

Leszek Cybulski

WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA NA TLE DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Celem opracowania jest dokonanie charakterystyki i uporządkowanie zakresu aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej, rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz finansowych umożliwiających prowadzenie działalności zewnętrznej oraz przedstawienie zasadniczych dylematów dotyczących współczesnych zadań i przyszłości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB). Polityka ta stanowi najbardziej drażliwy element aktywności zewnętrznej UE, wpływający na skalę podejmowanych zadań w ramach stosunków zewnętrznych, chociaż sama nie jest istotnym beneficjentem budżetu wspólnot. Jednak aby mówić o międzynarodowym otoczeniu Unii Europejskiej i o jej polityce zagranicznej, należy określić przede wszystkim, gdzie kończył się zasięg terytorialny Unii w 2007 r., jakie obszary formalnie pozaunijne są sygnatariuszami porozumień zrównujących je pod niektórymi względami z krajami członkowskimi i jakie tereny przestaną być „zagranicą” w najbliższej przyszłości. Poszczególne państwa i terytoria są więc w ramach stosunków zewnętrznych różnie traktowane pod względem formalnym, finansowym i politycznym.

2. Zasięg przestrzenny Unii Europejskiej

Unia Europejska z początkiem 2007 r., kiedy nastąpiła akcesja Bułgarii i Rumunii, stała się ugrupowaniem obejmującym 27 państw. W istocie niektóre państwa nie weszły do UE w całości. Zgodnie z art. 299.4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) [*Prawo Unii...* 2005, s. 164]. Spod działania prawa wspólnotowego wyłączone są regiony należące do:

- Wielkiej Brytanii – Wyspy Normandzkie (Guernsey i Jersey), Wyspa Man (terytoria te mają autonomiczny status), Gibraltar (terytorium zależne) oraz brytyjskie strefy suwerenne na Cyprze;
- Danii – Wyspy Owcze oraz Grenlandia (terytoria autonomiczne); leżąca w Ameryce Płn. Grenlandia nie jest wymieniana w tym artykule i jest jedynym w histo-

rii obszarem, który przez dekadę należał wraz z Danią do ówczesnej EWG, lecz z niej wystąpił¹.

Niektóre inne obszary formalnie stanowiące część UE mają specjalny status wyłączający np. działanie zharmonizowanego wspólnotowego prawa w zakresie podatków pośrednich. Wymienione są one enumeratywnie w art. 2 Ustawy z dnia 11 lipca o podatku od towarów i usług²:

- Francja – cztery departamenty zamorskie (DOM);
- Hiszpania – Wyspy Kanaryjskie, Ceuta, Melilla;
- Finlandia – Wyspy Alandzkie;
- Niemcy – wyspa Helgoland, terytorium Buesingen,
- Włochy – Livigno, Campione d’Italia;
- Grecja – Góra Athos.

Wszystkie te regiony są częściami UE, a siedem wymienionych regionów Francji i Hiszpanii (zdefiniowanych na poziomie regionalizacji NUTS 2) leży na trzech kontynentach – w Afryce, Ameryce Północnej i Ameryce Południowej. Z drugiej strony istnieją obszary pozaunijne – państwo (Monako) i region (Wyspa Man), a także strefy suwerenne na Cyprze – Akrotiri i Dhekelia, objęte wspólnotowymi przepisami podatku VAT. W zakresie prawa podatkowego respektują więc dorobek prawny UE bardziej niż wskazane terytoria członkowskie.

Do zbioru regionów pozaeuropejskich zaliczamy także należący geograficznie do Azji Cypr oraz portugalską Maderę, chociaż inny region położony znacznie dalej niż Madera od Portugalii kontynentalnej – Azory, jest formalnie zaliczany do Europy. W efekcie, w Europie znajduje się 26 państw członkowskich UE z 44 istniejących³ (liczba ta obejmuje także Rosję położoną na dwóch kontynentach, a nie obejmuje Turcji i Kazachstanu, ze względu na stosunkowo mały odsetek ludności zamieszkującej europejskie części terytoriów tych państw). Oficjalny status kraju kandydującego do UE nadany Turcji w 2005 r. w połączeniu z przytoczonymi uprzednio faktami wskazuje, iż zapis art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) o możliwości przystępowania do Unii europejskich państw spełniających określone warunki [*Prawo Unii...* 2005, s. 205], nie jest traktowany wąsko, lecz rozszerzająco. W chwili obecnej aż 18 państw europejskich nie aplikuje do UE lub nie spełnia warunków umożliwiających akcesję. Można dokonać ich segmentacji ze względu na związki z UE, rzutujące na sposób traktowania w ramach działań zewnętrznych UE.

¹ Grenlandii dotyczy jednak zapis art. 187 TWE. Wiąże ją z UE odnowiony w 2006 r. układ o partnerstwie oraz umowy, m.in. dotyczące rybołówstwa. Grenlandia uzyskuje środki UE na poziomie 6% swojego PKB – więcej niż kraje UE. Zob. informacje prasowe: [*Proposal for...* 2006; *Grenlandia będzie...*, 2006].

² [DzU 2004 nr 54, poz. 535 z późn. zm.]. Przedstawioną listę uzupełniono w 2007 r. o Wyspy Normandzkie i Gibraltar – aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w przypadku częstej niewiedzy o ich pozawspólnotowym charakterze.

³ Warto zauważyć, że do Rady Europy należy 47 państw – 42 europejskie (wyjątkami są Białoruś i Watykan) oraz 5 azjatyckich: Cypr, Turcja, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja.

3. Grupy państw w otoczeniu Unii Europejskiej

Stosunki międzynarodowe są pojęciem obszernym, na które składają się m.in. międzynarodowe stosunki polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturalne i militarne. Dlatego zakres działań zewnętrznych (*external actions*) UE obejmuje każdą z tych sfer. W epoce sprzed Maastricht (TUE) aktywność Wspólnoty (WE) koncentrowała się niemal wyłącznie na sferze ekonomicznej. Pełne wdrożenie z dniem 1 stycznia 1993 r. zasad jednolitego rynku europejskiego pozwoliło w większym stopniu przenieść punkt ciężkości procesu pogłębiania integracji na sferę pozaekonomiczną. Z drugiej strony nadal najważniejsze kroki regulacyjne i realne koncentrowały się na budowie Unii Gospodarczej i Walutowej; w chwili tworzenia Traktatu amsterdamskiego (TA) – na kwestiach społecznych, a Traktatu nicejskiego (TN) – na reformach prawno-instytucjonalnych umożliwiających rozszerzanie UE. Dopiero Traktat reformujący (TR; nazywany do 2007 r. konstytucyjnym) powrócił do problemu pogłębiania integracji politycznej. Gospodarka jest zresztą także głównym celem i polem negocjacji politycznych. Dlatego sfera ekonomiczna ciągle zdecydowanie dominuje zarówno we współpracy państw członkowskich, jak i w kontaktach z otoczeniem. Dotyczy to wszystkich grup państw, z którymi współpracuje UE.

Osiemnaście państw europejskich spoza UE mieści się w następujących grupach: kraje EFTA (4), minipaństwa (4), kandydaci do UE (2 oraz Turcja), pozostałe państwa Zachodnich Bałkanów (4), państwa objęte Polityką Sąsiedztwa (3 oraz 13 pozaeuropejskich) i Rosja – klasyczny partner UE w ramach WPZiB.

Kraje EFTA i Europejski Obszar Gospodarczy

Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, do którego w różnych okresach należało sześciu obecnych członków UE (Wielka Brytania, Dania, Portugalia, Austria, Szwecja, Finlandia) obejmuje cztery państwa: Szwajcarię, Lichtenstein, Norwegię i Islandię. W 2006 r. akces do stowarzyszenia zgłosiły Wyspy Owcze [*Grenlandia będzie...* 2006], region autonomiczny, który liczy więcej mieszkańców niż Lichtenstein czy 3 inne minipaństwa europejskie. Chociaż obecnie nie ma on pełnej osobowości prawnomiędzynarodowej, to można jednak oczekiwać, iż wkrótce stanie się piątym sygnatariuszem EFTA. Przyspieszenie procesów integracyjnych w Europie Zachodniej następujące po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) nie mogło ominąć także krajów nie należących do Wspólnoty. Wdrażanie prawa eliminującego bariery dostępu do rynków i ograniczenia czterech swobód przepływów (towarów, usług, kapitału, osób) następowało równolegle w krajach EWG i EFTA. Uczestnictwo w rynku liczącym ówczesnie 380 mln konsumentów stanowiło okazję dla państw EFTA (zamieszkiwanych przez niespełna 12,5 mln osób) do uzyskania korzyści skali. Wspólnoty podpisały w 1991 r. porozumienie z państwami EFTA, sankcjonujące wcześniejsze ustalenia w sprawie przyjęcia 80% przepisów prawnych UE (*acquis communautaire*), co umożliwiło stworzenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Celami EOG były: tworzenie europejskiego rynku wewnętrznego

wprowadzanie w życie polityki wspólnotowej przy udziale państw EFTA, dążenie do ożywienia gospodarczego i redukcji bezrobocia, doradztwo w zakresie wielostronnego układu handlowego. W Szwajcarii społeczeństwo opowiedziało się na drodze referendum przeciwko przystąpieniu do EOG, co jednak nie zmieniło zasady wdrażania we własnym interesie przez ten kraj znacznej części dorobku prawnego Wspólnot Europejskich. EOG liczy więc obecnie 30 członków (wszystkie kraje UE oraz Norwegia, Islandia i Lichtenstein), natomiast współpraca gospodarcza ze Szwajcarią przebiega na niemal identycznych zasadach jak wewnątrz EOG. Można zauważyć, że ogólny poziom zintegrowania gospodarczego i prawnego wewnątrz EOG jest zbliżony do występującego w skali WE na początku lat 90. Towarzyszą temu rozwiązania instytucjonalne (Wspólny Komitet EOG) oraz prawne⁴ i finansowe (budżet EOG jest kształtowany na poziomie 1% budżetu ogólnego WE). Przynosi to również korzyści nowym krajom członkowskim UE, m. in. w zakresie przepływu osób oraz polityki spójności.

W zakresie swobody przepływu osób kraje EFTA otwierały całkowicie lub częściowo swój rynek pracy, stosując się do terminów okresów przejściowych ustalonych w Traktacie akcesyjnym; likwidacja kontroli granicznych na zasadach określonych w Układzie z Schengen nastąpiła w Norwegii i Islandii w 2001 r., natomiast w Lichtensteinie i Szwajcarii nastąpi 1 listopada 2008 r. (dla 9 krajów, które weszły do UE w 2004 r., otwarto granice 21 grudnia 2007 r.; w końcu 2008 r. poza Schengen pozostanie 5 państw EOG: Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Rumunia i Bułgaria).

W odniesieniu do polityki spójności UE kraje EFTA w 2004 r. (Szwajcaria w 2005 r.) wyasygnowały środki na wsparcie najbiedniejszych państw członkowskich UE na lata 2004-2009 w kwocie 600 mln euro (w ramach Mechanizmu Finansowego EOG) dla 13 państw (10 nowych oraz Hiszpanii, Portugalii i Grecji), a Norwegia dodatkowo 567 mln euro dla 10 nowych państw (Norweski Mechanizm Finansowy); zasady aplikacyjne są zbliżone do stosowanych w ramach funduszy strukturalnych UE.

Skutkiem umów o wolnym handlu EFTA – WE jest poziom wzajemnych obrotów handlowych, który w 2005 r. był 120-krotnie większy niż wewnątrz EFTA (por. [This is... 2007, s. 17]). O sile związków świadczy to, iż główny sekretariat EFTA znajduje się w Genewie, ale drugi znajduje się w Brukseli, natomiast Urząd Doradców Statystycznych – w Luksemburgu.

Norwegia już dwukrotnie kończyła negocjacje akcesyjne, przyjmując cały wspólnotowy dorobek prawny, a następnie w referendum odrzucając przystąpienie do WE (w przyszłości realne jest trzecie referendum w tej sprawie), co oznacza większe zintegrowanie tego państwa z UE niż w przypadku pozostałych członków EFTA. Szwajcaria jest z zasady niechętna podpisywaniu porozumień międzynarodowych i przystępowaniu do ugrupowań i organizacji międzynarodowych (przez wiele lat dotyczyło to nawet ONZ), ale również w tym kraju jeden z członków rządu zauważył

⁴ Przykładowe umowy podpisane w końcu 2007 r., opisane w informacjach prasowych [Strengthening Co-operation 2007; Launching of Negotiations 2007].

niedawno, iż Szwajcaria nie będzie trwała wiecznie jak samotna wyspa wewnątrz UE. Poziom integracji tych państw ze wspólnotami jest więc bardzo wysoki (zob. [Unia Europejska... 2005, s. 152-157]⁵), stosunki mają charakter uprzywilejowany i dlatego tylko formalnie są one traktowane jako zagranica.

Minipaństwa Europy

Największym z minipaństw Europy jest Andora licząca 75 tys. mieszkańców. Leżąca między Francją i Hiszpanią i mająca od średniowiecza półsuwerenny ustrój (tytułarna zależność od władcy Francji i biskupa z hiszpańskiego Seo de Urgel), potwierdzony konstytucją z 1993 r., Andora wykorzystuje rozwiązania prawne krajów sąsiednich, m.in. mając do końca 2001 r. w obiegu pesetę hiszpańską i franka francuskiego, a obecnie euro. Andora nie zawarła jednak formalnej umowy ze WE w tej sprawie, w odróżnieniu od pozostałych 3 minipaństw – Monako, San Marino i Watykanu (każde z nich liczy mniej niż 35 tys. mieszkańców). Umowy dają im m.in. prawo bicia pamiątkowych monet euro. Rozmiary tych państw wykluczają samodzielne kształtowanie całego dorobku prawnego, co w praktyce sprowadza się do przyjmowania większości zasad obowiązujących w krajach sąsiednich – Francji (Monako) i Włoch (San Marino i Stolica Apostolska), a to oznacza respektowanie wspólnotowego *acquis communautaire*. Niewielkie rozmiary wykluczają także w przyszłości ich formalną akcesję (najmniejsze w UE Malta i Luksemburg liczą ponad 400 tys. mieszkańców) na rzecz utrzymania obecnego statusu – *de facto* paracłonkowskiego.

Kraje kandydackie

Oficjalny status kandydacki uzyskały w październiku 2005 r. Chorwacja i Turcja, a następnie Była Jugosłowiańska Republika Macedonii. Ten status umożliwił owym trzem państwom prowadzenie negocjacji akcesyjnych i wymusza dostosowanie prawa do porządku wspólnotowego. Spośród barier szybkiego członkostwa na pierwszy plan wysuwają się polityczne. Jednakże nawet Turcja, której one dotyczą w największym stopniu, nie będzie mogła być zbyt długo trzymana w „politycznej zamrażarce”, gdyż długofalowo mogłoby to się okazać zbyt niebezpieczne dla Europy. Deklaracje polityków unijnych oraz wyższych urzędników instytucji wspólnotowych są powściągliwe, lecz optymistyczne⁶. Jednak niemal co czwarty dziennikarz akredytowany przy Komisji Europejskiej jest przekonany, że Turcja nigdy nie wejdzie do UE, natomiast wśród pozostałych przeważa pogląd, iż nastąpi to w latach 2016-2019 [Survey: Brussels... 2007]. Władze tureckie podejmują

⁵ Znajduje się tam wykaz m.in. 15 umów bilateralnych podpisanych z Konfederacją Szwajcarską.

⁶ Wielkość tego kraju, jego odmiennosc kulturowa i zarzuty polityczne (m. in. problem Cypru Północnego, skali demokracji i respektowania praw obywatelskich, w tym mniejszości narodowych, rozliczenia się z trudną przeszłością itp.) wpływają na wyrażanie otwartego sprzeciwu wobec akcesji Turcji przez niektórych polityków i osoby opiniotwórcze. Zob. np. [Francja zagraża...2007].

intensywne reformy ekonomiczne, społeczne i polityczne, aby przystąpienie było możliwe już w 2014 r. [*Turkey Says...* 2007], a więc na początku kolejnej perspektywy finansowej. W listopadzie 2007 r. Turcja miała prowizorycznie zamknięty jeden rozdział negocjacyjny (z 33), a 4 dalsze otwarte. Z kolei Chorwacja prowizorycznie zamknęła 2 rozdziały i 14 otworzyła (pojawiają się oceny, iż Chorwacja wejdzie do UE jeszcze przed zakończeniem obecnej perspektywy finansowej). BJR Macedonia koncentrowała swoje wysiłki na spełnieniu wstępnych kryteriów politycznych i gospodarczych [*Key Findings...* 2007; Rehn, *The Commission...* 2007]. Wszystkie te państwa posiadają układy stowarzyszeniowe ze WE (w przypadku Chorwacji i Macedonii – SAA – *Stabilisation and Association Agreement*), korzystają z pomocy ze środków przedakcesyjnych IPA (do 2006 r. CARDS), a w podstawowych sprawach politycznych współczesnego świata zgadzają się ze stanowiskiem Rady UE wyrażanym w publikowanych komunikatach i oświadczeniach. Ich stosunki ze wspólnotami są wybitnie uprzywilejowane.

Region Zachodnich Bałkanów

W dokumentach wspólnotowych cztery kraje Zachodnich Bałkanów nazywane są potencjalnymi krajami kandydującymi. Podążają one ścieżką wyznaczoną przez Chorwację i Macedonię i można oczekiwać, że wkrótce uzyskają status kraju kandydującego. Najbardziej zaawansowana jest Albania, która podpisała w 2006 r. układ SAA, oraz Czarnogóra, która uzyskała niepodległość w połowie 2006 r., a już w październiku 2007 r. złożyła podpis pod porozumieniem SAA (układy te wymagają ratyfikacji przez kraje UE-27). Pozostałe państwa mają poważne problemy polityczne, które spowalniają działania integracyjne. Negocjacje SAA z Bośnią i Hercegowiną zakończono w grudniu 2006 r., lecz układ nie został jeszcze podpisany, natomiast Serbia w połowie 2007 r. spełniła warunki wznowienia zawieszonych uprzednio negocjacji SAA (parafowanie układu przez Serbię nastąpiło w listopadzie 2007 r.) [*Key Findings...* 2007; *Realizacja ponownego...*; *Montenegro Takes...* 2007; Rehn 2007, *Serbia's...* 2007]. Najpoważniejszą barierą przyszłego członkostwa jest trudny do rozwiązania problem Kosowa, formalnie serbskiej prowincji (*de facto* niezależnej) dążącej do niepodległości przy ostrożnym wsparciu ze strony UE⁷. W raportach na temat rozszerzenia oraz w działaniach instytucji wspólnotowych Kosowo jest traktowane jak piąte państwo aspirujące do członkostwa w UE w regionie Zachodnich Bałkanów.

⁷ Jest to poważny problem prawa międzynarodowego, gdyż uznanie niepodległości Kosowa można traktować jako kontynuację działań społeczności międzynarodowej, która w 2000 r. zbrojnie odebrała prowincję suwerennego państwa. Jest to także problem polityczny, gdyż Serbię wspiera Rosja, która w 2006 r. na Rugii podczas szczytu grupy państw najbardziej uprzemysłowionych (G7+1), kategorycznie sprzeciwiła się niepodległości Kosowa. Wyrazem ostrożności UE jest używanie przy nazwie Kosowo adnotacji „wg rezolucji nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ”, a także przestrogi pod adresem nowo wybranych władz samorządowych Kosowa przed jednostronnym ogłoszeniem niepodległości (zapowiedzianym na 10 grudnia 2007 r.), pomimo prac UE w tym kierunku [*EU Countries...* 2007; *Kosovo Warned...* 2007; *Kosovo's Contested...* 2007].

Wszystkie wymienione 5 terytoriów objętych procesem stabilizacji i stowarzyszenia (podobnie jak Chorwacja i Macedonia) uzyskuje wsparcie ze środków Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej IPA, jest zachęcane do współpracy regionalnej i liberalizacji wzajemnych stosunków handlowych w ramach formalnego członkostwa w CEFTA⁸, a w dwóch z tych terytoriów walutą obiegową jest euro⁹.

Beneficjenci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) pojawiła się w chwili rozszerzenia UE w 2004 r. na bazie funkcjonującego od połowy lat 90. Partnerstwa Śródziemnomorskiego (PŚ), którym przed zmianą swojego statusu były objęte także Malta, Cypr i Turcja. W tej chwili w ramach PŚ funkcjonuje 5 śródziemnomorskich państw Afryki (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt) oraz 5 terytoriów Azji (Liban, Syria, Jordania, Izrael i Autonomia Palestyńska¹⁰). Pozostałe państwa ENP nie mieszczą się w PŚ i znajdują się na obszarze byłego Związku Radzieckiego. Są to 3 kraje azjatyckie: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia, oraz 3 europejskie: Mołdowa, Ukraina i Białoruś. Dotyczy ich specjalna inicjatywa – Synergia Morza Czarnego, łącząca kraje ENP z członkami UE Rumunią i Bułgarią, a z drugiej strony z Rosją i Turcją [*Black Sea...* 2007].

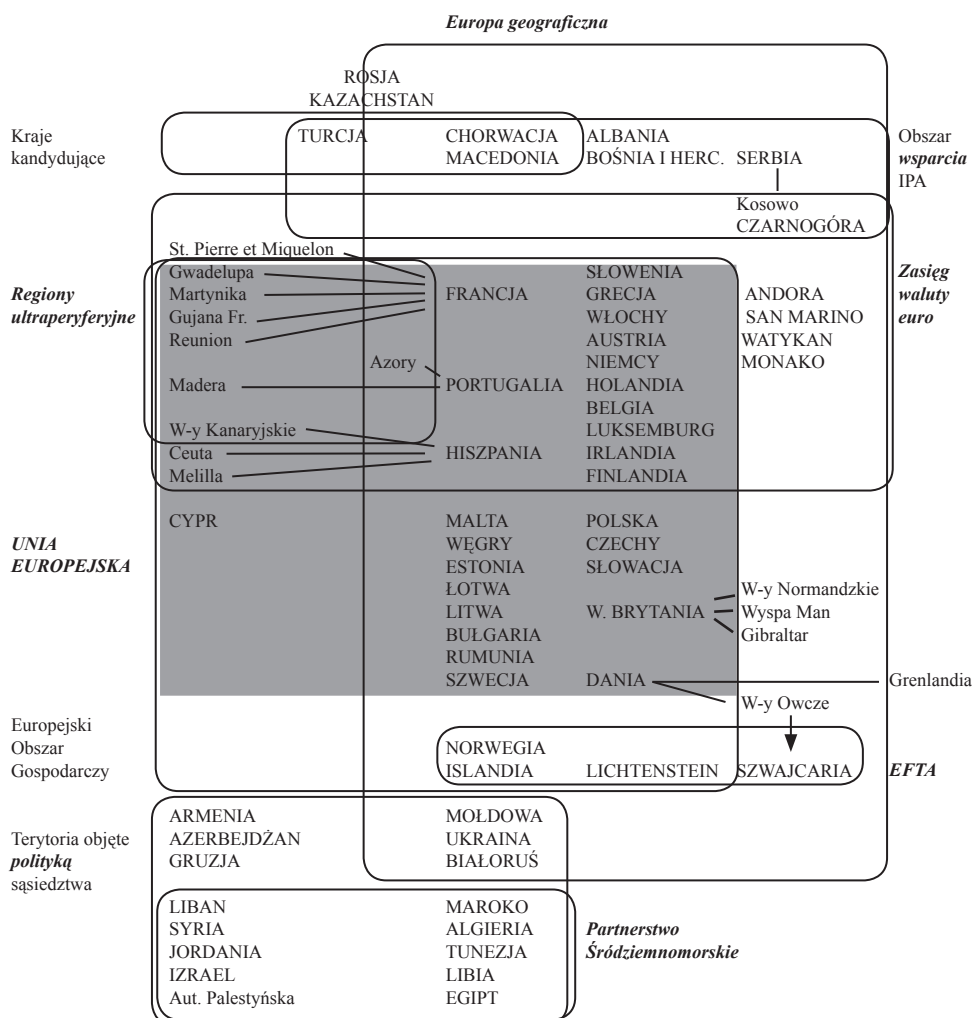
Kraje PŚ podpisują ze WE porozumienia stowarzyszeniowe (AA – *Association Agreement*), natomiast republiki postradzieckie porozumienia o współpracy i partnerstwie (PCA – *Partnership and Cooperation Agreement*). Czynniki polityczne (przede wszystkim nieprzestrzeganie praw człowieka) zadecydowały, że nie podpisano porozumień z Libią, Syrią i z Białorusią. W stosunku do tych krajów oraz Algierii nie przyjęto także Planów Działania ENP¹¹. Pewne formy współpracy jednak występują nawet w przypadku wymienionych państw, m.in. współpraca transgraniczna w ramach euroregionów finansowana w latach 2000-2006 ze środków Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III A. Z kolei współpracę transnarodową finansowano w ramach Interreg III B, w tym programy Western Mediterranean oraz CADSES.

⁸ Po rozszerzeniu UE o 10 państw w latach 2004-2006 Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu obejmowało jedynie Rumunię, Bułgarię i Chorwację. Wejście do UE od 1 stycznia 2007 r. Rumunii i Bułgarii groziło wygaśnięciem tego układu, lecz zachęty ze strony Komisarza ds. Rozszerzenia, O. Rehna, spowodowały, że jeszcze w 2006 r. do CEFTA przystąpiła DJR Macedonia, a w 2007 roku reszta Zachodnich Bałkanów (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia i Kosowo) oraz spoza tego obszaru Mołdowa.

⁹ Kosowo i Czarnogóra wprowadziły euro wraz z pojawieniem się tej waluty w obiegu w 2002 r. (były to wtedy części składowe Jugosławii), ale nie podpisały stosownych porozumień ze WE. Z tego powodu Czarnogóra została upomniana w październiku 2007 r. przez Komisję Europejską, która jednak nie zażądała wymiany waluty na własną, gdyż byłoby paradoksem wycofywanie się teraz z euro, po to, by za kilka lat po akcesji do UE mieć obowiązek tę walutę wprowadzić.

¹⁰ Autonomia Palestyńska jest podmiotem PŚ, ale – podobnie jak Kosowo – nie ma osobowości prawnomiędzynarodowej, stanowiąc część Izraela.

¹¹ Zasady funkcjonowania ENP określono w dokumencie [*Communication from...*], następnie w regulacji z października 2006 r. Podstawowe kierunki działań wynikają z planu wzmocnienia współpracy, zob. [*Strengthening the European...* 2007].



Rys. 1. Unia Europejska na tle otoczenia

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2007-2013 nadal funkcjonuje Interreg (czwarta edycja), lecz obecnie ze statusem programu w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Zasadnicze jednak środki dla 10 podmiotów PŚ pochodzą z zainicjowanego w 1996 r. specjalnego programu MEDA, natomiast dla 6 państw postradzieckich – z programu TACIS. Od 2007 r. w miejsce tych programów pojawił się Instrument Europejskiego Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Realizację ENP wspiera także EFTA, gdyż zasadniczym celem ENP jest rozciągnięcie strefy stabilności bezpieczeństwa i dobrobytu na całą Europę i jej otoczenie.

Relacje z państwami otoczenia UE ilustruje rys. 1.

4. Stosunki z innymi państwami świata

Państwa i terytoria zamorskie (OCT)

Terytoriów zamorskich czterech państw członkowskich UE nie można traktować jako klasycznych kolonii, chociaż są pozostałością po dawnych imperiach kolonialnych. Mają zwykle bardzo szeroką autonomię, a metropolie w znacznej skali je finansują. Obowiązek ich wspierania (środki pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju) wzięły na siebie także Wspólnoty Europejskie, określając cele i zasady stowarzyszenia już w 1957 r. (art. 131-135 TEWG – obecnie art. 182-188 TWE). Zgodnie z art. 3.1 TWE „... działalność Wspólnoty obejmuje, na warunkach i zgodnie z harmonogramem przewidzianym w niniejszym Traktacie: ... s) stowarzyszenie z krajami i terytoriami zamorskimi w celu zwiększenia wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego...” [*Prawo Unii...* 2005, s. 23-24, 164, 173]. Dołączona do Traktatu lista (załącznik II) obejmuje 21 terytoriów, z których największe liczą 230-260 tys. mieszkańców (Polinezja Francuska, Nowa Kaledonia, Antyle Holenderskie), a aż 16 z tych terytoriów nie przekracza liczby 65 tys. mieszkańców¹². Są to wyłącznie wyspy i archipelagi, które obecnie nie aspirują do niepodległości (poza autochtonami, stanowiącymi mniejszość w Nowej Kaledonii). Najwięcej – 12 terytoriów należy do Wielkiej Brytanii (największe, Bermudy, liczą 65 tys. mieszkańców, a najmniejszą wyspę Pitcairn zamieszkuje niespełna 50 osób), 6 archipelagów należy do Francji, a 2 do Holandii. Listę uzupełnia opisana uprzednio duńska Grenlandia. Można oczekiwać, że w przyszłości niektóre z tych wysp staną się regionami UE, uzyskując status zbliżony do obecnych czterech zamorskich departamentów Francji¹³. Poza umową stowarzyszeniową UE – OCT zawierane są niekiedy także inne umowy, poświęcone wybranym aspektom współpracy¹⁴.

Kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)

Współpraca z krajami rozwijającymi się – dawnymi koloniami państw UE, jest wyrazem odpowiedzialności Europy za okres kolonializmu. Została ona zapoczątkowana zapisami Traktatu rzymskiego i początkowo dotyczyła jedynie 18 kolonii frankofońskich (francuskich i belgijskich oraz Somalii) w Afryce, które na przełomie lat 50. i 60. uzyskały niepodległość. Obecnie regulują ją zapisy art. 3.1 r) oraz art. 177-181 TWE. Stosowny rozdział nosi nazwę „Współpraca na rzecz rozwoju”, a działania w tym zakresie nazywane są polityką rozwoju, podobnie jak powołany specjalnie w tym celu Europejski Fundusz Rozwoju (ma on charakter pozabudżetowy i wszystkie kraje UE wnoszą tu osobną składkę). Wobec pierwszych beneficjentów działań wspólnotowych stosowano nazwę Stowarzyszone Kraje Afryki i

¹² Dane demograficzne w niniejszym opracowaniu pochodzą z: [*Rocznik Statystyczny...* 2006].

¹³ Zależy o to szczególnie Majotta leżąca niedaleko Madagaskaru. Gdyby taki status uzyskała Polinezja Francuska, Unia Europejska leżałaby na wszystkich sześciu kontynentach.

¹⁴ Podobnie jak Monaco, San Marino i Watykan także liczące 7 tys. mieszkańców francuskie wyspy Saint Pierre et Miquelon, położone na Atlantyku u wybrzeży Kanady, zawarły porozumienie w sprawie waluty euro.

Madagaskaru (AASM), natomiast nazwa AKP jest używana od połowy lat 70., kiedy to przyjęciu do WE Wielkiej Brytanii znaczną część nowych członków tworzyły wyspy Pacyfiku oraz Morza Karaibskiego. Z czasem do tej grupy zaczęto włączać także państwa, które niepodległość uzyskały wcześniej, niekiedy jeszcze w XIX w. (np. Haiti, Dominikana), lub które praktycznie nigdy nie były koloniami (np. Liberia, Etiopia). Na przełomie XX i XXI wieku przyjęto Republikę Południowej Afryki, Kubę i Timor Wschodni, a liczba państw AKP doszła do 79 – 48 afrykańskich, 16 karaibskich (13 wyspiarskich i Belize oraz z Ameryki Południowej – Gujana i Surinam) i 15 pacyficznych (wyłącznie wyspiarskie, w tym zaliczany do Azji Timor Wschodni). Do AKP należą wszystkie kraje afrykańskie, poza wymienionymi pięcioma państwami ENP i PŚ (podmioty polityki sąsiedztwa uzyskują większe korzyści niż kraje AKP) oraz mającą niestabilizowaną sytuację międzynarodową Saharą Zachodnią. Kraje afrykańskie stanowią trzon grupy, mając dominujący potencjał demograficzny. Łącznie w państwach AKP żyje ponad 800 mln osób (w Afryce 757 mln, w strefie Karaibów 36,5 mln, a w strefie Pacyfiku ponad 9 mln), a więc co ósmy mieszkaniec globu¹⁵.

Multilateralne umowy stowarzyszeniowe były zawierane w stolicy Kamerunu – Jaundé (konwencje z 1963 i 1969 r.), w stolicy Togo – Lomé (konwencje z 1975, 1979, 1984 i 1989 r.), a ostatnie, obecnie realizowane porozumienie zawarto na 20 lat w 2000 r. w stolicy Beninu – Cotonou (zgodnie z przyjętą zasadą co 5 lat ulega ono rewizji – w 2005 r. miało to miejsce w stolicy Botswany Gaborone). Konwencje te zawsze miały charakter asymetryczny – kraje WE zgadzały się na bezcłowy import 99,5% produktów z państw AKP, które zachowały prawo do utrzymania ceł wwozowych) (szerzej [Leonard 1998, s. 264-268])¹⁶ Porozumienie z Cotonou dotyczy przede wszystkim sfery gospodarczej i zawiera szereg odniesień, m.in. do milenijnych celów rozwojowych (MDGs), sektora społecznego, podmiotów (aktorów) niepaństwowych, młodzieży, wiedzy tradycyjnej, technologii informacyjnej, współpracy regionalnej oraz państw wyspiarskich. Najważniejsze są postanowienia handlowe, ułatwienia inwestycyjne oraz wsparcie finansowe ze strony UE. Porozumienie zawiera także postanowienia polityczne dotyczące m.in. dialogu politycznego, nieprolifracji broni masowego rażenia, akceptacji działań Międzynarodowego Trybunału Karnego¹⁷ i współpracy w zwalczaniu terroryzmu [*Compendium on Co-operation...* 2000; ec.europa.eu... 2007].

¹⁵ Obliczenia własne, dane za 2005 r.

¹⁶ Preferencje celne zapewniają krajom AKP nadwyżkę w wymianie handlowej, która w latach 2000-2006 oscylowała wokół 10% wartości eksportu i kształtowała się na poziomie od 2,1 do 6,7 mld euro [Eurostat. Statistics... 2007].

¹⁷ W związku z krótkim okresem działania trybunału (zgłoszenia państw od 1998 r.; uruchomienie działalności z początkiem 2002 r.) w końcu 2007 r. skupiał on zaledwie 105 państw świata (bez USA, Rosji, całej Afryki Północnej i zdecydowanej większości państw Azji.). Na 79 państw AKP jurysdykcji Trybunału poddały się 43 kraje, a więc wyższy odsetek niż w skali całego świata. Liczba ta będzie wzrastać, ale nie należy oczekiwać szybkiej zgody na odpowiadanie przed MTK państw AKP łamiących prawa człowieka lub objętych najbardziej nabrzmiałymi konfliktami wewnętrznymi i międzynarodowymi (np. Kuby, Haiti, Sudanu, Erytrei, Angoli i in.).

Uzupełnieniem Porozumienia z Cotonou są negocjowane osobno z 6 regionami AKP (Afrykę podzielono na 4 regiony) Umowy Partnerstwa Gospodarczego (EPA), które przewidują całkowitą eliminację kwot importowych i ceł przez UE z zachowaniem okresów przejściowych dla cukru i ryżu. Obecnie całkowity brak barier dotyczy 40 krajów AKP zaliczanych przez MFW do grupy najmniej rozwiniętych krajów świata (LDCs) [EU Offers Full... 2007]. Innym polem współpracy w skali całej Afryki (wraz z pięcioma państwami ENP) jest Strategia UE dla Afryki przyjęta w październiku 2005 r. i koncentrująca się na wspieraniu realizacji zadań milenijnych (MDGs) w wyniku współpracy Unii Europejskiej i Unii Afrykańskiej oraz organizacji regionalnych [European Commission Discusses... 2005]. Do tej pory odbyły się dwa szczyty UE – Afryka. Pierwszy miał miejsce w 2000 r. w Kairze, natomiast drugi w Lizbonie w grudniu 2007 r. W ramach Wspólnej Strategii UE – Afryka przyjęto 5 inicjatyw politycznych partnerstwa w zakresie: energii, zmian klimatycznych, migracji, mobilności i zatrudnienia, demokratycznego rządzenia; politycznej i instytucjonalnej architektury [Commission Adopts... 2007].

Podobne uzupełniające działania odnoszą się do pozostałych stref AKP. W przyjętej przez Komisję w marcu 2006 r. Strategii UE dla Karaibów promuje się silne partnerstwo na rzecz rozwoju, walki z ubóstwem, demokracji, przestrzegania praw człowieka i likwidowania globalnych zagrożeń pokoju, utrzymania bezpieczeństwa i stabilności, a konferencja na najwyższym szczeblu odbyta w tym samym czasie w Brukseli rozszerzyła zaangażowanie UE w sprawy zwalczania nierówności i wykluczenia społecznego na Karaibach i w całej Ameryce Łacińskiej [EU and the Caribbean...].

Inne kraje rozwijające się

UE preferuje podpisywanie multilateralnych porozumień także w przypadku innych grup państw rozwijających się. Strategicznym kierunkiem działań jest liberalizacja handlu światowego i wypełnianie zobowiązań nakładanych na kraje rozwinięte – dawniej przez Rundę Urugwajską GATT, a obecnie wyznaczanych przez negocjacje toczone w ramach Rundy Doha WTO. UE dąży do podpisania umów o wolnym handlu (FTA) z najbardziej zaawansowanymi partnerami. Skala obrotów handlowych i siła współpracy na innych płaszczyznach z krajami lub grupami państw jest zróżnicowana.

To nie USA, lecz Unia Europejska jest największym inwestorem zagranicznym oraz kredytodawcą w Ameryce Łacińskiej, a dla wielu państw, zwłaszcza należących do Mercosuru (Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Paragwaj), jest także głównym partnerem handlowym. Nakładają się na to silne związki kulturowe regionu z Hiszpanią i Portugalią. Odbyły się cztery szczyty UE–Ameryka Łacińska/Karaiby: w Rio (1999), Madrycie (2002), Guadalaharze (2004) i w Wiedniu (2006). W szczycie wiedeńskim brało udział 25 przywódców unijnych i 33 z Ameryki Łacińskiej oraz Karaibów. Postanowiono podwoić w ciągu pięciu lat zarówno inwestycje, jak i handel wzajemny. Na szczycie podjęto także decyzję o rozpoczęciu negocjacji z sześci-

ma państwami Ameryki Środkowej w celu osiągnięcia do 2010 r. porozumienia o wolnym handlu¹⁸. Stosunki wielostronne określane są wzmocnionym partnerstwem strategicznym, które powinno przejawiać się w sieci układów o stowarzyszeniu i porozumieniu o wolnym handlu, wzajemnym wzmacnianiu znaczenia na arenie międzynarodowej, współpracy ekonomicznej, w zakresie spraw społecznych, edukacji i ochrony środowiska, zwalczania narkotyków i korupcji itp. [*Ameryka Łacińska...* 2005]. Między szczytami gromadzącymi przywódców państw odbywają się spotkania na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Na spotkaniu w Santo Domingo (Dominikana) w kwietniu 2007 r. przedstawiono plan finansowy i główne kierunki wsparcia ze strony UE w latach 2007-2013. Partnerem UE w tych rozmowach była powstała w 1986 r. Grupa z Rio, skupiająca niemal wszystkie państwa latynoamerykańskie [*Ell and Latin...* 2007]. Jednocześnie z najważniejszymi państwami Ameryki Łacińskiej zawierane są umowy dwustronne. Na przykład realizacja umowy stowarzyszeniowej UE-Chile zamyka się w trzech obszarach: dialog polityczny, wolny handel oraz współpraca. Programy współpracy w latach 2007-2013 (przewidziano kwotę 41 mln euro) dotyczą trzech sektorów: spójności społecznej, szkolnictwa wyższego oraz innowacji i konkurencyjności. Na nieco niższym poziomie są stosunki z Brazylią, której na szczycie w Lizbonie (w składzie: przewodniczący Komisji, premier Portugalii i prezydent Brazylii) zaproponowano strategiczne partnerstwo, umożliwiające poszerzenie dotychczasowej współpracy o rozwój regionalny, transport morski i energię. Współpracę w zakresie polityki regionalnej zapoczątkowano w listopadzie 2007 r. [*Eu-Chile...* 2007; *EU – Brazylia...* 2007; *Eu Holds...* 2007; *Komisarz Danuta Hübner...* 2007].

Wielostronna współpraca jest również preferowana na kontynencie azjatyckim. Do niedawna stosunkowo małe było zaangażowanie UE w Azji Środkowej, lecz obecnie się to zmienia. Kraje te są traktowane jako „sąsiedzi sąsiadów” UE, a sfery wspólnych zainteresowań dotyczą głównie współpracy energetycznej, wymiany studentów i naukowców, ochrony granic i zwalczania narkotyków, bezpieczeństwa i reform demokratycznych [Ferrero-Waldner 2006].

Szczyty Europa-Azja (ASEM) odbywają się cyklicznie co 2 lata, począwszy od 1996 r., kiedy w Bangkoku spotkało się 15 przywódców europejskich i 10 azjatyckich. Obecnie ASEM obejmuje po stronie azjatyckiej 13 państw (Chiny, Japonię, Koreę Pd. oraz 10 państw ASEAN). Polski premier po raz pierwszy uczestniczył w obradach ASEM w Hanoi (obrady kolejnych szczytów odbywają się naprzemiennie w Azji i w Europie) w 2004 r. – 5 miesięcy po naszym wstąpieniu do UE. Cele generalne ASEM to utrzymanie i wzmocnienie pokoju i stabilizacji oraz stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Ma temu sprzyjać Azjatycko-Europejskie Partnerstwo na rzecz Zwiększenia Wzrostu. Każdy szczyt kończy się konkretnymi ustaleniami o charakterze instytucjonalnym, prawnym i finansowym w zakresie podejmowanych inicjatyw [www.kprm.gov.pl... 2006].

¹⁸ Negocjacje rozpoczęto w czerwcu 2007 r. (13 miesięcy po zakończeniu szczytu) [*EU and the Central...* 2007].

Coraz intensywniejsza jest współpraca UE z dynamicznym regionem Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Wzajemne relacje ugrupowań liczą już ponad 30 lat, a ASEAN jest głównym azjatyckim kierunkiem inwestycji europejskich i piątym partnerem handlowym UE (4-5% europejskiego eksportu i 6-7% importu oraz przeciętny roczny deficyt obrotów 30 mld euro [Eurostat. News... 2007 nr 158]). Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA) było w 2007 r. negocjowane z siedmioma uczestnikami ASEAN (Indonezją, Malezją, Singapurem, Tajlandią, Filipinami, Brunei i Wietnamem), natomiast całe stowarzyszenie ma zostać objęte umową o wolnym handlu (FTA). Oprócz celów gospodarczych PCA koncentruje się na zagadnieniach migracyjnych, nieprolifracji i praw człowieka [EU-ASEAN Increasing... 2007; EU Launches... 2007; EU-ASEN 30 Years... 2007; EU-ASEAN to Push... 2007].

Kraje rozwinięte i potęgi globalne

Azja jest także kontynentem, gdzie leżą kraje rozwinięte (Japonia i Korea Pł.) oraz dwie nowe potęgi gospodarcze świata – Indie i Chiny. Chiny ustępują jedynie Stanom Zjednoczonym pod względem skali obrotów handlowych z UE, Japonia zajmuje piąte miejsce (za Rosją i Szwajcarią; kraj ten od kilkunastu lat sukcesywnie traci wysoką pozycję partnera handlowego), Korea Południowa ósmą pozycję (za Norwegią i Turcją), a Indie dziewiątą (pierwszą dziesiątkę zamyka Brazylia) [„Eurostat. Euro...” 2007]. Komisja Europejska określiła zasady negocjacji nowej generacji umów FTA z Republiką Korei, Indiami i ASEAN-em. Warunkami negocjacji są: odpowiedni potencjał rynkowy (skala i wzrost), poziom protekcji handlowej naruszający interesy UE oraz negocjacje potencjalnych partnerów z konkurentami UE, które mogłyby mieć wpływ na gospodarkę i rynek unijny. W tym kontekście umowy z wymienionymi państwami okazują się priorytetowe [European Commission Welcomes... 2007; EU and Korean 2007]. Kontakty z Indiami są bardzo ożywione, o czym świadczy zorganizowany w końcu listopada 2007 r. w New Delhi ósmy szczyt UE–Indie, poświęcony problemom handlu, energii, zmian klimatycznych, rozmów z WTO oraz współpracy regionalnej (kraje SAARC, Pakistan, Bliski Wschód i Afryka) [EU-India Summit... 2007; Mandelson 2007]. Z kolei szczyty UE–Japonia mają bardzo długą tradycję (do 2007 r. odbyło się 16 szczytów). Wspólny Plan Działania (JAP) obejmuje 4 kluczowe zagadnienia: promowanie pokoju i bezpieczeństwa, zwiększenie wymiany handlowej, współpracę wobec wyzwań globalizacji; zbliżenie ludzi i kultur. Szczegółowe przedsięwzięcia dotyczą m.in. ułatwień inwestycyjnych, współpracy naukowej i energetycznej, wdrażania Protokołu z Kioto i negocjacji handlowych WTO w ramach Rundy Doha [ec.europa... 2007]. Tradycyjnym polem kontrowersji jest właśnie liberalizacja handlu i zarzuty o utrzymywanie przez Japonię różnych form protekcji.

Unia Europejska utrzymuje bliską współpracę ze wszystkimi głównymi państwami APEC. Oprócz Japonii, Korei i Chin zaliczamy tu państwa Pacyfiku północnego (Kanadę i USA) oraz południowego (Australia i Nowa Zelandia). Ostatnie

negocjacje w czerwcu i we wrześniu 2007 r. toczyły się z Nową Zelandią (UE jest po Australii głównym partnerem handlowym tego kraju), a ich efektem jest nowa Wspólna Deklaracja o Stosunkach i Współpracy dotycząca m. in. handlu i inwestycji, bezpieczeństwa w regionie, bezpieczeństwa energetycznego, zmian klimatycznych i zwalczania terroryzmu [*European Union...* 2007; *EU and New Zeland...* 2007].

Drugim partnerem handlowym UE jest ChRL. Rozmowy są także prowadzone na cyklicznych szczytach (na początku grudnia 2007 r. odbył się dziesiąty). Przy szybko rosnących obrotach głównym polem zainteresowania UE jest zmniejszanie nierównowagi salda wymiany. Unijny eksport (64 mld euro) był w 2006 r. przeszło trzykrotnie mniejszy niż import (195 mld). Dawało to 131 mld euro deficytu wzajemnych obrotów, czyli aż 2/3 ujemnego salda UE w kontaktach handlowych ze światem (195 mld euro) [„Eurostat. News...” 2007 nr 160]. Konsekwencją są olbrzymie rezerwy dewizowe Chin (ok. 1,5 bln dolarów), co wywołuje konieczność współpracy w sprawach walutowych dla zapewnienia stabilności światowego systemu finansowego (z drugiej strony UE i USA wywierają presję na Chiny w sprawie znacznej dewaluacji juana). Poziom urynkowania gospodarki chińskiej nadal nie odpowiada standardom światowym, podobnie jak szczegółowe kwestie, np. związane z ochroną praw autorskich i własności intelektualnej. UE prowadzi bardzo intensywną współpracę z Chinami [*EU Troika...* 2007; *Danuta Hübner uczestniczy...* 2007; *Chinas Pledges...* 2007], także w sferze pozaekonomicznej, m.in. w sprawach ekologicznych (Chiny są obok USA głównym emitentem gazów cieplarnianych; USA, Chiny, Indie i Brazylia nie zgadzają się na podpisanie porozumienia z Kioto)[*EUR 500...* 2007]¹⁹ czy przestrzegania praw podstawowych [*Inauguracja pierwszych...* 2007], jednak bez wysuwania na pierwszy plan zasadniczych, trudnych lub niemożliwych do przezwyciężenia rozbieżności politycznych [*Whither EU-China...* 2007].

Jeszcze intensywniejsze są kontakty UE z USA – pierwszym partnerem handlowym, oraz z Rosją – trzecim partnerem UE. Kontakty te są nagłośnione medialnie, mają stosunkowo bogatą literaturę²⁰ i są nie mniej trudne niż kontakty z Chinami. Dotyczy to problemów zarówno ekonomicznych, jak i politycznych. W odróżnieniu od krajów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju, z którymi UE ma ujemne saldo wymiany, wymiana z krajami OECD (USA, Szwajcarią, Turcją) przynosi Unii Europejskiej nadwyżkę. W związku z tym USA zarzucają UE protekcjonizm i ochronę głównie rynku rolnego. Rywalizacja obu potęg gospodarczych o pozycję największej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki (zasadniczy cel Strategii lizbońskiej, akcentowany przez UE w latach 2000-2005) utrudnia porozumienie. Rozbieżności między członkami UE odnośnie do strategicznych decyzji politycznych USA oraz zaangażowania militarnego w Iraku wykazały słabość WPZiB. Inaczej rozumiana jest współodpowiedzialność za przyszłość świata, co wyraża się w braku zgody USA na podpisanie Protokołu z Kioto. Brak osobowości prawnej Unii

¹⁹ Realizacji porozumienia z Kioto służy także konferencja ONZ na wyspie Bali na początku grudnia 2007 r.

²⁰ Są one przedmiotem odrębnych publikacji przygotowanych do niniejszego tomu.

Europejskiej powoduje, że USA wolą prowadzić negocjacje bilateralne z krajami WE, co dodatkowo osłabia WPZiB.

W relacjach z Rosją zdominowanych przez sektor paliwowy (decyduje on o znacznym deficycie obrotów handlowych Unii) problem zapewnienia krajom UE bezpieczeństwa energetycznego wysunął się w latach 2006-2007 na plan pierwszy. Po krokach podejmowanych przez Rosję wobec Ukrainy, Białorusi i Litwy dostrzeżono niebezpieczeństwa związane z brakiem dywersyfikacji dostaw, bezpośrednimi działaniami rządu rosyjskiego w gospodarce państw UE (uznano, że rosyjskie koncerny paliwowe są całkowicie zależne od władz wykonawczych i w swoich strategiach nie kierują się pragmatyzmem rynkowym, lecz poleceniami płynącymi z Kremla) przy jednoczesnym braku stosunków rynkowych w tym sektorze i niedopuszczaniu do napływu do niego kapitału zagranicznego. Naruszenie rosyjskich interesów politycznych na Ukrainie w końcu 2004 r. w wyniku wsparcia udzielonego prezydentowi Juszczenko przez przywódców państw oraz przedstawicieli instytucji wspólnotowych można traktować jako początek pogorszenia wzajemnych relacji. Następstwem stała się próba rozgrywania przez dyplomację rosyjską sprzecznych interesów członków UE. Zakaz importu mięsa i innych płodów rolnych z Polski można uznać za próbę rozbicia jedności UE, podważenia skuteczności umów wielostronnych i usankcjonowania praktyki prowadzenia przez Rosję jedynie negocjacji dwustronnych z wybranymi partnerami. Grozi to podważeniem istnienia spójnej WPZiB. Zadrażnienia pojawiają się również z jednej strony wokół rozmieszczenia tarczy antyrakietowej, respektowania układów rozbrojeniowych czy dochodzenia do niepodległości Kosowa, a z drugiej strony odnośnie do swobód obywatelskich, kwestii ekologicznych, przepływu kapitału i działań protekcyjnych. Pomimo wskazanych kontrowersji wiele umów dwustronnych jest realizowane bez odstępstw i toczy się dialog polityczny, co przejawia się w cyklicznych spotkaniach na szczycie.

5. Aspekty prawno-instytucjonalne i finansowe

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa została stworzona na mocy postanowień Traktatu z Maastricht (TUE). Poświęcono jej tytuł V obejmujący 18 artykułów. Jest to ponad 1/3 ogólnej liczby artykułów TUE. Zapisy te zostały częściowo zmodyfikowane przez Traktat amsterdamski (wprowadził on np. funkcję wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB) i Traktat nicejski. Zgodnie z art. 11: „Państwa Członkowskie popierają aktywnie i bez zastrzeżeń politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności”. Istotnym zadaniem staje się więc takie sformułowanie założeń polityki, by nie budziły one wątpliwości poszczególnych państw UE. Unia nie jest federacją państw i dlatego nie może narzucać nieakceptowanych rozwiązań, co jest zgodne także z zasadą subsydiarności. Oznacza to w praktyce częsty brak stanowiska w wielu ważnych sprawach polityki międzynarodowej (w myśl art. 23 najważniejsze decyzje zapadają jednomyślnie). Przykładem jest niemożność wypracowania jednoznacznej postawy w sprawach Iraku. W ten

sposób zakres polityki zagranicznej jest *de facto* ograniczony do zagadnień, co do których panuje powszechna zgoda. Osłabia to pozycję Wspólnoty w rozmowach z najważniejszymi partnerami. Pozycja ta ulegnie wzmocnieniu przez nadanie osobowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej w Traktacie reformującym (lizbońskim), którego podpisanie zaplanowano na 13 grudnia 2007 r. (Unia miała przejąć wszystkie kompetencje Wspólnot Europejskich, które ulegają likwidacji). Brak zgody większości państw na przeniesienie suwerennych uprawnień na poziom unijny skutkował jednak brakiem zgody na pierwotne zapisy Traktatu konstytucyjnego, zakładające utworzenie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych UE. Odpowiednikiem tego stanowiska o ograniczonych kompetencjach jest obecnie wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, który jednocześnie pełni funkcję Sekretarza Generalnego Rady (w latach 2004-2009 jest to Javier Solana).

Traktatowe uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej są dzielone między Radę Europejską (art. 13 i 17), Radę (art. 14-16, 23-26), Prezydencję (art. 18, 21), Komisję (art. 27) oraz państwa (art. 19-20, 22), a w mniejszym stopniu Parlament Europejski (art. 21, dochodzi też kontrola budżetu). Zgodnie z art. 18 dla zapewnienia większej spójności polityki w rozmowach międzynarodowych uczestniczą często jednocześnie przedstawiciel prezydencji (minister spraw zagranicznych, premier lub prezydent), reprezentant Rady (wysoki przedstawiciel ds. WPZiB) oraz reprezentant Komisji (przewodniczący lub jeden z komisarzy). Przyjmuje się wtedy określenie Trojka (ang. *Troika*). Wsparcie profesjonalne dla negocjacji, podpisywania umów czy jedynie zajmowanie stanowiska w sprawach międzynarodowych należy do urzędników ministerialnych kraju sprawującego prezydencję oraz urzędników Komisji, którzy przygotowują odpowiednią dokumentację i projekty zarówno dla Komisji, jak i Rady [*Prawo Unii...* 2005, s. 184-193].

Warto przyrzeć się strukturze organizacyjnej Komisji Europejskiej, gdyż przybliży ona zakres działań zewnętrznych UE. Liczba komisarzy odpowiada liczbie państw członkowskich (27)²¹. Taka zasada prowadziła do sztucznego wydzielenia stanowisk i w przyszłości zostanie zarzucona. Obecnie czterech komisarzy odpowiada za różne aspekty działalności zewnętrznej. Są to komisarze ds.:

- stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – w latach 2004-2009 B. Ferrero-Waldner,
- rozszerzenia – O. Rehn,
- rozwoju i pomocy humanitarnej – L. Michel,
- handlu – P. Mandelson.

Wśród pozostałych członków Komisji najbardziej aktywnie kształtują współpracę międzynarodową komisarze ds. energii (A. Piebalgs), polityki regionalnej (D. Hübner), środowiska (S. Dimas), rybołówstwa i gospodarki morskiej (J. Borg) i kilku innych. Liczba komisarzy nie jest zgodna z liczbą dyrekcji generalnych – 5 dyrekcji dotyczy działań zewnętrznych (pomocy humanitarnej, handlu, rozszerzenia, rozwoju, stosunków zewnętrznych). Struktura organizacyjna Dyrekcji General-

²¹ Informacje zweryfikowano na podstawie strony www.europa.eu (3.12.2007).

nej ds. Stosunków Zewnętrznych w dużym stopniu odzwierciedla omówiony kształt geograficzny relacji UE z partnerami zewnętrznymi i obejmuje 3 grupy ośmiu dyrektoratów merytorycznych (A-H):

DGA 1. WPZiB, relacje wielostronne, Ameryka Płn., Azja Wsch., Australia, Nowa Zelandia, EOG, EFTA

A. Platforma kryzysowa – polityka koordynacji WPZiB

B. Relacje wielostronne i prawa człowieka

C. Ameryka Płn., Azja Wsch., Australia, Nowa Zelandia, EOG, EFTA, San Marino, Andora i Monako

DGA 2. ENP, relacje z Europą Wsch., Południowym Kaukazem, Azją Środkową, Bliskim Wschodem i Południem Morza Śródziemnego

D. Koordynacja ENP

E. Europa Wsch., Południowy Kaukaz, Republiki Azji Środkowej

F. Środkowy Wschód, Południe Morza Śródziemnego

DGA 3. Azja i Ameryka Łacińska

G. Ameryka Łacińska

H. Azja (bez Japonii i Korei).

Oprócz ośmiu powyższych występują także trzy dyrektoraty administracyjne.

Zakres stosunków zewnętrznych UE jest odzwierciedlany także przez decyzje finansowe i sam układ budżetu. W dotychczasowych trzech edycjach ram finansowych wśród pięciu zasadniczych działów klasyfikacji budżetowej wyróżniano „działania zewnętrzne” (*external actions*). Reforma finansów wspólnotowych przy podejmowaniu decyzji o ramach finansowych na lata 2007-2013 pozwoliła wypracować bardziej precyzyjne nazwy, lepiej dostosowane do zmieniających zapisów traktatowych. Obecną nazwą jest „UE jako partner na arenie międzynarodowej”, co usprawiedliwia dokonywanie nie tylko określonych działań, ale np. także ponoszenie bieżących kosztów dyplomacji europejskiej. Łączne wydatki nie przekraczają 7% ogółu środków budżetu WE na zobowiązania (tab. 1).

Tabela 1. Stosunki zewnętrzne na tle budżetu wspólnotowego (w mln euro)

Wyszczególnienie	Ramy 2000-2006		Ramy 2007-2013	
	ceny bieżące	ceny stałe 2004	ceny stałe 2004	
			2000	2006
Działania zewnętrzne	4.627	5.104	X	X
UE jako partner na arenie międzynarodowej	X	X	6.199	8.029
Środki na zobowiązania ogółem	93.792	118.967	120.702	127.091
Nakłady na stosunki zewnętrzne w % budżetu	4,93	4,29	5,14	6,37

Źródło: opracowanie własne; dane: [Dziennik Urzędowy... 2006, C139, s. 10].

Spadek znaczenia nakładów na stosunki zewnętrzne, który nastąpił w trakcie perspektywy finansowej 2000-2006, był częściowo spowodowany rozszerzeniem UE na wschód, co skutkowało znalezieniem się wewnątrz ugrupowania 10 krajów,

Tabela 2. Unia Europejska jako partner na arenie międzynarodowej w budżecie na 2007 r. – środki na zobowiązania według zadań i obszarów budżetowych (w mln euro)

Zadania i instrumenty	Obszary dotyczące działań zewnętrznych					Pozostałe obszary budżetowe										Suma
	19	20	21	22	23	01	04	05	07	13	15	17	40			
Zadania o charakterze jednorodnym																
Europejska polityka sąsiedztwa	1420,0														1420,0	
Pomoc humanitarna					732,2										732,2	
Rezerwa na pomoc nadzwyczajną													234,5		234,5	
Instrum. na rzecz stabilności	212,9														212,9	
Gwarancje na pożyczki						200,0									200,0	
WPZiB	159,2														159,2	
Demokracja i prawa człowieka	142,1														142,1	
Pomoc makroekonomiczna						58,2									58,2	
Współpraca z państwami uprzemysłowionymi	24,7														24,7	
Bezpieczeństwo jądrowe	1,3														1,3	
Zadania o charakterze złożonym																
Współpraca na rzecz rozwoju	1264,0	4,5	939,2												2208,7	
Instrument przedakcesyjny				923,1			67,3	48,8		224,0					1263,1	
Inne działania i programy	26,4	15,3	79,1	4,5				6,2	2,8		6,0	0,4			135,9	
Zdecentralizowane agencje															19,7	
Suma	3250,6	19,8	1018,3	927,6	732,2	258,2	67,3	55,0	2,8	224,0	6,0	0,4	234,5		6812,5	
w % środków danego obszaru	92,2	27,7	81,9	87,1	97,7	52,2	0,6	0,1	0,8	0,6	0,5	0,1	31,9		5,4	

Nazwy obszarów: 19 – stosunki zewnętrzne, 20 – handel, 21 – rozwój i stosunki z państwami AKP, 22 – rozszerzenie, 23 – pomoc humanitarna, 1 – sprawy gospodarcze i finansowe, 4 – zatrudnienie i sprawy społeczne, 5 – rolnictwo i rozwój wsi, 7 – środowisko, 13 – polityka regionalna, 15 – edukacja i kultura, 17 – ochrona zdrowia i konsumentów, 40 – rezerwy.

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: [Budżet ogólny... 2007, s. 12-13, 18].

wobec których ponoszono wcześniej określone koszty (jednak nie dotyczy to wydatków na programy pomocy przedakcesyjnej, które znajdowały się w innej pozycji). Zasadniczo można to jednak uznać za wyraz szukania oszczędności w pozycjach wydatków, o które nie zabiegają poszczególni beneficjenci z UE (jak to ma miejsce w ramach wspólnej polityki rolnej albo działań strukturalnych). Przesłanka ta utrzymywała się również w grudniu 2005 r. przy podejmowaniu decyzji budżetowych na kolejnych 7 lat, lecz upowszechniła się świadomość konieczności zintensyfikowania współpracy międzynarodowej, aby Europa zachowała swoje wpływy w świecie i nie została zmarginalizowana nie tylko przez USA, ale także nowe azjatyckie potęgi gospodarcze. Należy jednak podkreślić, że kwoty z poprzedniej i obecnej perspektywy finansowej nie są w pełni porównywalne z powodu przesunięcia między działami budżetowymi niektórych szczegółowych pozycji. Zakres tych pozycji najlepiej oddaje roczny budżet ogólny (tab. 2).

Działania zewnętrzne pochłaniają ponad 5% środków wspólnotowego budżetu. Wielkość ta jest zbliżona do wydatków administracyjnych WE. Wydatki przypisywane WPZiB są niewielkie i stanowią 1/43 część środków na działania zewnętrzne oraz 1/800 całego budżetu wspólnotowego. Niemal połowa środków działu „Unia Europejska jako partner na arenie międzynarodowej” jest zaliczana do obszaru budżetowego „stosunki zewnętrzne”. W czterech obszarach budżetowych udział działań zewnętrznych UE mieści się w przedziale od 81,9 do 97,7%, ponadto w jednym obszarze przeważa, a w dwóch jest stosunkowo duży (27,7 do 31,9%). Najkosztowniejsze są działania na rzecz państw rozwijających się (Instrument Współpracy na rzecz Rozwoju – DCI (*Development Co-operation Instrument*)), państw sąsiedzkich (Instrument ENP) i państw aspirujących do członkostwa (IPA).

Na czwartym miejscu znajdują się nakłady na pomoc humanitarną, które uzupełniają wsparcie dla krajów rozwijających się. Tym samym działaniom służy pozabu-

Tabela 3. Wsparcie finansowe UE w ramach Instrumentu Przedakcesyjnego IPA (lata 2007-2011, w mln euro)

Beneficjenci	2007	2008	2009	2010	2011	Razem
Turcja	497,2	538,7	566,4	653,7	781,9	3037,9
Chorwacja	141,2	146,0	151,2	154,5	157,2	749,9
DRJ Macedonia	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	401,5
Ogółem kraje kandydackie	696,9	754,9	799,4	900,2	1037,8	4189,2
Serbia	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	976,8
Kosowo	68,3	124,7	66,1	67,3	68,7	395,1
Bośnia i Hercegowina	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	440,1
Albania	61,0	70,7	81,2	93,2	95,0	401,1
Czarnogóra	31,4	32,6	33,3	34,0	34,7	166,0
Ogółem potencjalni kandydaci	412,5	493,7	464,5	499,2	509,2	2379,1
Razem	1109,4	1248,6	1263,9	1399,4	1547,0	6568,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [MEMO/07/446... 2007; MEMO/07/447... 2007].

dżetowy Europejski Fundusz Rozwoju. Kończąca się 9 edycja EFR obejmowała w latach 2003-2007 13,5 mld euro. Nowa 10 edycja EFR przewiduje wydatkowanie w latach 2008-2013 kwoty 22, 7 mld euro według trzech kierunków:

- 21.996 mln euro dla krajów AKP,
- 286 mln euro dla terytoriów zamorskich (OCT),
- 430 mln euro na działania wspierające Komisji [Decyzja nr 1/2006...] ²².

Środki przypadające na 1 mieszkańca OCT są znacznie większe niż te przypadające na mieszkańca AKP. Analogicznie – środki dla 16 państw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa są znacznie mniejsze w ujęciu *per capita* niż środki przeznaczane w ramach wsparcia IPA dla 7 państw (i terytorium Kosowa) aspirujących do członkostwa w UE. Szczegółowy ich rozdział przedstawia tab. 3.

W przypadku pozabudżetowego EFR dotychczasowe horyzonty pięcioletnie zostają zastąpione horyzontem sześcioletnim w celu wyrównania z okresem ram finansowych UE, co umożliwi planowane włączenie EFR do budżetu. Odmienna sytuacja dotyczy programowania nakładów w ramach IPA. Plan kończy się na 2011 r., gdyż część potencjalnych kandydatów zapewne uzyska oficjalny status kandydacki, a nie można także wykluczyć wejścia Chorwacji do UE przed zakończeniem obecnej perspektywy finansowej UE.

6. Zasadnicze wnioski

1. Istnieją różne zakresy powiązań politycznych i ekonomicznych Unii Europejskiej z krajami i terytoriami świata. Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu w bliższym i dalszym otoczeniu UE determinuje zróżnicowany poziom wsparcia finansowego w ramach poszczególnych form współpracy oraz zakresu umów bilateralnych i multilateralnych.

2. Przyjmowanie nowych państw do UE warunkuje daleko idące dostosowania nie tylko prawne i ekonomiczne, ale także społeczne, kulturowe, ideowe i polityczne, i dlatego za najskuteczniejszy instrument WPZiB uznaje się proces rozszerzania [Rehn, *The EU...* 2007; Rehn, *Enlargement...* 2007].

3. Regiony bliskiego otoczenia w znacznym stopniu deklarują zbieżność wartości podstawowych UE i przede wszystkim stanowisk wobec większości współczesnych problemów politycznych. W komunikatach Rady na temat krajów trzecich (np. wyborów, łamania praw człowieka, podejmowanych reform politycznych) pojawia się niemal automatyczne stwierdzenie o wypowiedaniu się przez UE także w imieniu tych państw ²³.

²² Polski wkład do zasobów EFR wynosi 294,9 mln euro (1,30% ogółu składek).

²³ Stosuje się tu formułę „kraje kandydujące: Turcja, Chorwacja i Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, państwa uczestniczące w procesie stabilizacji i stowarzyszenia i potencjalne kraje kandydujące: Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia, państwa EFTA i członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Islandia, Lichtenstein i Norwegia, a także Ukraina, Republika Mołdowy, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja zgadzają się z niniejszym oświadczeniem”.

4. Segmentacja partnerów zagranicznych według poziomu wzajemnych powiązań oraz preferowanie porozumień wielostronnych powodują, że najtrudniejsze negocjacje, wymagające rozwiązywania poważnych i drażliwych problemów politycznych, toczą się głównie ze światowymi potęgami gospodarczymi i militarnymi.

5. Europejskie aspiracje do uzyskania w świecie pozycji politycznej adekwatnej do pozycji ekonomicznej powodują zaangażowanie UE w zapalnych częściach świata²⁴.

6. Zreformowana terminologia i układ wspólnotowego budżetu stanowią spóźnione dostosowanie do Traktatu z Maastricht. Skala nakładów odzwierciedla strategiczne działania na rzecz stabilności i dobrobytu, a w konsekwencji zmierzające do zmniejszenia zagrożeń, które mogłyby dotyczyć samej Unii (zob. np. [*Europa boi się...* 2007]). Ponoszone nakłady nie stanowią jednak ilustracji skali problemów pojawiających się w ramach WPZiB *sensu stricto* w obliczu wyzwań globalizacji oraz w kontaktach z potęgami światowymi.

7. Warunkami rzeczywistego podniesienia rangi WPZiB jest zwiększenie nakładów i zgoda polityczna na głęboką reformę UE. Głębokie podziały w sprawie wielkości nakładów w ramach finansowych 2007-2013 spowodowały, że kompromis zawarty na szczycie UE 16 grudnia 2005 r. oznaczał największe cięcia w zadaniach pozaekonomicznych, w związku z tym nakłady na dział „UE jako partner globalny” zmniejszono niemal dwukrotnie²⁵. Z kolei obawy państw członkowskich związane z ograniczeniem suwerenności spowodowały wycofanie się z projektów znacznego wzmocnienia WPZiB w Traktacie reformującym. Podpisanie tego traktatu 13 grudnia 2007 r. i jego późniejsza ratyfikacja przez wszystkie kraje członkowskie UE będzie jednak oznaczać ważne uporządkowanie sytuacji prawnej. UE uzyska podmiotowość prawną, wszystkie instytucje będą miały charakter unijny (a nie wspólnotowy), pojawi się stanowisko przewodniczącego UE o kadencji 2,5 roku (przejmującego uprawnienia szefa rządu kraju sprawującego prezydencję) oraz wysokiego reprezentanta ds. polityki zagranicznej (ze zwiększonymi kompetencjami). Począwszy od 2014 r., będzie działać „odchudzona” Komisja, co powinno w sposób bardziej przejrzysty przydzielić rozczłonkowane obecnie uprawnienia i podnieść skuteczność działań zewnętrznych UE.

²⁴ Najpoważniejsze inicjatywy połowy obecnej dekady dotyczą DR Konga, Darfuru/Czadu i przede wszystkim bliskowschodniego procesu pokojowego (zob. np.: [Ferrero-Waldner 2007; Thornhill 2007]).

²⁵ Pierwotne propozycje Komisji z 2004 r. zakładały wydatkowanie na zobowiązania tego działu w kwocie 95,4 mld euro, natomiast ostateczna decyzja zawiera kwotę 49,5 mld euro (w cenach 2004 r.). Skala cięć łącznych wydatków UE była znacznie mniejsza (propozycja wyjściowa na poziomie 1025 mld euro, a decyzja – 864,3 mld euro).

Literatura

- Ameryka Łacińska: Komisja Europejska odnawia swoją strategię*. IP/05/1555, Bruksela, 9 grudnia 2005.
- Black Sea Synergy – bringing the region closer to the EU*, IP/07/486, Brussels, 11 April 2007
- Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2007. Dane*, Komisja Europejska, Bruksela luty 2007.
- China pledges to collaborate with eurozone on currency swings*, „EurActiv”, 28 November 2007.
- Commission adopts a Communication on the future Joint EU-Africa Strategy*, IP/07/947, Brussels, 27 June 2007.
- Compendium on co-operation strategies. Partnership Agreement between the Members of the Group of African, Caribbean and Pacific States and the European Community and its Member States*, Cotonou, June 2000.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 final.
- Danuta Hübner uczestniczy w posiedzeniu Komisji ds. Wzrostu Gospodarczego i Rozwoju, które odbywa się w dniach 12-15 listopada w Suzhou w Chinach*, IP/07/1673, Bruksela, 12 listopada 2007.
- Decyzja nr 1/2006 Rady Ministrów AKP-WE z dnia 2 czerwca 2006 r. określająca wieloletnie ramy finansowe na lata 2008-2013 i modyfikująca zmienioną umowę o partnerstwie AKP-WE*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006 nr L 247.
- „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2006, C139, s. 10.
- DzU 2004 nr 54, poz. 535 z późn. zm.
- EU and the Caribbean: Commission Proposes a New Partnership for Growth, Stability and Development* IP/06/258.
- EU and the Central America Community Start Negotiations for New Association Agreement*, IP/07/981, Brussels, 29 June 2007.
- EU and Korean Negotiators Hold Third Round of FTA Negotiations*, IP/07/1343, Brussels, 17 September 2007.
- EU and Latin America Foreign Affairs Ministers meet in Santo Domingo on 19 and 20 April*, IP/07/529, Brussels, 19 April 2007.
- EU and New Zealand Adopt new Framework for Their Relations*, IP/07/1372, Brussels, 26 September 2007.
- EU – ASEAN: 30 Years of Ever Closer Relations*, IP/07/1723, Brussels, 21 November 2007.
- EU – ASEAN: Increasing Engagement with South-East Asia*, IP/07/319, Brussels, 13 March 2007.
- EU – ASEAN to Push for Trade Deal Despite Myanmar Discord*, „EurActiv”, 2007.11.23.
- EU – Brazylia: Komisja wychodzi z propozycją strategicznego partnerstwa*, IP/07/725, Bruksela, 30 maja 2007 r.
- EU – Chile Association Council and Signing of the 2007-2013 Cooperation Programme*, IP/07/1158, Brussels, 23 July 2007.
- EU Countries Prepare to Recognize Kosovo Independence*, „EurActive”, 15 November 2007.
- EU Holds First Summit with Brazil*, IP/07/1001, Brussels, 3 July 2007.
- EU – India Summit: Setting the Path for a Growing Strategic Partnership*, IP/07/1810, Brussels, 29 November 2007.
- EU Launches Negotiations for New Partnership and Co-operation Agreement with Vietnam*, IP/07/712, Brussels, 28 May 2007.
- EU Offers Full Market Access to Africa, Caribbean and Pacific Regions in EPAs Negotiations*, IP/07/476, Brussels, 4 April 2007.

- EUR 500 Million to Support Climate Change Mitigation in China*, BEI/07/124, Luxembourg, 28 November 2007.
- Europa boi się sąsiadów*, „Financial Times”, 5.09.2007.
- European Commission Discusses Africa Strategy with Africa's Regional Organizations*, IP/05/1201, Brussels 25 September 2005.
- European Commission Welcomes Adoption of Negotiating Mandates for New Free Trade Agreements with India, Korea and ASEAN*, IP/07/540, Brussels, 23 April 2007.
- European Union and New Zealand Set Out New Agenda for Bilateral Relations*, IP/07/885, Brussels, 26 June 2007.
- „Eurostat. Euro Indicators” 2007 nr 100.
- „Eurostat. News Release” 2007 nr 158.
- „Eurostat. News Release” 2007 nr 160.
- „Eurostat. Statistics in Focus” 2007, nr 73.
- EU Troika Meets with New Chinese Foreign Minister*, IP/07/711, Brussels, 28 May 2007.
- Europe, Latin America and the Caribbean – Working Together for Greater Social Stability*, IP/06/372.
- Ferrero-Waldner B., *Institutional Reform and Capacity Building in the Occupied Palestinian Territory*, SPEECH/07/762, Annapolis, Maryland, 27 November 2007.
- Ferrero-Waldner B., *The European Union and Central Asia – Building a 21st Century partnership*, SPEECH/06/615, Astana, 17 October 2006.
- Francja zagraża tureckim nadziejom*, „Financial Times”, 13 czerwca 2007.
- Grenlandia będzie miała własny pieniądz*, PAP z 28.06.2006.
- Inauguracja pierwszych obrad okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego UE – Chiny*, CES/07/64, 26 czerwca 2007.
- Key Findings of the Progress Reports on Kosovo and the Potential Candidate Countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia*, MEMO/07/446, Brussels, 6 November 2007.
- Key Findings of the Progress Reports on the Candidate Countries: Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey*, MEMO/07/447, Brussels 6, November 2007.
- Komisarz Danuta Hübner podpisuje protokół dotyczący współpracy w zakresie polityki regionalnej z Brazylią*, IP/07/1803, Bruksela, 29 listopada 2007.
- Kosovo's Contested Future*, „EurActiv”, 26 November 2007.
- Kosovo Warned Not to Declare Independence Unilaterally*, „EurActiv”, 20 November 2007.
- Launching of Negotiations between Switzerland and the EU for an Agreement on Electricity*, IP/07/1665, Brussels, 8 November 2007
- Leonard D., *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 1998.
- Mandelson P., *Europe and Indispensable India*, SPEECH/07/769, New Delhi, 29 November 2007.
- MEMO/07/446, Brussels, 6 November 2007.
- MEMO/07/447, Brussels, 6 November 2007.
- Montenegro Takes First Step Towards EU Membership*, „EurActiv”, 16 October 2007.
- Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. Park, Bielsko-Biała 2005.
- Proposal for a New Comprehensive Partnership between the EU and Greenland*, IP/06/457, Brussels, 5 April 2006.
- Realizacja ponownego porozumienia w sprawie rozszerzenia*, IP/07/1651, Bruksela, 6 listopada 2007.
- Rehn O., *Enlargement as an Instrument of the EU's Soft Power*, SPEECH/07/642, 19 October 2007.
- Rehn O., *Serbia's European Road* SPEECH/07/652, Strasbourg, 24 October 2007.
- Rehn O., *The Commission's Enlargement Reports*, SPEECH/07/776, Brussels, 21 November 2007.
- Rehn O., *The EU Accession Process, an Effective Tool of the European Foreign and Security Policy*, SPEECH/06/112, Brussels, 21 February 2006.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa 2006.
- Strengthening Co-operation in Civil and Commercial Matters with Switzerland, Norway and Iceland*, IP/07/1630, Brussels, 30 October 2007.

-
- Strengthening the European Neighbourhood Policy*, MEMO/07/336, Brussels, 30 August 2007.
Survey: Brussels Journalists Expect Turkey to Join EU, „EurActiv”, 15.11.2007.
This is EFTA 2007, Vaduz 2007.
Thornhill J., *Sarkozy chce wzmocnić pozycję Unii na światowej scenie*, „Financial Times” 28.08.2007.
Turkey Says It Is Ready for EU Entry by 2014, „EurActiv”, 8.11.2007.
Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze 2005, Polskie Wydawnictwa Profesjonalne, Warszawa 2005.
Whither EU-China relations?, „EurActiv”, 22 November 2007.
ec.europa.eu/commission_barroso/president/focus/japan_en.htm (9.01.2007).
ec.europa.eu/development/Geographical/Cotonou/Cotonou2005_en.cfm (6.11.2007).
www.europa.eu (3.12.2007).
www.kprm.gov.pl/2130_12321.htm.
www.zbiordokumentow.pl/1996/1/17.htm (22.05.2006).

COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY AGAINST THE BACKGROUND OF THE EU EXTERNAL ACTIONS

Summary

This paper presents a description and systematization of the scope of the European Union external activities as well as legal, institutional and financial arrangements which enable the EU to act externally. It also describes the principal dilemmas with regard to contemporary tasks and the future of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). To this respect, the segmentation of countries has been made and it is demonstrated that there are different depth levels of political and economic links between the European Union and countries (territories) of the world. The evidence of the above is the versatile level of financial support within the framework of particular co-operation forms as well as scopes of bilateral and multilateral agreements. It serves a purpose of security, stability and prosperity in closer and further environment of the EU.

Leszek Cybulski – dr, adiunkt w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.