

JOANNA CIEŚLIŃSKA  
Poznań

## SYNERGIA CZARNOMORSKA

### EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA

Największe w historii rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw w 2004 r. i o kolejne dwa państwa Bułgarię i Rumunię w 2007 r. stanowiło zasadniczą zmianę geopolityczną, uaktualniającą problem wzajemnych relacji jednoczącej się Europy i jej sąsiedztwa: zarówno wschodniej części kontynentu europejskiego, jak i państw basenu Morza Śródziemnego. Wspólnoty Europejskie stanęły przed koniecznością wypracowania innych relacji z nowymi bezpośrednimi sąsiadami, którzy otwarcie rywalizowali z sąsiadami śródziemnomorskimi o zainteresowanie i unijne środki finansowe<sup>1</sup>. Rozszerzenie i nowe sąsiedztwo na wschodzie stało się bezpośrednim impulsem do uregulowania relacji z wszystkimi krajami mającymi z Unią Europejską (UE) bezpośrednią granicę: lądową i morską w ramach zainaugurowanej w maju 2004 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Miała ona zapobiec powstaniu nowych linii podziału w Europie, a jednocześnie otoczyć UE tzw. kręgiem przyjaciół (*the ring of friends*).

Początkowo tzw. polityka sąsiedzka, m.in. zgłoszona przez Wielką Brytanię i Danię, *New Neighbours Initiative* z kwietnia 2002 r., zakładała objęcie statusem tzw. specjalnych sąsiadów państw położonych na wschód od rozszerzonej UE: Ukrainy, Białorusi oraz Mołdawii. W konkluzjach spotkania Rady ds. Ogólnych w listopadzie 2002 r., w odniesieniu do *New Neighbours Initiative*, wyrażona została potrzeba opracowania ambitnego, długofalowego podejścia do każdego z tych państw, którego celem byłoby promowanie reform demokratycznych i ekonomicznych, promocja zrównoważonego rozwoju oraz rozwoju handlu, pomoc tym krajom w zapewnieniu większej stabilności i dobrobytu. Powtórzona została konieczność utrzymania zróżnicowanego podejścia, uwzględniającego potencjał polityczny, sytuację ekonomiczną i cele danego kraju. Pogłębienie relacji dwustronnych miało być odpowiedzią na wprowadzanie przez te państwa dalszych reform, gotowość do poszanowania międzynarodowych postanowień oraz wartości demokratycznych,

<sup>1</sup> P.J. Borkowski, *Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 191.

rządów prawa i praw człowieka<sup>2</sup>. Włączenie do nowej polityki sąsiedztwa sąsiadów południowych – krajów basenu Morza Śródziemnego, a więc krajów pozaeuropejskich, było wynikiem presji tych państw członkowskich, które w południowych sąsiadach Europy upatrywały swoich żywotnych interesów oraz uwarunkowań własnego bezpieczeństwa i stabilności, zwłaszcza Hiszpanii i Francji.

W marcu 2003 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła Komunikat Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami (*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*), w którym zaprezentowana została koncepcja stosunków z europejskimi sąsiadami Unii Europejskiej, zarówno na wschodzie, jak i na południu kontynentu. Adresaci założeń zawartych w Komunikacie wymienieni zostali literalnie: Federacja Rosyjska, Białoruś, Ukraina, Mołdowa, a także Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska. Koncepcja nie obejmowała tych państw, których korzyści z ówczesnych relacji z Unią Europejską wykraczały poza te, które mogła zaproponować Unia w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a więc ówczesnych krajów stowarzyszonych lub kandydujących do członkostwa: Bułgarii, Rumunii, Chorwacji, Turcji, państw Bałkanów Zachodnich, postrzeganych jako przyszłych kandydatów do członkostwa, a także krajów Europy Zachodniej i Północnej: Islandii, Norwegii, Szwajcarii, i mikropaństw: Andory, Monako, San Marino, Watykanu i Lichtensteinu. Niektórzy autorzy, mimo silnych protestów zwłaszcza ze strony państw Europy Wschodniej, nazywają szerszą Europę: koncepcją dla państw sąsiedzkich, niekandydujących do członkostwa, a z którymi Unia ma wspólną lądową lub morską granicę<sup>3</sup>. Rosja – strategiczny partner UE, odrzuciła propozycję współpracy w ramach polityki sąsiedztwa – obie strony zdecydowały się na kontynuowanie stosunków wzajemnych na podstawie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy oraz utworzenie czterech wspólnych przestrzeni współpracy, określonych na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r.<sup>4</sup> Na mocy strategii Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wyrażonej w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2004 r.<sup>5</sup>, ustanowiony został nowy instrument stosunków zewnętrznych UE. Objął on kraje, którym Wspólnota nie mogła, w bliskiej perspektywie czasowej, zaoferować członkostwa w UE. W Strategii Komisja Europejska podkreślała, utrzymywane od rozpoczęcia dyskusji o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa przekonanie, iż proponuje taki sposób wzmocnienia stosunków między nią a krajami partnerskimi, który nie byłby tożsamy z możliwościami dostępnymi

<sup>2</sup> General Affairs and External Relations, 2463rd Council meeting, Brussels, 18 November 2002, 14183/02 (Presse 350).

<sup>3</sup> E. Teichmann, *Koncepcja „szerszej Europy” i „polityki nowego sąsiedztwa” Unii Europejskiej. Miejsce Polski i państw nadbałtyckich w Polityce wobec Rosji i Białorusi*, w: *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej*, E. Teichmann (red.), Warszawa 2004.

<sup>4</sup> *Commission Communication on relations with Russia*, COM(2004) 106, 9 February 2004.

<sup>5</sup> *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, Brussels, 12.05.2004, COM(2004) 373 final.

dla krajów europejskich na mocy art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. W Strategii rozszerzono również zakres podmiotów objętych EPS o kraje Kaukazu Południowego: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję<sup>6</sup>.

Od samego początku funkcjonowania EPS kraje sąsiedzkie podzielone były więc na dwie, nieformalne grupy współpracy regionalnej, tzw. wymiar południowy – obejmujący kraje basenu Morza Śródziemnego, współpracujące z Unią od 1995 r. w ramach tzw. procesu barcelońskiego (Partnerstwo Eurośródziemnomorskie) oraz kraje Europy Wschodniej, a od 2005 r. także Kaukazu Południowego. Równocześnie Europejskiej Polityce Sąsiedztwa zarzucano brak wyraźnego rozróżnienia pomiędzy wschodnimi a południowymi sąsiadami – zwłaszcza kraje wschodniego sąsiedztwa krytykowały ją za „wrzucenie wszystkich krajów sąsiedztwa do jednego worka”, co odebrane zostało jako zakwestionowanie, a nawet zagrożenie dla ich europejskich aspiracji. Pomiędzy wymiarami i państwami widoczna była rywalizacja, przede wszystkim w kwestii podziału i alokacji środków finansowych przeznaczonych na wsparcie krajów partnerskich oraz dotycząca znaczenia i roli sąsiadów. Rywalizacja ta przeniosła się na forum UE, widoczna była w działaniach państw upatrujących żywotne interesy swoich polityk narodowych we współpracy z krajami sąsiedzkimi, jak również w priorytetach prezydencji w Radzie UE sprawowanej przez poszczególne państwa UE. Pomimo faktu, iż to właśnie konieczność uregulowania relacji z nowymi wschodnimi sąsiadami stała się bezpośrednią przyczyną przyjęcia i wdrażania polityki sąsiedztwa UE, wszelkie próby intensyfikacji stosunków lub zwiększenia wsparcia finansowego dla wschodnich sąsiadów spotykały się niezmiennie z oporem z jednej strony państw członkowskich UE, traktujących EPS jako alternatywę dla członkostwa w UE i sprzeciwiających się jakimkolwiek ruchom, które mogłyby zostać odebrane jako zapowiedź przyszłego członkostwa dla partnerów z wschodniej granicy, z drugiej natomiast – krajów dążących do wzmocnienia relacji z sąsiadami południowymi: Francji, Włoch, Hiszpanii i Grecji. Jednocześnie prace nad kształtem polityki sąsiedztwa, w tym nad polityką wschodnią, pokazały, iż interesy Unii, jako całości, są odmienne od interesów poszczególnych państw członkowskich – Unia dąży do kształtowania takiej polityki, która będzie chronić wszystkie kraje, a także reprezentować interesy całej Wspólnoty.

Zmieniająca się dynamicznie sytuacja w obszarze sąsiedztwa Unii Europejskiej, pojawiające się nowe wyzwania dla stabilności i bezpieczeństwa Unii zarówno w regionie południowego, jak i wschodniego sąsiedztwa, wpływały na konieczność opracowywania coraz to nowych koncepcji dotyczących tych „wymiarów”. W przypadku sąsiadów południowych do najbardziej znanych i budzących największą kontrowersję należy francuska propozycja Unii dla Śródziemnomorza, przyjęta w maju 2008 r. Do najważniejszych inicjatyw rozwoju wschodniego wymiaru należą sformułowana i zaproponowana w okresie niemieckiego przewodnictwa

<sup>6</sup> *Ibidem.*

w Radzie koncepcja *European Neighbourhood Policy (ENP) Plus*, ekskluzywna koncepcja Synergii Czarnomorskiej oraz najmłodsza, a jednocześnie najdalej idąca i znajdująca swoje potwierdzenie w alokacji środków finansowych, polsko-szwedzka koncepcja Partnerstwa Wschodniego.

SYNERGIA CZARNOMORSKA  
– INICJATYWA ROZWOJU WSPÓLPRACY  
Z PAŃSTWAMI BASENU MORZA CZARNEGO W RAMACH EPS

Zainteresowanie rozwojem znaczącej współpracy pomiędzy Unią Europejską a Organizacją Współpracy Gospodarczej Morza Czarnego (*BSEC*) obserwowano już w połowie lat 90. XX w. i znalazło to swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach. 25 października 1996 r. w Moskwie podpisana została Deklaracja Szefów Państw i Rządów Krajów Członkowskich *BSEC*, w której wyrażono wolę współpracy z UE w obszarach wspólnego zainteresowania oraz wypracowania wspólnej platformy bliższych kontaktów. Rok później, w Komunikacie Komisji do Rady zatytułowanym *Współpraca regionalna w basenie Morza Czarnego – stan obecny, perspektywy dla działań UE i możliwości ich przyszłego rozwoju*<sup>7</sup> i wydanych na jej podstawie Konkluzjach Rady z 19 grudnia 1997 r. określono znaczenie regionu Morza Czarnego<sup>8</sup> dla bezpieczeństwa i rozwoju UE oraz wskazano na potencjalne obszary współpracy, tj. transport, energia, sieci telekomunikacyjne, handel, zrównoważony rozwój, obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Na podstawie powyższych dokumentów uruchomione zostały programy współpracy w regionie, pozwalające na finansowe zaangażowanie UE<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Commission Communication to the Council *Regional co-operation in the Black Sea area: State of play, perspectives for EU action encouraging its further development*, COM(97) 597 final, Brussels, 14 November 1997.

<sup>8</sup> W literaturze stosowany jest także termin „szerszy obszar Morza Czarnego” (*wider Black Sea area*), wykorzystywany do opisu obszaru państw członkowskich *BSEC*, włączając w to państwa Europy Południowo-Wschodniej, państwa basenu Morza Czarnego oraz Kaukazu.

<sup>9</sup> Wspomniane programy to: Inicjatywa Baku (*The Baku Initiative* – zakładająca wzmocnienie współpracy w obszarze energii i transportu oraz dostosowanie do standardów UE), Program *INOGATE (The INOGATE Programme* – dotyczący wsparcia bezpieczeństwa zasobów energetycznych poprzez wieloletnie programy techniczne, przyjęty w listopadzie 2006 r.), programy rozwoju infrastruktury energetycznej, m.in. ropociąg: Baku-Supsa, Baku-Tbilisi-Ceyhan, gazociągi Baku-Tbilisi-Erzurum, Odessa-Brody-Gdańsk, Constanza-Omisalj-Triest, Burgas-Vlore i Burgas-Alexandroupol, Program *TRACECA (The TRANsport Corridor Europe Caucasus Central Asia* – techniczne wsparcie dla połączeń drogowych, kolejowych, transportu lotniczego i morskiego łączącego Azję Centralną i Europę), Inicjatywy Grupy Wysokiego Szczebla (*High Level Group Initiatives*), programy w zakresie ochrony środowiska, programy w zakresie rozwiązywania konfliktów (m.in. misje obserwacyjno-doradcze na granicy ukraińsko-mołdawskiej), włączenie państw regionu Morza Czarnego do *GEANT* (największa na świecie multi-gigabitowa sieć komputerowa przeznaczona do badań naukowych i kształcenia, połączona z podobnymi sieciami na całym świecie w celu stworzenia jednej, globalnej sieci badawczej), programy naukowe i technologiczne (m.in. możliwość korzystania z 6. Programu Ramowego).

Każde kolejne rozszerzenie to dla UE nie tylko nowy kraj członkowski i nowe terytorium, ale także nowe granice, sąsiedztwo i związane z tym problemy. Wraz z rozwojem integracji europejskiej i rozszerzeniem UE o Bułgarię i Rumunię (1 stycznia 2007 r.), Unia znalazła się w bezpośrednim sąsiedztwie Morza Czarnego – granica obejmuje połowę wybrzeża tego akwenu<sup>10</sup>. To właśnie zbliżające się rozszerzenie stało się katalizatorem dyskusji na forum UE o konieczności podjęcia bardziej skoordynowanych działań i programów w tym regionie, koordynacji realizowanych już działań, zwiększenia zaangażowania Unii na rzecz jego stabilności, demokratyzacji i rozwoju gospodarczego<sup>11</sup>.

Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej Region Morza Czarnego obejmuje Grecję, Bułgarię, Rumunię i Mołdawię na zachodzie, Ukrainę i Rosję na północy, Gruzję, Armenię i Azerbejdżan na wschodzie oraz Turcję na południu. Choć Armenią, Azerbejdżan, Mołdawia i Grecja nie leżą nad Morzem Czarnym, więzy historyczne i bliskość położenia sprawiają, że w naturalny sposób zaliczają się do państw tego regionu. Region Morza Czarnego obejmuje kraje członkowskie UE, kraje zainteresowane przyszłym członkostwem w Unii, kraje partnerskie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz kraje nieunijne, niemające aspiracji członkowskich.

Inicjatywa Synergii Czarnomorskiej jest wyrazem zrozumienia konieczności budowy regionalnego podejścia Unii do tego obszaru na wzór rozwijanych stosunków zewnętrznych w ramach tzw. wymiarów: północnego (pozostającego poza Europejską Polityką Sąsiedztwa) i śródziemnomorskiego. Do czasu przyjęcia Synergii Czarnomorskiej Unia Europejska preferowała rozwój stosunków bilateralnych z państwami regionu, unikając tworzenia ram współpracy wielostronnej na wzór innych wymiarów w ramach EPS. Stosunki z państwami regionu regulowane były w ramach różnych form porozumień:

- Grecja – kraj członkowski UE;
- Bułgaria i Rumunia – mające na etapie przygotowań inicjatywy status krajów kandydujących, prowadzących negocjacje o członkostwo (*negotiating candidates*);
- Turcja – kraj kandydujący, nie negocjujący członkostwa we Wspólnotach (*non-negotiating candidates*);
- kraje nieunijne, złączone z Unią Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy (PCA), pozbawione perspektywy członkostwa w przewidywalnej przyszłości (Armenia – 1999, Azerbejdżan – 1999, Mołdawia – 1999, Gruzja – 1999, Ukraina – 1998), wszystkie objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa;
- państwa objęte Paktem Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej: Albania, Bułgaria, Grecja, Mołdawia, Rumunia, Turcja, Macedonia, Serbia i Czarnogóra.

<sup>10</sup> M. Aydın, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, Institute for Security Studies Occasional Paper, No 53, June 2004, s. 5.

<sup>11</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, „Analizy Natolińskie”, nr 5 (37) 2009, s. 14.

Tak zróżnicowany status w relacjach z UE oznaczał różne polityki i programy, różne podstawy prawne oraz różne instrumenty finansowe, z których dane państwo korzystało<sup>12</sup>.

Komisarz UE ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Benita Ferraro-Waldner, w dniu inauguracji inicjatywy Synergii Czarnomorskiej stwierdziła, iż „nadeszła pora, aby uwaga polityczna skupiła się na poziomie regionalnym i nadała nowy impuls istniejącemu procesowi współpracy, otwierając nowe możliwości współpracy z Rosją, Turcją i naszymi wschodnimi partnerami w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”<sup>13</sup>.

Podstawą wyodrębnienia i sformułowania Synergii Czarnomorskiej było uznanie krajów basenu Morza Czarnego za region oraz przypisanie mu strategicznego znaczenia dla Unii Europejskiej.

W gronie ekspertów toczyła się dyskusja na temat postrzegania krajów basenu Morza Śródziemnego razem z grupą państw Europy Południowo-Wschodniej lub państw śródziemnomorskich, jednak argument o wyodrębnieniu regionu i sformułowaniu osobnej polityki w ramach stosunków zewnętrznych Unii w stosunku do regionu Morza Czarnego długo nie znajdował zwolenników. Uznanie obszaru Morza Czarnego za region spotkało się ze sprzeciwem części autorów, odmawiających mu wspólnej tożsamości. Ich zdaniem, basen Morza Czarnego nie jest postrzegany w ujęciu regionalnym ani z zewnątrz, ani od wewnątrz – przez same kraje czarnomorskie, dla których tożsamość czarnomorska ma znaczenie drugorzędne. Argumentem popierającym tę tezę jest ogromne zróżnicowanie pomiędzy krajami regionu w zakresie ich sytuacji politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Kształtowanie regionalnej tożsamości w basenie Morza Czarnego, m.in. poprzez działania organizacji regionalnych typu *BSEC*, postrzegane jest jako efekt uboczny integracji europejskiej, a nie samodzielne działania integracyjne.

Przeciwnicy tej tezy uważają, że pojęcie „regionu”, bez względu na indywidualne przypadki, jest zawsze „tworem intelektualnym” powstałym w umysłach ludzi: intelektualistów, polityków, elit rządzących oraz ludzi biznesu. Ich zdaniem, jako że nie istnieje lista kryteriów definiujących region, nie powinno również wystąpić pytanie o to, czy regiony istnieją w sensie geograficznym<sup>14</sup>.

Nawet po zakończeniu zimnej wojny obszar ten był areną konfliktów, które do dzisiaj trudno jest uznać za rozwiązane lub chociażby „zamrożone”. Kraje regionu zmagają się z takimi problemami, jak: kwestionowany kształt granic, mozaika grup narodowych i etnicznych, migracje, upośledzenie gospodarcze, bezrobocie, zagrożenia katastrofami naturalnymi, przemyt narkotyków, problemy z bezpieczeństwem

<sup>12</sup> M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement...*, s. 17.

<sup>13</sup> *Synergia czarnomorska: zbliżenie państw regionu Morza Czarnego do UE*, Bruksela, 11.04.2007, IP/07/486.

<sup>14</sup> Por: F. Tassinari, *A Synergy for an EU Initiative*, Centre for European Policy Studies Policy Brief, No 105/June 2006; M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement...*

granic, wyzwania demograficzne, reżimy autorytarne, złe rządy oraz wpływ mocarstw i ich rywalizacja o wpływy w regionie – czynniki te bezpośrednio wpływają na sytuację gospodarczą i stabilność polityczną sąsiadującej z regionem Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Odmawiając tzw. europejskiej perspektywy niektórym zainteresowanym nią krajom regionu oraz wyłączając je (przynajmniej czasowo) z procesu akcesyjnego, Unia Europejska pozbawiła się jednego z najskuteczniejszych narzędzi zachęcenia tych państw do wdrożenia europejskich norm i standardów oraz przeprowadzenia reform wewnętrznych, bez których nie może czuć się bezpieczna w swoich własnych granicach. Synergia Czarnomorska miała więc stanowić rekompensatę dla państw na razie pozbawionych perspektyw członkowskich, dając szansę na czerpanie korzyści z sąsiedztwa z UE.

Jednym z czynników determinujących unijne zaangażowanie w regionie była też zależność Unii od rosyjskich i bliskowschodnich dostaw surowców energetycznych, dążenie do zapewnienia sobie bezpiecznych, stałych dostaw z nowych, zdywersyfikowanych źródeł oraz rywalizacja pomiędzy krajami regionu w zakresie umiejscowienia nowych rurociągów<sup>16</sup>. Dla Unii Europejskiej duże znaczenie mają kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego, a wśród nich m.in. przewozy tankowcami po Morzu Czarnym, dalekie od spełnienia unijnych standardów bezpieczeństwa. Zainteresowanie UE rozwiązaniem konfliktów w regionie ma znaczenie także z perspektywy finansowej – interesów prowadzonych przez firmy z państw członkowskich, uzależnionych od stabilności obszaru. Stabilność regionu Morza Czarnego bezpośrednio przekłada się na stabilność gospodarki europejskiej. Jednocześnie część państw członkowskich UE, w tym m.in. kraje Beneluxu oraz państwa skandynawskie, podkreślają konieczność wsparcia dla przemian demokratycznych i reform gospodarczych, umocnienia suwerenności państw regionu oraz działań na rzecz poszanowania praw człowieka i podstawowych wartości. Ich obawy budzi słabnące poparcie dla młodych systemów demokratycznych, wzrost poparcia dla reżimów demokratycznych i konserwatywnych oraz koncentracja władzy w rękach szefów państw w krajach, dla których niepodległość jest kwestią zaledwie ostatnich dwóch dziesięcioleci. Obawy części państw członkowskich Unii budzi także zagrożenie radykalizmem islamskim w krajach Kaukazu Południowego<sup>17</sup>.

Działania na rzecz wzmocnienia relacji UE z krajami basenu morza Czarnego, zwłaszcza krajami uczestniczącymi w EPS, zainicjowane przez Niemcy jako jeden z priorytetów ich prezydencji w pierwszej połowie 2007 r., zgodne były z założonym kierunkiem rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa poprzez wzmocnienie podejścia regionalnego, wyrażonym w dokumencie *Wzmacniając Europejską Politykę Sąsiedztwa*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement...*, s. 6-7.

<sup>16</sup> *Ibidem*, str. 13.

<sup>17</sup> *Ibidem*, str. 15.

<sup>18</sup> *Strengthening European Neighbourhood Policy*, COM (2006) 726.

Komisja Europejska, rozwijając niemiecką inicjatywę, po raz pierwszy otwarcie potraktowała Region Morza Czarnego jako całość i uznała go za strategiczny dla bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego i stabilności Unii Europejskiej. Podstawowe założenia Synergii Czarnomorskiej sformułowane zostały w Komunikacie Komisji *Synergia Morza Czarnego – nowa inicjatywa współpracy regionalnej* z 11 kwietnia 2007 r.<sup>19</sup>

Dla Komisji Region Morza Czarnego jest rosnącym rynkiem o wielkim potencjale rozwoju oraz ważnym węzłem przepływów transportowych i energetycznych. Istotne znaczenie z perspektywy Brukseli mają jednak także strategiczne położenie na granicy między Europą, Azją Środkową i Bliskim Wschodem<sup>20</sup>, a przede wszystkim nierozwiązane, tzw. zamrożone konflikty m.in. o Górny Karabach, Naddniestrze, Osetię i Abchazję, problemy w dziedzinie ochrony środowiska oraz niewystarczająca kontrola granic sprzyjająca nielegalnej imigracji i zorganizowanej przestępczości. Za sektory wymagające szczególnie skoordynowanych działań Komisja uznała energię, transport, ochronę środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo. Zwróciła także uwagę na dysproporcje między tempem przemian gospodarczych i jakością zarządzania w różnych krajach regionu.

Unia Europejska realizuje swoją obecność w regionie poprzez kilka programów współpracy stymulujących reformy demokratyczne i gospodarcze, działania na rzecz zapewniania stabilności i wspierania rozwoju w regionie Morza Czarnego, jednak podstawą relacji UE z państwami regionu są trzy procesy oparte na współpracy dwustronnej:

- proces przedakcesyjny dotyczący Turcji,
- Europejska Polityka Sąsiedztwa (Mołdawia, Ukraina, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan są zaangażowane we współpracę w regionie Morza Czarnego),
- partnerstwo strategiczne z Federacją Rosyjską<sup>21</sup>.

To właśnie te inicjatywy stanowiły według Komisji kompleksową strategię UE wobec tego regionu. W związku z tym Synergia w jej opinii nie była odrębną strategią dla regionu Morza Czarnego.

Nadrzędnym celem Synergii Morza Czarnego był rozwój współpracy w regionie Morza Czarnego, a także między regionem jako całością a Unią Europejską. Komisja położyła nacisk na współpracę z regionalnymi organizacjami, w tym z najsilniejszą i zrzeszającą wszystkie państwa objęte Synergią, Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego. Jednym z celów jest też zwiększenie wzajemnego zaufania pomiędzy państwami, a z czasem usunięcie pewnych istniejących przeszkód.

<sup>19</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Black Sea Synergy – a New regional cooperation initiative*, COM (2007)160.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.



Inicjatywa Synergii Czarnomorskiej nadaje współpracy w regionie charakter wielostronny, co powinno przełożyć się na wzrost skuteczności oraz lepszą koordynację prowadzonych działań i inicjatyw.

W Komunikacie Komisja Europejska zdefiniowała konkretne, priorytetowe obszary tematyczne, w ramach których rozwijana miała być współpraca wielostronna:

- 1) demokracja, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy (założenia o wspieraniu przez UE inicjatyw regionalnych oraz przyjętych przez państwa regionu zobowiązaniach w zakresie stworzenia skutecznych instytucji demokratycznych, promowania dobrych rządów oraz praworządności poprzez wymianę doświadczeń w zakresie działań propagujących i chroniących prawa człowieka i demokrację, organizowanie szkoleń i programów wymiany oraz stymulowanie dialogu regionalnego ze społeczeństwem obywatelskim);
- 2) zarządzanie przepływem osób i poprawa bezpieczeństwa (z uwagi na fakt, iż przez region Morza Czarnego przebiegają ważne szlaki nielegalnej imigracji, konieczna jest współpraca poprzez lepsze zarządzanie granicami i współpracę celną na rzecz zwalczania transgranicznej przestępczości zorganizowanej, np. handel ludźmi, bronią i narkotykami, a także zapobiegania nielegalnym przepływom migracyjnym i zarządzania tym zjawiskiem; za przykład udanych zrealizowanych działań w tym obszarze KE uznała np. misję szkoleniowo-kontrolną Unii Europejskiej na granicy Mołdawii i Ukrainy. KE zadeklarowała wsparcie dla podmiotów w regionie Morza Czarnego w wypracowywaniu najlepszych praktyk, wprowadzaniu wspólnych standardów w zakresie gromadzenia i wymiany informacji, ustanawianiu systemów wczesnego ostrzegania w dziedzinie przestępczości zorganizowanej i opracowaniu programów szkoleniowych);
- 3) „zamrożone konflikty” (Komisja opowiedziała się za aktywniejszą rolą UE poprzez większe zaangażowanie polityczne w podejmowane na bieżąco wysiłki służące rozwiązaniu konfliktów, a także zaproponowała zwiększenia udziału UE, np. w czynnościach monitorujących; szczególną uwagę KE zamierza zwrócić na promowanie środków zwiększających zaufanie w regionach dotkniętych konfliktem, w tym programów współpracy opracowanych specjalnie w celu zbliżenia do siebie zwaśnionych stron);
- 4) energia (Komisja podkreśliła strategiczne znaczenie Regionu Morza Czarnego dla bezpieczeństwa dostaw energii w UE oraz jego ogromny potencjał dywersyfikacji dostaw energii; KE zamierza zacieśniać stosunki z producentami energii, krajami tranzytowymi oraz konsumentami, prowadzić dialog na temat bezpieczeństwa energii, służący propagowaniu harmonizacji przepisów i regulacji poprzez Inicjatywę Baku oraz w ramach EPS i dialogu energetycznego między UE a Rosją; rozważane jest rozszerzenie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Energetyczną na Mołdawię, Turcję i Ukra-

inę, a także poprzez protokoły ustaleń z Azerbejdżanem i Ukrainą, umowy o partnerstwie i współpracy oraz porozumienia handlowe, negocjacje w sprawie przystąpienia do *WTO* lub, w stosownych przypadkach, poprzez inne dwustronne porozumienia energetyczne. Celem danej współpracy sektorowej jest stworzenie jasnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad ramowych w zakresie produkcji, przesyłu i tranzytu energii, zgodnych z dorobkiem wspólnotowym; współpraca obejmować powinna także wsparcie Unii dla krajów regionu w opracowaniu jasnej strategii w zakresie alternatywnych źródeł energii, wydajności energetycznej i oszczędności energii, która umożliwi korzystanie ze znacznych źródeł energii, a także pomoc w opracowaniu nowego korytarza energetycznego łączącego Morze Kaspijskie i Morze Czarne, wyposażonego w techniczne rozwiązania umożliwiające dodatkowy przesył gazu z Azji Środkowej przez region Morza Czarnego do UE);

- 5) transport (wykorzystanie doświadczeń związanych z różnymi inicjatywami transportowymi, mającymi odniesienie do regionu Morza Czarnego, m.in. *TRACECA*, a także zagwarantowanie bezpieczeństwa lotniczego i morskiego);
- 6) ochrona środowiska naturalnego (regionalny aspekt problemów środowiska morskiego, regionalna współpraca przy inwestycjach służących poprawie jakości wód, wobec innych zagadnień ochrony środowiska, takich jak ochrona przyrody, gospodarka odpadami, zanieczyszczenia przemysłowe, zanieczyszczenia powietrza, działania służące zwalczaniu zmian klimatycznych);
- 7) polityka morska (dialog na temat rodzącej się kompleksowej polityki morskiej Unii, której celem jest maksymalizacja trwałego wzrostu i tworzenie miejsc pracy w sektorze morskim i regionach nadmorskich; współpraca objęłaby stworzenie sieci wielosektorowej współpracy morskiej w usługach, przemyśle i instytucjach naukowych, a także skuteczniejsze i bardziej zintegrowane działania w dziedzinie nadzoru nad akwenami morskimi, służące bezpieczeństwu i pewności żeglugi oraz ochronie środowiska);
- 8) rybołówstwo (rozwój zasobów rybnych, zrównoważony rozwój poprzez zarządzanie zasobami rybnymi, badania naukowe, gromadzenie danych i ocenę tych zasobów);
- 9) wymiana handlowa (wsparcie UE dla procesu liberalizacji handlu w regionie, wdrożenie postanowień gospodarczych i handlowych zawartych w Planach Działań przyjętych z państwami regionu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a szczególnie dalsze reformy gospodarki rynkowej i stopniowe zbliżenie prawodawstwa i przyjętych praktyk do dorobku wspólnotowego w dziedzinie handlu, wsparcie dla regionalnych inicjatyw służących tworzeniu stref wolnego handlu z zastrzeżeniem, że państwa członkowskie UE oraz państwa zaangażowane w unijną wspólną politykę handlową w ramach unii celnej nie mogą niezależnie uczestniczyć w regionalnych programach wolnego handlu);

- 10) sieci badawcze i edukacyjne (działania na rzecz przyłączenia się wszystkich krajów regionu do ogólnoeuropejskiej sieci badawczej *GEANT*, zapewnienie szybkiego połączenia internetowego między środowiskami naukowymi i światem edukacji oraz promowanie harmonizacji przepisów i regulacji tych krajów z ramami prawnymi UE, promowanie rozwoju infrastruktury szerokopasmowej oraz wprowadzania usług internetowych w dziedzinie e-administracji, e-gospodarki i e-zdrowia, a także wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w edukacji i badaniach; narzędziem realizacji współpracy w ramach sektora ma być program *TEMPUS* – tworzenie projektów współpracy między uniwersytetami w UE a uniwersytetami w regionie Morza Czarnego);
  - 11) nauka i technologia (budowanie potencjału oraz dialog polityczny w zakresie nauki i technologii z krajami regionu Morza Czarnego, szczególnie poprzez nowe instrumenty dostępne w ramach 7. Programu Ramowego w dziedzinie badań naukowych; włączenie szczególnych działań badawczych i zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania dla obu stron do programów działania w ramach 7. Programu Ramowego);
  - 12) zatrudnienie i sprawy społeczne (realizacja założonych w Planach Działań w ramach EPS zadań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, lepszej integracji mniejszości etnicznych i zwalczania dyskryminacji, nadanie współpracy charakteru regionalnego poprzez wymianę informacji i najlepszych rozwiązań, inicjatywy podnoszące świadomość, w tym programy szkoleniowe dla odpowiednich urzędników, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego wsparte przez UE w ramach tzw. programów pomocy technicznej);
  - 13) rozwój regionalny (możliwość uzyskania środków w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej przez regiony wybrzeża Morza Czarnego)<sup>22</sup>.
- Duży nacisk Komisja Europejska położyła na współpracę transgraniczną i w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, w zakresie którego ustanowiono program współpracy transgranicznej w basenie Morza Czarnego, skupiający się na wspieraniu współpracy lokalnej i obywatelskiej w obszarach przybrzeżnych Morza Czarnego. Program akwenu Morza Czarnego ma ułatwiać dalszy rozwój kontaktów między miastami w regionie Morza Czarnego a społecznościami, uniwersytetami, instytutami kultury oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacjami konsumentów. Jednocześnie zakładano realizację nowych programów współpracy transgranicznej między Bułgarią i Rumunią (finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz między Bułgarią i Turcją (finansowane z Instrumentu Przedakcesyjnego).

<sup>22</sup> *Ibidem.*

Na poziomie implementacji Strategii miał być zastosowany mechanizm współpracy polegający na formułowaniu konkretnych celów i wdrażaniu konkretnych projektów, umożliwiających ich realizację – na wzór współpracy w ramach tzw. wymiaru północnego<sup>23</sup>.

Zgodnie z założeniami KE, Synergia Czarnomorska miała stać się narzędziem wzmocnienia EPS i pogłębienia współpracy w regionie poprzez stopniowe przygotowanie kompleksowych porozumień o wolnym handlu. Sprzyjać miało temu także usunięcie przeszkód w legalnym podróżowaniu, nowy program stypendialny w ramach programu *Erasmus Mundus* oraz większa współpraca pomiędzy uniwersytetami. Kraje regionu objęte także EPS mogłyby korzystać ze środków UE do przygotowania i współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych, szczególnie w dziedzinie energii, transportu, ochrony środowiska.

Dla realizacji Synergii Czarnomorskiej KE nie przewidziała utworzenia nowych struktur instytucjonalnych. Kraje czarnomorskie pozostały głównymi partnerami w dialogu z UE, zarówno w ramach stosunków dwustronnych, jak i w ramach dyskusji na poziomie regionalnym, natomiast większość wkładu Wspólnoty miała być nadal przekazywana za pośrednictwem ustanowionych programów sektorowych zarządzanych przez Komisję. Podkreślona została rola organizacji regionalnych, w tym najsilniejszej i najliczniejszej *BSEC*<sup>24</sup>, założonej przez Rosję i Turcję, z którymi UE zamierzała zacieśnić współpracę (np. poprzez organizowanie regularnych spotkań na szczeblu ministerialnym z udziałem krajów UE i *BSEC*, spotkań między krajami UE a partnerami EPS w regionie Morza Czarnego i konsultacje na temat zagadnień związanych z europejską polityką sąsiedztwa, wykorzystanie istniejących kontaktów między Parlamentem Europejskim i zgromadzeniem parlamentarnym *BSEC*). Brak nowej struktury instytucjonalnej oraz oparcie współpracy w regionie na *BSEC*, stanowiący jeden z warunków akceptacji inicjatywy przez państwa członkowskie UE, stanowić może słabość Synergii. Wynika to przede wszystkim z bardzo zróżnicowanego poziomu aktywności tej organizacji w obszarach tematycznych wskazanych w Komunikacie Komisji, a także z rozbieżnych interesów części jej członków do UE i niechęci do przenoszenia pewnych kwestii z relacji dwustronnych na wielostronne<sup>25</sup>.

Komisja Europejska, akcentując partnerski charakter inicjatywy Synergii Czarnomorskiej, ustanowiła zasadę współfinansowania jej realizacji, dopuszczając udzielenie wspólnotowego wsparcia finansowego w ramach krajowych, regionalnych lub transgranicznych programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, pozostałych instrumentów pomocy zewnętrznej, a w przypadku państw członkowskich UE – również Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> W momencie wydania Komunikatu Komisji, 7 państw członkowskich UE miało status obserwatora w *BSEC*: Republika Czeska, Niemcy, Francja, Włochy, Austria, Polska i Słowacja, a o podobny status zamierzała starać się KE. Komisja uzyskała status obserwatora w *BSEC* w lipcu 2007 r.

<sup>25</sup> J. Popielowska, *W jakim towarzystwie?...*, s. 16.

Ustosunkowując się do Komunikatu Komisji, Parlament Europejski, 17 stycznia 2008 r. wydał *Rezolucję w sprawie podejścia do polityki regionalnej w regionie Morza Czarnego*<sup>26</sup>, w której podkreślił potrzebę bardziej spójnego, trwałego i strategicznego działania prowadzącego do utworzenia strategii politycznej dla Morza Czarnego, równoległe do polityki wymiaru północnego i partnerstwa eurośródziemnomorskiego. Parlament wyraźnie zaznaczył, że podejścia do polityki regionalnej wobec rejonu Morza Czarnego nie należy wykorzystywać jako alternatywy dla członkostwa w UE ani do prób określenia granic UE – cele określone w dokumentach konstytuujących Synergię były w opinii parlamentu integralną i spójną częścią polityki UE wobec sąsiadów i państw objętych strategią na rzecz regionu Morza Czarnego<sup>27</sup>. Za słabość inicjatywy Parlament uznał brak przeprowadzenia należytej oceny wyników strategii regionalnej realizowanej na rzecz regionu Morza Czarnego od 1997 r. Jednocześnie Parlament zaapelował o nowe regionalne podejście w stosunku do obszarów priorytetowych, co do których KE powinna opracować szczegółowe plany działań zawierające konkretne cele, wzorce i dalsze działania. PE postulował ograniczoną liczbę celów priorytetowych, obawiając się rozproszenia i powielania działań<sup>28</sup>.

W wydanym rok po inauguracji Synergii Czarnomorskiej Komunikacie z 19 czerwca 2009 r.<sup>29</sup> Komisja Europejska dokonała oceny działań podjętych we wszystkich obszarach tematycznych. W większości przypadków wskazywano na działania, które zostały zainaugurowane przez przyjęciem Strategii lub będące na etapie dyskusji, konsultacji i planowania. Nowymi działaniami w priorytetowych obszarach współpracy były, m.in.:

- ustanowienie Platformy Współpracy w obszarze Migracji w regionie Morza Czarnego (kwiecień 2008 r.), która obejmie państwa członkowskie UE, Agencje Unii, kraje graniczące z Morzem Czarnym oraz organizacje regionalne;
- uruchomienie wspólnego programu operacyjnego współpracy transgranicznej Morza Czarnego (*The Black Sea CBC Programme*), w ramach którego alokację środków przewidziano na poziomie 17,5 mln euro. Pierwszy nabór wniosków w ramach programu zaplanowany został na koniec 2008 r. Programem objętych zostało 10 państw regionu: Armenia, Azerbejdżan, Bułgaria, Gruzja, Grecja, Mołdawia, Rumunia, Federacja Rosyjska, Turcja i Ukraina;
- uruchomienie rumuńsko-mołdawsko-ukraińskiego programu współpracy transgranicznej obejmującego północno-zachodnie wybrzeże Morza Czarnego, na który alokowano 126 mln euro. Wdrożenie programu zaplanowano na jesień 2008 r.

<sup>26</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie podejścia do polityki regionalnej w regionie Morza Czarnego (2007/2101(INI)).

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy*, COM(2008) 391 final, Brussels, 19.06.2008.

Komisja Europejska podsumowała finansowe zaangażowania UE w regionie w 2007 r. w ramach Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*ENPI*) oraz Instrumentu Przedakcesyjnego (*IPA*) w stosunku do 7 krajów nieunijnych, oraz zestawiała je z pomocą finansową dla tych krajów w latach 2000-2006 w ramach programu *TACIS* i instrumentu dla Turcji. Zestawienie to pozwala zauważyć wyraźny wzrost finansowego zaangażowania UE w regionie. Wysokość środków z podziałem na poszczególne państwa przedstawia poniższa tabela.

TABELA 1

*Środki finansowe UE dla państw regionu Morza Czarnego (w mln euro)*

Państwa objęte Synergia Morza Czarnego	Pomoc w latach 2000-2006 w ramach programu <i>TACIS</i> i instrumentu dla Turcji	Pomoc w 2007 r. w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa ( <i>ENPI</i> ) oraz Instrumentu Przedakcesyjnego ( <i>IPA</i> )
<b>Współpraca dwustronna</b>		
Armenia	44,8	24
Azerbejdżan	72,6	22
Gruzja	65	28,8
Mołdawia	86,5	45,7
Federacja Rosyjska	559	13
Turcja	1040	497,2
Ukraina	501,5	144
Łącznie w ramach współpracy bilateralnej:	2369,4	774,7
<b>Współpraca regionalna</b>		
Łącznie w ramach współpracy regionalnej	962,2	62
<b>Łącznie:</b>	<b>3331,6</b>	<b>836,7</b>

Źródło: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament *Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy*, COM(2008) 391 final, Brussels, 19.6.2008.

Raport Komisji wskazuje także dalsze kierunki rozwoju Synergii Czarnomorskiej, sformułowane w czasie spotkania na szczepku ministrów spraw zagranicznych państw UE i partnerów z regionu Morza Czarnego w Kijowie w lutym 2008 r.:

- sformułowanie długoterminowych i mierzalnych celów w obszarach o największym potencjale współpracy, tj.: środowisko, transport, energia i bezpieczeństwo na morzu;
- zastosowanie mechanizmu działania opartego na modelu sektorowego partnerstwa, zwłaszcza w kontekście finansowania i zaangażowania międzynarodowych instytucji finansowych oraz łączenia ze sobą różnych instrumentów finansowania ze strony UE – wzorem rozwiązań stosowanych w ramach wymiaru północnego;

- organizowanie spotkań na szczeblu ministrów, wyznaczających kamienie milowe w rozwoju Synergii, w istniejących regionalnych ramach – obecne inicjatywy lub na wzór spotkania w Kijowie<sup>30</sup>.

Zagadnieniem wartym rozważenia jest także stosunek Rosji – państwa regionu, do Synergii Morza Czarnego. Rosja uważa obszar Morza Czarnego za strategiczny z punktu widzenia swojego bezpieczeństwa oraz interesów gospodarczych. W związku z tym jej sprzeciw budziła wizja Synergii Czarnomorskiej, w której dominującą rolę odgrywałaby Unia Europejska, pozostawiając Rosji rolę drugoplanowego uczestnika. Jednocześnie, wykazując dużą aktywność w ramach *BSEC* oraz podkreślając członkostwo w tej organizacji dwóch unijnych państw członkowskich Bułgarii i Rumunii, Rosja nie dostrzegała potrzeby tworzenia nowych struktur współpracy w regionie<sup>31</sup>.

Dyskusja o przyszłości inicjatywy Synergii Morza Czarnego jest nierozzerwalnie złączona z obawami części państw regionu Morza Czarnego o próby zastępowania polityki rozszerzenia UE alternatywnymi dla członkostwa ramami współpracy. Obawy takie artykułuje przede wszystkim Turcja. W obliczu faktu, iż autorami inicjatywy Synergii Morza Czarnego były Niemcy, najwięksi przeciwnicy członkostwa Turcji w UE, a jednocześnie zwolennicy otoczenia UE tzw. kręgiem przyjaciół – mniej lub bardziej związanych z nią państw, obawy o próby stworzenia alternatywnej do członkostwa drogi zbliżenia z UE wydają się uzasadnione. Komentatorzy przypisywali także Synergii Czarnomorskiej rolę zastępczą wobec konieczności ostatecznego określenia przyszłych granic Unii Europejskiej – wychodząc z założenia, że ostatecznie rozszerzenie UE na wschodzie o Bułgarię i Rumunię wyznaczyło nowy kształt granic pomiędzy UE a Europą nieunijną, który będzie mniej lub bardziej stały<sup>32</sup>. Wyznaczenie nowych granic UE, jeśli nie ostatecznych, to przynajmniej niezmiennych w najbliższej perspektywie czasowej, skłoniło UE do podjęcia działań, mających na celu realizację jednego z głównych celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: zapobieżenia powstaniu nowych linii podziału w Europie i jednocześnie zbliżenia do siebie krajów sąsiedzkich<sup>33</sup> w ramach tzw. kręgu przyjaciół. Jednocześnie, unikając dylematu akcesji – nieakcesji, Unia Europejska może prowadzić działania na rzecz przygotowania państw sąsiedzkich do ewentualnego członkostwa, tworząc jego ekonomiczne i społeczne fundamenty oraz skłaniając je do przyjęcia swoich norm i standardów.

Unia Europejska ma do odegrania istotną rolę w regionie Morza Czarnego, zarówno w obszarze promocji stabilności regionalnej, pokoju i bezpieczeństwa, ochrony środowiska, ale też infrastruktury i budowy więzi pomiędzy Europą, Bliskim Wschodem, regionami Morza Czarnego i Kaspijskiego. Dążąc do pełnego

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> A. Ratmann, *EU's new Black Sea Policy faces Russian misgiving*, *EU Observer*, 16.02.2007.

<sup>32</sup> M. Aydin, *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement...*, s. 5.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 9.

wykorzystania szansy, jaką jest dla basenu Morza Czarnego Synergia Czarnomorska, państwa regionu powinny dążyć do umocnienia istniejących ram współpracy regionalnej – szczególnie BSEC, a sama organizacja wzmacniać swój wizerunek mostu łączącego UE z krajami nie kandydującymi, a zainteresowanymi przyszłym członkostwem. Zgodnie z wytycznymi PE powinny zostać podjęte działania na rzecz zapobieżenia rozproszeniu lub/i duplikowaniu inicjatyw i działań realizowanych w ramach Synergii Czarnomorskiej. Unia Europejska powinna rozważyć większe zaangażowanie w rozwiązanie regionalnych konfliktów, podjęcie inicjatyw na rzecz wzmocnienia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich oraz promocję praw człowieka i praw mniejszości. Obszarem jej zainteresowań i działań powinno być wsparcie krajów regionu w utworzeniu bardziej skutecznych systemów zarządzania i ochrony granic oraz zapobiegania przestępstwom transgranicznym.

#### ABSTRACT

*Expansion of the European Union in 2004 made it necessary for the European Communities to develop relations with their new eastern neighbors. This became one of the direct reasons of creating the European Neighbourhood Policy, which was to prevent the emergence of new lines of division in Europe and lead to surrounding the EU with the so-called circle of friends. A proposition for the Black Sea area directed towards promoting stability, peace and security in the region, environment protection as well as infrastructure and the building of bonds between Europe, the Near East and regions of the Black Sea and the Caspian Sea is an initiative known as the Black Sea Synergy, modeled on the Northern (remaining outside the European Neighbourhood Policy) and Mediterranean Dimensions. However, many countries in the region express anxiety that the Synergy is an attempt to substitute EU enlargement policy with cooperation frameworks alternative to membership. Such doubts have been mostly voiced by Turkey because of the German authorship of the Black Sea Synergy, Germany being the strongest opponent of Turkey's membership in the EU. Debate on the status of the Synergy within the European Neighbourhood Policy is an outcome of controversies and competition between initiatives for the development of the Eastern and Southern Dimension of the ENP*