ramach prawnych, instytucjonalnych i finansowych. Część druga, tzw. operacyjna, określa cele i perspektywy działań w latach 2000-2003 w tych sektorach, w których spodziewane są największe efekty.

„Plan działań” w zasadzie potwierdza przyjęte wcześniej przez Unię Europejską ustalenia. „Wymiar północny” ma być wdrażany przy użyciu istniejących wspólnotowych instrumentów prawnych (Umowa o stowarzyszeniu, Porozumienia o partnerstwie i współpracy z Rosją oraz Umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym) oraz odpowiednich źródeł budżetowych, pochodzących z programów: TACIS, PHARE, SAPARD, ISPA, INTERREG czy TEMPUS. W Feirze potwierdzono również zgodnie z Wnioskami Rady Ministrów UE z 31 maja 1999 r., większe dziedziny, które uznano za priorytetowe w realizacji „wymiaru północnego”, a więc: infrastrukturę transportową, energetykę, telekomunikację, środowisko i bezpieczeństwo atomowe, edukację, badania, szkolenia i rozwój zasobów ludzkich, zdrowie publiczne i administrację socjalną, współpracę i handel międzygraniczne, inwestycje oraz zwalczanie przestępczości.²⁰

Druga konferencja ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej na temat „wymiaru północnego” miała miejsce **9 kwietnia 2001 r. w Luksemburgu** podczas Prezydencji szwedzkiej. Wzięli w niej udział, oprócz państw „piętnastki”, przedstawiciele siedmiu państw partnerskich projektu (Estonii, Islandii, Litwy, Łotwy, Norwegii, Polski i Rosji) oraz obserwatorzy (Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, międzynarodowych instytucji finansowych obecnych w subregionie: Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Nordyckiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Celem konferencji była ocena wdrażania „Planu działań” przyjętego w Feirze i wyznaczenie politycznego kierunku dla dalszego rozwoju tej inicjatywy. Wyrażono zadowolenie z postępów w trzech kwestiach, które Rada Europejska w Feirze uczyniła priorytetami Prezydencji szwedzkiej, a mianowicie: w ochronie środowiska (w szczególności w to bezpieczeństwo nuklearne), zwalczaniu międzynarodowej przestępczości oraz w kwestii Kaliningradu.

W celu rozwinięcia propozycji „Partnerstwa wymiaru północnego na rzecz środowiska” zdecydowano także o utworzeniu grupy roboczej z udziałem międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Nordycki Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Inwestycyjny, oraz Komisji Europejskiej. Podczas konferencji trzy subregionalne organizacje: Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Arktyczna oraz Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, zgłosiły swoją gotowość do uczestniczenia w realizacji „wymiaru północnego” UE. Podczas spotkania zgodnie uznano potrzebę koordynacji, poszerzenia i uproszczenia finansowych procedur między Unią (m.in. programy PHARE i TACIS) a międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz innymi podmiotami.

Uczestnicy konferencji uznali potrzebę większej konsolidacji procedur wdrażania „Planu działań wymiaru północnego”, w związku z czym zaproponowali, by co roku Komisja Europejska prezentowała Radzie Europejskiej raport z realizacji Planu. Rekomendowali również organizowanie corocznych spotkań na poziomie wyższych urzędników ministerstw w formule 15+7 (15 państw UE oraz 7 państw: Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Rosja, Norwegia i Islandia) oraz stworzenie „Forum wymiaru północnego” – miejsca spotkań środowiska biznesu i społeczeństwa obywatelskiego.

Na szczycie UE w Göteborgu, kończącym Prezydencję szwedzką, przedstawiono raport dotyczący „wymiaru północnego” UE. Poparto w nim propozycje mające na celu wdrażanie programu zaproponowa-

18 Przemówienie Chrisa Pattena, członka Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za zewnętrzne kontakty Komisji Europejskiej: A Northern Dimension for the Policies of the Union: Current and Future Activities, wygłoszone podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych UE na temat „wymiaru północnego”, 12 listopada 1999 r.

19 Action Plan for the Northern Dimension in the External and Cross-Border Policies of the European Union 2000-2003, Council of the European Union, Brussels, 14 June 2000.

20 Ibidem, s. 6.

nego na konferencji w Luksemburgu, a także zaproponowano organizowanie regularnych spotkań ministrów spraw zagranicznych w celu oceny postępów wdrażania „wymiaru północnego”. Stwierdzono, iż dwa razy do roku powinny odbywać się spotkania z udziałem przedstawicieli rządów i instytucji pozarządowych: biznesu, organizacji pozarządowych, międzynarodowych instytucji finansowych, które mogłyby być organizowane przy pomocy Rady Państw Morza Bałtyckiego.

Mimo że **Dania w czasie swego przewodnictwa Unii Europejskiej** w drugiej połowie 2002 r. skoncentrowana była przede wszystkim na zakończeniu negocjacji akcesyjnych z kandydatami do UE, za jeden ze swych celów uznawała także realizację „wymiaru północnego” UE, inicjatywy leżącej także w jej interesie. Choć terminarz Prezydencji był napięty, udało się zorganizować trzecią konferencję przeglądową na poziomie ministrów spraw zagranicznych poświęconą wyjątkowo „wymiarowi północnemu” UE, która odbyła się 21 października 2002 r.

Zgodnie z propozycją Komisji, ujętą w **wydanym w lipcu 2002 r. dokumencie na temat przyszłości „wymiaru północnego” UE po jej rozszerzeniu** (*The Northern Dimension after Enlargement*, non-paper, 12 July 2002), realizacja i finansowanie tego projektu powinny stopniowo, w myśl zasady subsydiarności, przechodzić na zainteresowanych tym partnerów regionalnych i lokalnych. Komisja proponuje, by projekt ten był realizowany na poziomie unijnym w takich dziedzinach, jak: ochrona środowiska, bezpieczeństwo nuklearne, współpraca przygraniczna, kwestie związane z III filarem UE – sprawiedliwość i spraw wewnętrznych, w pozostałych zaś, przez regionalnych partnerów projektu (np. zainteresowanych państw, międzynarodowych instytucji regionalnych, biznesu). Większa odpowiedzialność regionalnych partnerów „wymiaru północnego” UE, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, to także ich większa odpowiedzialność finansowa za jego wdrażanie, co w praktyce może oznaczać redukcję funduszy unijnych dla tego projektu.

Ważny był sposób promowania „wymiaru północnego” przez Finów. Finlandia nie starała się podkreślać, iż jest uprawniona do tworzenia polityki „wymiaru północnego”, gdyż w przeszłości inne kraje Unii Europejskiej poprzez podobne inicjatywy promowały własne interesy w Unii. Finowie próbowali raczej zwrócić uwagę na wspólne korzyści, jakie będą miały z realizacji projektu kraje Unii Europejskiej. Podkreślali, że inicjatywa nie jest regionalna, ale ma na celu zaangażowanie całej Unii (nie tylko jej północnych członków) i zwiększenie jej roli jako aktora na arenie międzynarodowej. Poza tym subregion bałtycki jest jednym z najbardziej obiecujących gospodarczo subregionów w Europie, w którym Unia Europejska ma do spełnienia szczególnie misję normalizacji stosunków bałtycko-rosyjskich. Jak argumentowali Finowie, poprzez zwiększenie stabilności Europy w subregionie Morza Bałtyckiego i Barentsa, Unia będzie silniejsza w przyszłości na Południu. Finowie zwracali także uwagę na zgodność „wymiaru północnego” z polityką Unii Europejskiej wobec Polski i trzech krajów bałtyckich, a także na racjonalność wydatków związanych z realizacją projektu poprzez dostosowanie obecnej polityki i instrumentów finansowych Unii Europejskiej i innych funduszy przeznaczonych na rozwój tego subregionu.

Konkluzje i perspektywy rozwoju „wymiaru północnego” UE.

Koncepcja „wymiaru północnego” ma istotne znaczenie w kontekście powiększenia Unii Europejskiej. Jest projektem łączącym kraje członkowskie UE zarówno z państwami kandydującymi (Litwa, Łotwa, Estonia, Polska), jak i pozostającymi poza tą strukturą innymi krajami europejskimi (Norwegia i Islandia). Inicjatywa ta ma stanowić platformę dla różnych polityk i instrumentów finansowych, łącząc nawet te organizacje i inicjatywy z Europy Północnej, które nie są integralną częścią struktury Unii Europejskiej.

Zgłoszenie przez Finlandię „wymiaru północnego” było ponadto odpowiedzią na ówczesny brak strategii Unii Europejskiej wobec Rosji. W odniesieniu do „wymiaru północnego” pojawiały się jednak i takie reakcje, że Finlandia – poprzez tę inicjatywę – pragnie rozwiązać swoje problemy z Rosją. Należy przyznać, że realizacja projektu byłaby bardzo korzystna dla Finlandii jako bezpośredniego sąsiada Rosji i jedynego kraju członkowskiego Unii Europejskiej posiadającego granicę z Federacją Rosyjską. Z pewnością na „wymiar północny” można spojrzeć jako na narzędzie, za pomocą którego fiński rząd próbuje promować i zabezpieczać interesy państwa, zwłaszcza w kontekście sąsiedztwa z Rosją, które niesie ze sobą zarówno potencjalne korzyści, jak i ryzyko w gospodarce i polityce.

Projekt uznano jednak za wartościowy dla całej Europy, której zależy na stabilnej i demokratycznej Rosji. Dlatego też koncepcja „wymiaru północnego” została włączona do „Wspólnej strategii UE wobec Rosji”, przyjętej przez Unię Europejską w czerwcu 1999 r.

Mimo że trudno obecnie ocenić efekty „wymiaru północnego”, ponieważ wchodzi on w fazę realizacji bardzo stopniowo, to można go jednak uznać za sukces Finlandii, której – jako nowemu członkowi Unii Europejskiej – udało się wpłynąć na politykę Unii, nadając własnej inicjatywie wymiar europejski. Można ocenić, iż Finowie dobrze wykorzystali w tym celu swoją Prezydencję Unii Europejskiej w drugiej połowie 1999 r., a Szwecja, przewodząc Unii w pierwszym półroczu 2000 r., oraz Dania – w drugiej połowie 2002 r., pomogły w promocji tej inicjatywy.

Z pewnością do sukcesów „wymiaru północnego” można zaliczyć utworzenie wspomnianego „Partnerstwa wymiaru północnego na rzecz środowiska”. Realizacji celów tego partnerstwa, to jest rozwiązywaniu problemów środowiska (szczególnie związanych z odpadami radioaktywnymi) głównie w regionie północno-zachodniej Rosji, służy utworzony w lipcu 2002 r. specjalny Fundusz Wspierający. Komisja Europejska, Rosja i pięć państw europejskich: Dania, Finlandia, Holandia, Szwecja i Norwegia, zaproponowały początkowy wkład finansowy w wysokości 110 mln euro. Grupą sterującą tą inicjatywą – Komisja Europejska, Rosja, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Nordycki Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Bank Światowy – zgodziły się na realizację dwunastu priorytetowych projektów w zakresie ochrony środowiska w regionie objętym inicjatywą „wymiaru północnego” UE na sumę 1,3 mld euro, wyznaczając w każdym z projektów instytucję wiodącą. Zrealizowano również szereg projektów mających na celu rozwój społeczeństwa informacyjnego w tym regionie. Działania te były wspierane głównie przez program Współpracy Przygranicznej TACIS (12 mln euro na lata 2002-2003); w dziedzinie transportu: inwestycje w rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej w regionie finansowane przez programy TACIS, ISPA, INTERREG, PHARE, a także Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Ważnym aspektem realizacji „wymiaru północnego” UE są także projekty (głównie finansowane przez PHARE i TACIS) w zakresie rozwoju opieki społecznej i zdrowia publicznego.

Za sobą stroną „wymiaru północnego” UE można uznać brak oddzielnego budżetu na jego realizację, choć niewątpliwie korzyścią jest zaangażowanie, również finansowe, bogatych państw nordyckich, np. Finlandii, Norwegii czy Szwecji. Losy fińskiej inicjatywy pokazują ponadto, że zgłaszając tego typu koncepcję, już na samym początku warto znaleźć w Unii sojuszników. „Wymiar północny” nie od razu bowiem został przyjęty entuzjastycznie. Wprawdzie pozostałe kraje nordyckie, członkowie UE, poparły „wymiar północny”, ale początkowo nieoficjalnie zarzuciły Finlandii, że nie wysunęła tej propozycji jako wspólnego nordyckiego projektu oraz, że wbrew nordyckiemu modelowi konsultacji najpierw przedstawiła projekt na forum Unii Europejskiej, dopiero potem konsultowała go z nordyckimi partnerami. W praktyce, późniejsze poparcie i zaangażowanie kolejnych nordyckich Prezydencji UE: szwedzkiej i duńskiej, istotnie wpłynęło na formułowanie i realizację „wymiaru północnego” UE.

Ważny jest także sposób promocji takiego projektu, pokazanie, że leży to w interesie całej Unii, a nie tylko pewnej grupy państw, co w przypadku „wymiaru północnego” należy uznać za sukces Finów.

Obawy o dynamiczną realizację „wymiaru północnego” UE może budzić przyszłe rozszerzenie UE na Wschód. Zwiększy ono znaczenie Rosji w stosunkach z Unią Europejską, co z fińskiego punktu widzenia jest oceniane bardzo pozytywnie, jednakże Finowie stracą jednocześnie swoją pozycję jako jedyne go kraju granicznego z Rosją. Zainteresowanie polityczne i gospodarcze Unii Europejskiej państwami leżącymi za jej wschodnią granicą przesunie się, z perspektywy Finlandii, bardziej na południe. Dla „wymiaru północnego” najbliższe rozszerzenie UE może, choć nie musi, oznaczać wzrost konkurencji nie tylko z nowym wymiarem wschodnim, ale i z możliwym wzrostem zainteresowania „wymiarem południowym”, obejmującym Bałkany i „Partnerstwo Śródziemnomorskie”. Fakt, że Unia będzie graniczyła z Białorusią, Ukrainą i Mołdawią, a więc państwami biednymi i borykającymi się z różnymi problemami, a przyszli członkowie Unii granicznej z tymi państwami nie są zamożni, spowoduje, że finansowanie nowego wymiaru wschodniego UE oprze się głównie na funduszach europejskich. Tym samym może to stanowić konkurencję dla wdrażania „wymiaru północnego” UE, którego obecna realizacja i tak jest daleka od oczekiwań fińskich. Powyższe prognozy mogą iść w parze z planami Komisji Europejskiej wobec „wymiaru północnego” UE, przedstawionymi we wspomnianym dokumencie Komisji Europejskiej na temat przyszłości „wymiaru północnego” UE po jej rozszerzeniu (*The Northern Dimension after Enlargement*, non-paper, 12 July 2002) z lipca 2002 r.

STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z AMERYKĄ ŁACIŃSKĄ

Kraje europejskie, począwszy od skolonizowania Ameryki Południowej, aż po koniec wieku XIX, były żywo zainteresowane wydarzeniami w tym regionie. Na kontynencie zdecydowanie najaktywniejsze były Hiszpania i Portugalia, z kolei wyspy Morza Karaibskiego leżały w strefie wpływów takich państw, jak Hiszpania, Wielka Brytania, Francja oraz Holandia. Pod koniec XIX stulecia swobodnie obecne w Ameryce Łacińskiej zaznaczyły Stany Zjednoczone, które szybko stały się głównym partnerem politycznym i gospodarczym krajów regionu, choć aż do drugiej wojny światowej mocarstwa europejskie, zwłaszcza Wielka Brytania i Niemcy, nadal odgrywały dużą rolę w handlu i inwestycjach latynoamerykańskich. Powstała w 1945 r., w wyniku klęski Niemiec i zrujnowania gospodarki Wielkiej Brytanii, ekonomiczna próżnia w Ameryce Łacińskiej pozwoliła sili się na niczym nie zahamowaną penetrację gospodarczą regionu. Powojenna Europa nie wyrażała zbyt dużego zainteresowania Ameryką Południową i Środkową; najważniejszą wówczas dla Europejczyków sprawą była odbudowa ze zniszczeń powojennych i odzyskanie równowagi politycznej oraz ekonomicznej. Również wyraźne sygnały Waszyngtonu, że Ameryka Łacińska leży w kręgu północnoamerykańskich interesów nie zachęcały stolic europejskich do podjęcia nowych wyzwań.

Jednocząca się Europa wobec Ameryki Łacińskiej

Pod koniec lat pięćdziesiątych XX w. kilka krajów europejskich odnowiło dawne kontakty z państwami regionu Ameryki Łacińskiej, nie były one jednak zbyt intensywne. Mimo powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), Europa nie podjęła wspólnego wysiłku zmierzającego do wprowadzenia w życie programu pomocy ekonomicznej dla Ameryki Łacińskiej, nie rozważała też możliwości ewentualnej współpracy gospodarczej z tak geograficznie odległym – acz historycznie bliskim – regionem świata. Dopiero w 1971 r., w rezultacie działań Specjalnej Komisji Koordynacyjnej ds. Ameryki Łacińskiej (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana – CELA), uwaga EWG skierowała się ku Ameryce Łacińskiej. Rok 1971 ogłoszono „Rokiem Ameryki Łacińskiej” oraz rozpoczęto regularny – coroczny – dialog z ambasadorami krajów latynoamerykańskich przy EWG w Brukseli. W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych Wspólnota Europejska podpisała pierwsze porozumienia o preferencjach handlowych z państwami regionu (z Urugwajem w 1974 r., z Meksykiem w 1975 r. oraz z Brazylią, która wynegocjowała porozumienie w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, ale weszło ono w życie dopiero w 1982 r.). W owym czasie Bruksela dysponowała już odpowiednimi instrumentami działania w dziedzinie polityki zagranicznej; funkcjonujący od początku lat siedemdziesiątych mechanizm Europejskiej Współpracy Politycznej, który podstawy prawne uzyskał dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim, gwarantował – przynajmniej teoretycznie – spójność i koordynację zagranicznej polityki wspólnotowej.

Wojna o Falklandy i jej wpływ na wzajemne stosunki

Stosunki między Wspólnotą a krajami Ameryki Łacińskiej znacznie się ochłodziły po argentyńskiej inwazji na Falklandy/Malwinę w kwietniu 1982 r., kiedy to EWG udzieliła zdecydowanego poparcia Wielkiej Brytanii. Zostało to odebrane przez państwa Ameryki Łacińskiej jako akt wrogi, mający na celu pomóc Londynowi w utrzymaniu ostatnich relikwów brytyjskiej potęgi kolonialnej. Należy podkreślić, że Hiszpania, która wówczas nie była jeszcze członkiem Wspólnoty, choć zgłosiła już wniosek akcesyjny, opowiedziała się w konflikcie po stronie Argentyny. Chęć zajęcia podobnego stanowiska przejawiały również inne państwa europejskie, jednakże ostatecznie gorę wzięła solidarność z Wielką Brytanią.

* Autorka jest doktorantką w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Członkostwo Hiszpanii i Portugalii w WE impulsem do zbliżenia między Europą a Ameryką Łacińską¹

Zainteresowanie Wspólnoty Europejskiej Ameryką Łacińską znacznie wzrosło w połowie lat osiemdziesiątych pod wpływem Hiszpanii i Portugalii, które przygotowywały się do wstąpienia do WE. Wedle zapisów czwartej Traktatu Rzymskiego Wspólnota mogła utrzymywać specjalne stosunki z zamorskimi krajami i terytoriami, które łączyły z Europą więzy historyczne. Takie relacje ze swoimi dawnymi lub ówczesnymi koloniami łączyły wówczas kilku członków Wspólnoty, z których najważniejsze były początkowo Francja oraz – nieco później – Wielka Brytania. Ich wyrazem było podpisanie dwóch Konwencji z Yaoundé (1963 r. i 1968 r.) z niektórymi koloniami francuskimi oraz kolejnych Konwencji z Lomé (cztery konwencje obowiązywały w latach: 1975-1979, 1980-1984, 1985-1989 oraz 1990-1999). Konwencje z Lomé podpisano między WE a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), w skład której weszły głównie dawne kolonie francuskie i brytyjskie. Grupa AKP z biegiem lat powiększała się; dziś skupia 78 krajów²³. W grupie AKP znajduje się 14²⁴ państw leżących w basenie Morza Karaibskiego, których trudno zaliczyć do kręgu kultury latynoamerykańskiej, zwłaszcza biorąc pod uwagę przeszłość kolonialną, język, kulturę czy religię (np. Jamajka, Gujana czy Antigua i Barbuda).

Spśród dwóch krajów Półwyspu Iberyjskiego kandydujących do Wspólnoty Europejskiej szczególnie Hiszpania należała, aby zjednoczona Europa rozwinęła specjalne stosunki z jej niektórymi koloniami na półkuli zachodniej. W Madrycie bardzo popularnym hasłem stała się „Hispanicność” (*Hispanidad*) i nawoływanie do wprowadzenia Europy do Ameryki Łacińskiej. Hiszpania miała aspiracje, aby po wejściu do WE uzyskać w niej silną pozycję. Jej gospodarka nie była jednakże wystarczająco konkurencyjna, aby zmierzyć się z takimi potęgami, jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy nawet Włochy. W Madrycie panowało przekonanie, iż jedynie zacieśnienie i utrzymywanie ożywionych kontaktów z krajami Ameryki Łacińskiej mogło pomóc w realizacji wytyczonego celu. Hiszpania miała wszelkie predyspozycje do tego, aby stała się swego rodzaju pomostem między Europą a państwami latynoamerykańskimi, co znacznie wzmocniłoby jej pozycję zarówno w samej WE, jak i na szeroko pojmowanej arenie międzynarodowej.

Pierwszym sukcesem Madrytu i – w znacznie mniejszym stopniu – Lizbony było doprowadzenie do wydania przez Wspólnotę Europejską 12 czerwca 1985 r. „Wspólnej deklaracji woli rozwoju i intensyfikacji stosunków z krajami Ameryki Łacińskiej”. W dokumencie tym wyrażono zamiar rozszerzenia i umocnienia wzajemnych relacji gospodarczych, szczególnie zwiększenia wymiany handlowej, w celu przyczynienia się do wszechstronnego rozwoju tego regionu.

Dialog polityczny Ameryka Łrodkowa i proces z San José

Nieprawdziwe byłoby stwierdzenie, że do zainteresowania Europy Ameryką Łacińską w połowie lat osiemdziesiątych przyczyniło się tylko przyjęcie w poczet członków WE Hiszpanii i Portugalii. W omawianym okresie w Europie bowiem zwrócono uwagę na problem konfliktów toczących się wówczas w Ameryce Łrodkowej. Wspólnota wyraziła swe poparcie dla działań tzw. Grupy Contadora, którą tworzyły cztery państwa Ameryki Łacińskiej: Meksyk, Wenezuela, Kolumbia i Panama. Kraje te zgłosiły nowe propozycje pokojowego rozwiązania konfliktów w takich państwach, jak Nikaragua, Gwatemala, Honduras czy Salwador. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Stuttgarcie w 1983 r. przedstawiciele państw WE przyjęli deklarację, w której stwierdzili, iż zjednoczona Europa będzie wspomagać proces pokojowy w Ameryce Łrodkowej, a także zaangażuje się w pomoc dla regionu. W 1984 r., w stolicy Kostaryki San José, doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych „dziesiątki” (oraz aspirujących do członkostwa Hiszpanii i Portugalii) z przedstawicielami państw Grupy Contadora i Ameryki Łrodkowej. Spotkanie, na którym przedyskutowano perspektywy pokojowego rozwiązania konfliktów w Ameryce Łrodkowej, dało początek tzw. procesowi z San José. Współpraca polityczna w ramach tego procesu kontynuowana jest po dzień dzisiejszy. Kolejne konferencje stanowią forum dialogu politycznego między Unią Europejską a krajami Ameryki Łacińskiej, a jego celem pozostaje obecnie utrzymanie stabilności w regionie Ameryki Łrodkowej i wspomaganie jego rozwoju.

²³ Niektóre Źródła podają, iż członków grupy AKP jest 77, w rzeczywistości bowiem jest status Kuby. Państwu temu kraje AKP przyznały status obserwatora w 1998 r. Rada Ministrów AKP, na spotkaniu 14 grudnia 2000 r. w Brukseli, przyjęła rezolucję, w której zdecydowała o przyjęciu Kuby do grupy państw AKP jako 78. członka, z zastrzeżeniem, iż nie podpisze ona porozumienia z Cotonou między UE a AKP regulującego stosunki wzajemne pomiędzy UE a AKP (porozumienie podpisane zostało 23 czerwca 2000 roku). Związane to było z ostrym sprzeciwem Brukseli, która powoływała się na wspólne stanowisko przyjęte w 1996 r.

²⁴ 15 wraz z Kubą.

Grupa z Rio

Grupa z Rio utworzona została w 1986 r. z połączenia Grupy Contadora (Meksyk, Wenezuela, Kolumbia i Panama) i tzw. Grupy z Limy (Argentyna, Brazylia, Urugwaj i Peru). W jej skład początkowo wchodziło więc tylko siedem państw; obecnie skupia ona wszystkie kraje Ameryki Łacińskiej. Wspólnota Europejska nawiązała nieformalny dialog z Grupą z Rio jeszcze przed jej pierwszym szczytem, który miał miejsce w listopadzie 1987 r. w Acapulco, w Meksyku. Spotkanie ministerialne odbyło się przy okazji sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku we wrześniu 1987 r. Do takich nieformalnych rozmów na szczeblu ministerialnym dochodziło w nieregularnych odstępach czasu aż do grudnia 1990 r., kiedy Deklaracja Rzymska zinstytucjonalizowała dialog, nadając mu formę corocznych spotkań ministrów spraw zagranicznych, podczas których omawiane miałyby być ważne problemy dotyczące regionu oraz współpracy dwustronnej.

Współpraca parlamentarna

Parlament Europejski również angażował się w promowanie dialogu politycznego między WE/UE a Ameryką Łacińską, m. in. poprzez regularne spotkania z Parlamentem Latinoamerykańskim, który jest zgromadzeniem doradczym z siedzibą w Sao Paulo i skupia parlamentarzystów ze wszystkich krajów regionu Ameryki Łacińskiej. Podczas wspomnianych spotkań, odbywających się, począwszy od 1974 r., raz na dwa lata, omawiane są takie sprawy, jak: wymiana handlowa, kwestie dotyczące rozwoju, bezpieczeństwa, integracji regionalnej, praw człowieka, środowiska naturalnego, równouprawnienia kobiet, praw dzieci, a także konfliktów, które zagrażają (zagrażają) stabilności Ameryki Łacińskiej. Zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w regionie znacznie wzrosło po przystąpieniu do WE Hiszpanii. Z jej inicjatywy w PE utworzono swego rodzaju grupę lobbingową działającą na rzecz zacieśnienia stosunków między zjednoczoną Europą a Ameryką Łacińską.

Dla wsparcia działań PE na rzecz Ameryki Łacińskiej z inicjatywy Hiszpanii utworzony został w Madrycie Instytut Stosunków Europejsko-Latynoamerykańskich (Institute for European-Latin American Relations, IRELA). Jest on ośrodkiem badawczym, który dostarcza członkom PE, a także Komisji Europejskiej i Radzie WE/UE potrzebne opracowania naukowe dotyczące Ameryki Łacińskiej.

Nowa era wzajemnych stosunków – lata dziewięćdziesiąte

Początek lat dziewięćdziesiątych XX w. przyniósł znaczne przeobrażenia na całym świecie. Zmierzchni zimnowojennej konfrontacji przyczyniło się do ustabilizowania sytuacji w regionie Ameryki Łacińskiej, co z kolei wzmogło zainteresowanie zagranicznych potęg gospodarczych (w tym Wspólnoty Europejskiej) omawianym obszarem.

Trudno nie zauważyć, że większe zaangażowanie Europy w Ameryce Łacińskiej możliwe było również dzięki przeobrażeniom, w samej Wspólnocie. Do życia powołana została Unia Europejska, której jednym z trzech filarów stała się Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). WPZiB, pomyślana jako współpraca o charakterze międzyrządowym, pozwoliła na stworzenie wspólnej koncepcji działania całej Unii wobec regionu Ameryki Łacińskiej, a jednocześnie pozostawiła państwom zjednoczonej Europy dużą niezależność na tym obszarze.

Główne cele polityki Unii Europejskiej wobec Ameryki Łacińskiej oraz regionu Karaibów określone zostały przez Radę UE ds. Ogólnych w październiku 1994 r. i zaakceptowane przez Radę Europejską na szczycie w Essen w grudniu tegoż roku. Wśród priorytetów polityki Unii wobec regionu – określonych w dokumencie w sprawie stosunków Unii Europejskiej z państwami Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów – znalazły się m. in.: jak najszybsze wynegocjowanie przez Radę i Komisję Europejską międzyregionalnego porozumienia ze Wspólnym Rynkiem Południa (Mercado Comun del Sur, MERCOSUR) oraz bezzwrotne określenie przyszłych stosunków UE z Meksykiem i Chile. Ponadto w jego tekście zapisano, że Unia będzie realizować swoją politykę, dostosowując każdorazowo instrumenty działania do zmieniającego się statusu politycznego i ekonomicznego poszczególnych państw lub grup państw, a porozumienia zawierane z państwami Ameryki Łacińskiej określać będą zarówno stosunki ekonomiczne, jak i polityczne.

Region Ameryki Łacińskiej i basenu Morza Karaibskiego (Latin America and the Caribbean – LAC) jest obszarem realizacji przez Unię Europejską strategicznego partnerstwa, w ramach którego zorganizowano dotychczas dwa szczyty. Pierwszy z nich miał miejsce w Rio de Janeiro w dniach 28-29 czerwca 1999 r..

Jego celem było doprowadzenie do lepszego porozumienia na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej oraz kulturowej, tak aby strategiczne partnerstwo zjednoczonej Europy i Ameryki Łacińskiej oraz krajów basenu Morza Karaibskiego mogło się bez przeszkód rozwijać. Uczestnicy szczytu zdecydowali, iż dialog polityczny między regionami zostanie wzmocniony, zobowiązali się do wspierania procesów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rozwijania współpracy, która pozwoli skutecznie reagować na zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W dziedzinie ekonomicznej postanowiono: popierać wielostronne porozumienia w wymianie handlowej i liberalizację zasad nierzecznych oraz zintensyfikować wzajemne kontakty gospodarcze, co ma przyczynić się do lepszego rozwoju i zapobiec negatywnym efektom niestabilności przepływów finansowych oraz wspomagać mniejsze gospodarki narodowe. Ponadto uczestnicy spotkania zobowiązali się do propagowania wśród swoich społeczeństw wiedzy o kulturze krajów drugiego regionu oraz do działania na rzecz upowszechnienia dostępu do edukacji oraz promocji i zachowania różnorodności kulturowej.

Drugi szczyt odbył się w Madrycie w dniach 17-18 maja 2002 r. Jego głównym zadaniem była ocena postępu, który dokonał się we wzajemnych stosunkach od czasu szczytu w Rio de Janeiro oraz przyjęcie planu działania na następne lata. Warto podkreślić, iż szczyt w Madrycie odbył się podczas unijnej prezydencji Hiszpanii (pierwsza połowa 2002 r.), która za jeden z celów postawiła sobie odnowienie i wzmocnienie strategicznego partnerstwa między dwoma regionami. Organizatorzy szczytu zadbali, aby głównym obradom towarzyszył spotkanie wielostronne z przedstawicielami takich ugrupowań, jak: Wspólnota Andyjska czy MERCOSUR, a także bilateralne – Meksyku i Chile. Dzięki zabiegom Hiszpanii Wspólnota Europejska wynegocjowała i podpisała z Meksykiem Porozumienie o stowarzyszeniu i wolnym handlu. Mimo że wydaje się, iż Hiszpania przywiązuje ogromną wagę do stosunków z Ameryką Łacińską, w dokonanym na szczycie w Madrycie podsumowaniu osiągnięć jej prezydencji problem tego regionu zamknięty został w zaledwie trzech zdaniach, na ostatnim miejscu w rozdziale dotyczącym stosunków zewnętrznych.

Mimo coraz większego zaangażowania Unii w Ameryce Łacińskiej rzadko wykorzystywane są wszystkie instrumenty, którymi UE dysponuje w ramach WPZiB. Do tej pory najczęściej stosowanym instrumentem były deklaracje i oświadczenia (np. w sprawie przebiegu procesu pokojowego w Gwatemali, demokratyzacji systemu politycznego w Paragwaju, sytuacji politycznej w Kolumbii, przebiegu wyborów prezydenckich na Dominikanie w maju 1996 r. czy normalizacji stosunków między Peru a Ekwadorem). Jak dotychczas, państwa Unii zajęły wspólne stanowisko jedynie wobec Kuby i Haiti (odpowiednio: *Common Position Defined by the Council on the Basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Cuba, 02.12.1996* oraz *Council Decision Concerning the Common Position Defined on the Basis of Article J.2 of the Treaty on European Union Regarding the Reduction of Economic Relations with Haiti, 30.05.1994*). W przypadku Kuby podkreślono, że podstawowym celem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE jest wspieranie zmian systemu politycznego w kierunku demokracji parlamentarnej oraz zwrócenie uwagi na konieczność przestrzegania przez miejscowe władze praw człowieka i podstawowych wolności. UE wyraziła też gotowość do współpracy z władzami Kuby na rzecz pokojowego dokonywania takich zmian. W przypadku Haiti, w związku z ówczesną sytuacją polityczną w tym kraju oraz przyjętą wcześniej rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 917 (1994 r.), Unia podjęła decyzję o ograniczeniu wzajemnych stosunków ekonomicznych. Kilka miesięcy później UE, przyjmując kolejne wspólne stanowisko, zniosła to ograniczenie (*Council Decision Concerning the Common Position Defined on the Basis of Article J.2 of the Treaty on European Union Regarding the Termination of the Reduction of Economic Relations with Haiti, 14 October 1994*).

Należy pamiętać, że postanowienia porozumień czy układów dwustronnych, zawieranych między Unią a ugrupowaniem integracyjnym lub między Unią a pojedynczym państwem, obowiązują wszystkie państwa członkowskie UE. Niemożliwa jest więc sytuacja, aby w dziedzinie, która regulowana jest na poziomie wspólnotowym, jedno lub więcej państw członkowskich przyjęło swe własne, odmienne od tych regulacje. Tak więc np. na podstawie regulacji Rady UE nr 539/2001 obywatele większości krajów Ameryki Łacińskiej wjeżdżających na teren państw Unii (a nie np. tylko na terytorium Hiszpanii czy Portugalii) nie obowiązują wizy. Oczywiście powyższe nie dotyczy tych państw UE, które w dziedzinie prawa Schengen zdecydowały się jedynie na ograniczoną współpracę (np. Dania). Wedle wspomnianej regulacji Rady UE spośród państw regionu Ameryki Łacińskiej na teren Unii Europejskiej bez wiz nie mogą wjeżdżać obywatele jedynie kilku krajów, a wśród: Belize, Gujana, Kolumbii, Peru, Dominikany i Haiti.

Stosunki gospodarcze

Unia wyraża silne poparcie dla procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej. Już w dokumencie podpisanym 20 grudnia 1990 r. przez ministrów spraw zagranicznych państw Wspólnoty Europejskiej oraz krajów Grupy z Rio (Meksyk, Wenezuela, Kolumbia i Panama, Argentyna, Brazylia, Urugwaj i Peru) przedstawiciele zjednoczonej Europy zobowiązali się do popierania procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej. Unia Europejska szczególnie uważa na Wspólnemu Rynkowi Południa, który łączy dwie najsilniejsze gospodarki regionu – Brazylię i Argentynę oraz Paragwaj i Urugwaj, a także Chile i Boliwię, które mają status członków stowarzyszonych. Obydwie strony czynią wysiłki, aby doprowadzić do zawarcia układu stowarzyszeniowego, lecz nieporozumienia w samym MERCOSUR oraz niezgoda UE na zniesienie cła na produkty rolne eksportowane przez kraje członkowskie Wspólnego Rynku Południa stawia te starania pod znakiem zapytania.

Unia Europejska jest drugim po Stanach Zjednoczonych partnerem handlowym państw Ameryki Łacińskiej, a dla krajów MERCOSUR, Grupy Andyjskiej (Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Peru, Wenezuela), Chile oraz Meksyku – pierwszym. W 2001 r. unijny eksport do regionu latynoamerykańskiego wyniósł 56,404 mln euro, co stanowiło 5,8% całego eksportu UE. Unijny import z obszaru Ameryki Łacińskiej osiągnął 49,171 mln euro, czyli 4,8% całego importu Unii. Z obszaru Karaibów Unia Europejska importowała towary o wartości 4,979 mln euro, a eksport skierowany na ten obszar świata osiągnął wartość 7,670 mln euro.

Jak wspomniano powyżej UE jest najważniejszym partnerem handlowym krajów MERCOSUR, przed USA, innymi państwami Ameryki Łacińskiej oraz Japonią. Państwa członkowskie Wspólnego Rynku Południa dostarczają 52% całego eksportu regionu Ameryki Łacińskiej do Unii, odbierają 51% importu z UE przeznaczanego dla tego regionu. Głównym partnerem handlowym UE wewnątrz ugrupowania jest Brazylia. Największymi eksporterami na obszar MERCOSUR spośród krajów Unii Europejskiej były w 2000 r.: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania, a największymi importerami z tego obszaru – Niemcy, Włochy, Holandia, Francja i Hiszpania.

Pośród innych ugrupowań integracyjnych, z którymi UE utrzymuje stałe kontakty, wymienić należy wspomnianą już Wspólnotę Andyjską, Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Integracji (Asociación Latinoamericana de Integración, – Aladi) czy Środkowoamerykański System Integracji Gospodarczej (Integración Económica Centroamericana, IECA).

Jednym z przejawów współpracy gospodarczej między UE a Ameryką Łacińską jest realizacja wielu programów rozwojowych, takich jak np. AL-INVEST (pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, które działają na arenie międzynarodowej), ALFA (promocja współpracy między dwoma regionami w dziedzinie szkolnictwa wyższego), ALIS (promocja technologii informatycznych) czy URB-AL (celem tego programu jest zbliżenie europejskich i latynoamerykańskich miast).

Pomoc UE dla regionu Ameryki Łacińskiej

Unia Europejska świadczy pomoc rozwojową i humanitarną wszystkim państwom Ameryki Łacińskiej, aczkolwiek charakter tej pomocy oraz jej wysokość zależą od sytuacji i potrzeb poszczególnych krajów. Przyznając pomoc dla określonego państwa Unia bierze pod uwagę kryterium ekonomiczne (dochód narodowy per capita). Na tej podstawie uprzywilejowane są dwa subregiony: Ameryka Środkowa oraz państwa Grupy Andyjskiej (Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Peru, Wenezuela) jako mniej zamożne kraje. Wśród pięciu państw latynoamerykańskich, które w r. 1999 otrzymały największą pomoc, znalazły się: Honduras – 817 mln dol., co stanowiło 14% wszystkich środków pomocowych dla Ameryki Łacińskiej i regionu Karaibów, Nikaragua – 675 mln dol. (11%), Boliwia – 569 mln dol. (9%), Peru 452 mln dol. (7%), Kolumbia 301 mln dol. (5%). Biedniejsze państwa Ameryki Łacińskiej otrzymują głównie środki finansowe, żywność, środki medyczne czy pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak katastrofy naturalne. Dobrym przykładem skoordynowanej i skutecznej akcji pomocowej w sytuacjach nadzwyczajnych była pomoc dla krajów Ameryki Środkowej, które ucierpiały wskutek huraganu Mitch w listopadzie 1998 r.

Inaczej układa się współpraca na rzecz rozwoju między UE a bogatszymi krajami latynoamerykańskimi, takimi jak Brazylia, Argentyna, Meksyk, Wenezuela, Urugwaj czy Chile. Unia dostarcza im relatywnie mniej pomocy finansowej czy humanitarnej, a więcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz no-

wych technologii. Jednocześnie wprowadzane są kolejne ułatwienia we wzajemnej wymianie handlowej (znoszenie ograniczeń taryfowych i pozataryfowych, rezygnacja z kontyngentów celnych itp.).

W latach 2000-2001 wspólnotowe środki pomocowe dla Ameryki Łacińskiej oraz regionu Karaibów osiągnęły wartość 506 mln dol. Dla porównania, w tym samym okresie Stany Zjednoczone przeznaczyły dla regionu 1 mld 768 mln dol., a Japonia 1 mld 47 mln dol. Nie należy jednak zapominać, że państwa członkowskie UE, oprócz pomocy przewidzianej z budżetu wspólnotowego i administrowanej przez Komisję Europejską, przeznaczają na pomoc dla omawianego regionu środki osobne. Na przykład Hiszpania w latach 2000-2001 wyasygnowała 558 mln dol., co być może nie jest imponującą wielkością w porównaniu do wielkości pomocy amerykańskiej czy japońskiej, lecz kwota ta stanowi aż połowę wszystkich wydatków Madrytu na pomoc zagraniczną. Spośród dziesięciu największych odbiorców środków pomocowych z Hiszpanii w latach 2000-2001 na pierwszym miejscu znajduje się Nikaragua (210 mln dol.), następne trzy pozycje zajmują kraje spoza regionu Ameryki Łacińskiej (Indonezja, Maroko, Chiny), a dalej, wyciągają Boliwii i Hercegowinę, uplasowały się wreszcie kraje latynoamerykańskie (Boliwia – 35 mln dol., Salwador – 34 mln dol., Honduras – 34 mln, Ekwador – 28 mln oraz Peru – 27 mln).

Beneficjentami bilateralnej pomocy portugalskiej są głównie byłe kolonie Lizbony; spośród krajów regionu latynoamerykańskiego jedynie Brazylia znajduje się w pierwszej dziesiątce (1 mln dol. pomocy w latach 2000-2001), co w zasadzie wyczerpuje bilateralną pomoc Portugalii dla omawianego regionu (prawie 75% środków, tj. ok. 184 mln dol., przeznaczana jest dla Afryki Subsaharyjskiej). Należy pamiętać, że pomoc Unii jest wciąż kilkakrotnie niższa od pomocy jej poszczególnych członków, którzy przekazują środki tam, gdzie uznają to za najbardziej pożyteczne.

* * *

Hiszpania i Portugalia są tymi krajami, które chcą utrzymywać specjalne stosunki z krajami Ameryki Łacińskiej. To, w jakim stopniu im się to udaje, jest w części funkcją ich możliwości gospodarczych i znaczenia politycznego. Z tej perspektywy wydaje się, że dużo większe możliwości ma Hiszpania, choć trudno dowiedzieć się, jak realizuje ona politykę wobec tego regionu zupełnie odrębnie od unijnej. Polityka ta jest zawsze spójna z linią przedstawianą przez UE w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, choć bardzo często poza nią wykracza, jest jej poszerzeniem. Na przykład zarówno Hiszpania, jak i Portugalia biorą czynny udział w odbywających się od 1991 r. szczytach iberoamerykańskich, które skupiają, oprócz dwóch krajów Półwyspu Iberyjskiego, wszystkie państwa Ameryki Łacińskiej i które służą harmonizacji poglądów politycznych na sprawy dotyczące regionu. Podczas VIII szczytu w Porto w Portugalii w 1998 r. postanowiono o utworzeniu Sekretariatu Współpracy, na którego siedzibę obrano Madryt.

W lipcu 1996 r. w Lizbonie, z inicjatywy Brazylii i przy dużym zaangażowaniu Portugalii, utworzona została Wspólnota Krajów Portugalskojęzycznych (The Community of Portuguese-speaking Countries). Obecnie skupia ona siedem państw, w tym jedno z regionu Ameryki Łacińskiej (Brazylia). Wśród ogólnych celów działania tej Wspólnoty znajduje się dążenie do politycznej i dyplomatycznej koordynacji działań członków, współpraca w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, prawnej, technologicznej i badawczej oraz promocja i upowszechnianie języka portugalskiego.

Unia Europejska bacznie obserwuje wydarzenia w Ameryce Łacińskiej. Z całą pewnością na przestrzeni ostatnich 13 lat jej szczególne zainteresowanie budziły możliwości realizacji własnego interesu gospodarczego, choć nie można zapominać, że w latach osiemdziesiątych Wspólnota Europejska mocno zaangażowała się w rozwiązanie krwawych i długotrwałych konfliktów w regionie. Bezspornie kontakty między Ameryką Łacińską a Europą nabrały tempa w momencie, gdy do Wspólnoty przystąpiły Portugalia i Hiszpania.

Jak rysuje się przyszłość stosunków Unii Europejskiej z Ameryką Łacińską? Wydaje się, iż obecnie, w dobie rozszerzenia UE na wschód, mogą one stracić na dynamice. Kraje latynoamerykańskie nigdy nie były w centrum zainteresowania Unii, ustępując miejsca byłym koloniom francuskim, belgijskim czy brytyjskim. W ciągu ostatniego dziesięciolecia priorytety regionalne zjednoczonej Europy uległy zarówno korzystnym, jak i niekorzystnym – z punktu widzenia krajów Ameryki Łacińskiej – zmianom. Do korzystnych zmian zaliczyć należy „powrót” Europy do regionu latynoamerykańskiego, co było możliwe dzięki zakończeniu konfrontacji zimnowojennej i rozwiązaniu konfliktów w Ameryce Łacińskiej, a także dzięki sukcesom procesów integracyjnych w tym regionie. Zainteresowanie UE skupia się obecnie jed-

nak na problemach dotyczących poszerzenia, choć trzeba mieć nadzieję, iż poszerzenie UE o nowych członków nie wpłynie negatywnie na unijną politykę wobec Ameryki Łacińskiej, lecz stanie się impulsem do podejmowania efektywnych działań w celu intensyfikacji stosunków wzajemnych, przy niezmiennie aktywnej roli Hiszpanii i Portugalii w tej dziedzinie. Oczywiście wiele będzie również zależało od państw latynoamerykańskich i ich woli współdziałania, a także tego, jak poradzą sobie one z obecnym kryzysem gospodarczo-finansowym, który dotknął najsilniejsze gospodarki regionu. Destabilizujący wpływ na sytuację w Ameryce Łacińskiej może mieć także kryzys polityczny w Wenezueli oraz nierozwiązany i wciąż zbierający krwawe żniwo konflikt w Kolumbii. Unia Europejska powinna aktywniej włączyć się w rozwiązywanie wymienionych powyżej problemów. Realizacja tego celu byłaby możliwa dzięki wykorzystaniu instrumentarium przewidzianego w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także wspomnianego zinstytucjonalizowanego dialogu politycznego między obydwoma regionami.