

Marcin Chełminiak
Instytut Nauk Politycznych
UWM w Olsztynie

Ekspertyza:

Polityka zagraniczna i współpraca transgraniczna w XXI wieku

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4,5

Polityka zagraniczna jest jedną z podstawowych aktywności współczesnego państwa, zarówno w wymiarze współpracy międzyrządowej, regionalnej, jak i transgranicznej. Państwa w dalszym ciągu są podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych, ale obserwuje się obecnie proces wzrostu znaczenia innych aktorów, w tym także tych o zasięgu regionalnym i lokalnym.

Pojęcie współpracy transgranicznej jest w literaturze przedmiotu definiowane w różny sposób¹. Dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto definicję za Europejską Konwencją Ramową o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi ogłoszoną przez Radę Europy 21.05.1980 r. Jest to: „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. Wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz innych, uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego kraju. Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy

¹ Zob. J. Blatter, 'From 'Spaces of Places' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America', „International Journal of Urban and Regional Research” 2004, no 28, p. 530-548; J. Buursink, *The Binational Reality of Border-crossing cities*, „GeoJournal” 2001, no. 54, p.7-19; Д., Давидов, Т.Чекалина, *ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В БАЛТИЙСКОМ РЕГИОНЕ*, „Балтийский регион” 2009, no 2, s. 57-64; *Współpraca transgraniczna: aspekty prawno-ekonomiczne*, red. M. Perkowski, Białystok 2010, passim.

międzynarodowej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Zgodnie z teorią współpracy transgranicznej, stanowi ona element polityki rozwoju lokalnego².

W polityce zagranicznej coraz większą rolę odgrywa tzw. dyplomacja publiczna, która ma za zadanie kształtowanie pewnych postaw, wizerunków i obrazu kraju za granicą. Część działań w tym wymiarze mogą realizować podmioty na szczeblu regionalnym i lokalnym. XXI wiek to okres, w którym państwa na Starym Kontynencie intensyfikują kooperację transgraniczną. Wynika to z kilku powodów. Najważniejszymi czynnikami, które wpływają na dynamikę tej współpracy są niewątpliwie:

- procesy integracji europejskiej;
- rozwój transeuropejskich sieci transgranicznych;
- próby przezwyciężenia marginalizacji regionów peryferyjnych;
- środki pomocowe i fundusze europejskiej skierowane na intensyfikację współpracy transgranicznej;
- polityka Unii Europejskiej wobec regionów sąsiedzkich (m.in. poprzez takie programy jak Partnerstwo Wschodnie czy Europejska Polityka Sąsiedztwa);
- aktywność pozapaństwowych podmiotów realizujących współpracę międzynarodową (m.in. organizacji pozarządowych, uczelni, instytutów badawczo-rozwojowych).

Państwo realizując swoją politykę zagraniczną wobec partnerów na początku XXI wieku nie może ignorować jej regionalnego i lokalnego wymiaru, a to z kolei powoduje rosnącą rolę samorządów terytorialnych w tej sferze. Administracja i organy przedstawicielskie jednostek terytorialnych w poszczególnych krajach członkowskich UE mają oczywiście różne umocowanie prawne, ustrojowe, różne kompetencje i zakres sprawowania swoich funkcji. Jest jednak jedna rzecz charakterystyczna dla wszystkich państw unijnych. Współpraca transgraniczna staje się istotnym instrumentem realizacji tych celów polityki zewnętrznej państwa, które w przeszłości były zarezerwowane wyłącznie dla organów centralnych. Kooperacja transgraniczna w sferze ekonomii, handlu, nauki, kultury, bezpieczeństwa czy ochrony środowiska jest ważnym uzupełnieniem działań dyplomatycznych państwa. Nie wolno także zapominać o społecznym wymiarze współpracy transgranicznej. Przełamywanie

² *European Neighbourhood and Partnership instrument. Cross-border co-operation. Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010*, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf

stereotypów, barier uprzedzeń dokonuje się we współczesnej Europie także poprzez tę formę kooperacji na najniższym szczeblu. Rozwinięta sieć transgranicznej kooperacji z którą mamy do czynienia w Europie jest wyjątkowym zjawiskiem w skali globalnej. Na pozostałych kontynentach również są różne formy współpracy transgranicznej, lecz nigdzie nie przybiera ona tak zintensyfikowanej formy, jak w Europie. Ważne jest także, aby prawidłowo zidentyfikować wyzwania dotyczące przyszłości współpracy transgranicznej, przed którymi stają zarówno władze centralne, jak i regionalne w państwach Starego Kontynentu. Należą do nich:

- kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze w Europie;
- kolejne perspektywy finansowe w zakresie współpracy regionalnej i lokalnej w UE;
- rozwój euroregionów, miast bliźniaczych (twin cities), miast granicznych (border-crossing cities) i innych form kooperacji transgranicznej;
- dalszy rozwój samorządności;
- stan aktywności obywatelskiej i społecznej.

Warto podkreślić, iż współpraca transgraniczna jest w dalszym ciągu uzależniona od stanu stosunków międzypaństwowych. Wszelkie kryzysy, spory polityczne i gospodarcze oraz kwestie sporne w relacjach na szczeblu centralnym mogą przenosić się na niższe poziomy kooperacji. Widać to szczególnie w stosunkach państw UE z krajami spoza Wspólnoty³. Tego typu przykłady dotyczą m.in. współpracy transgranicznej na pograniczu polsko-rosyjskim, polsko-białoruskim, polsko-ukraińskim czy litewsko-rosyjskim. Istotnym wyzwaniem, przed którym stoi Unia Europejska jest także problem synchronizacji kooperacji transgranicznej na granicach zewnętrznych Wspólnoty⁴. Jest to szczególnie ważne np. w kontekście polityki migracyjnej.

Polityka zagraniczna państwa jest pierwotna i nadrzędna wobec współpracy transgranicznej. Trudno sobie wyobrazić jakąkolwiek kooperację na pograniczu, zwłaszcza formalną, bez odpowiednich rozwiązań i podstaw prawnych podjętych na szczeblu międzypaństwowym.

³ L.Topaloglou, D. Kallioras, P. Manetos, G.Petrakos, *A Border Regions Typology in the Enlarged European Union*, „Journal of Borderlands Studies” 2005, no. 20(2), p. 68.

⁴ Por. S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, passim; M. Salines, *Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The example of the Baltic Sea Region*, „Bruges Political Papers” 2010, vol. 12, passim.

Polityka zagraniczna państw UE, jak i organów Wspólnoty na początku XXI wieku sprzyja rozwojowi współpracy transgranicznej. Decydenci z krajów członkowskich UE zdają sobie sprawę z faktu, że kooperacja na niższym szczeblu i w ograniczonym geograficznie wymiarze może być istotnym wkładem w rozwój współpracy na szczeblu międzypaństwowym. Tym bardziej, że kapitał społeczny i obywatelski, który jest budowany po obu stronach granicy może być w przyszłości spożytkowany w relacjach politycznych, ekonomicznych czy handlowych. Zgodnie z ideą współpracy transgranicznej lansowaną od wielu lat w Europie Zachodniej, ma ona służyć kształtowaniu bezpieczeństwa i budowie wzajemnego zaufania. Wydaje się, że wobec nienajlepszych stosunków politycznych między Polską a Rosją ma to szczególny wymiar i znaczenie. Jednocześnie istotnym celem współpracy transgranicznej jest niwelowanie przeszkód i problemów, jakie mogą dzielić regiony przygraniczne oraz podejmowanie wspólnego wysiłku celem neutralizacji negatywnych aspektów peryferyjności⁵. Z tego względu właściwe wykorzystanie polsko-rosyjskiego sąsiedztwa stanowi szansę, którą należy właściwie wykorzystać.

Współpraca transgraniczna między Polską a Obwodem Kaliningradzkim FR powinna być szczególnie istotna dla polskiej polityki zagranicznej po ostatnim poszerzeniu UE. Z doświadczeń funkcjonowania Unii wynika, iż najbardziej efektywna jest współpraca właśnie na poziomie gmin i powiatów, w mniejszym stopniu regionów (województw i obwodów). Niezbędne jest tutaj jednak finansowe i instytucjonalne wsparcie ze strony władz centralnych. Warto także pamiętać o pozytywnej roli, jaką odgrywa tutaj reżim małego ruchu granicznego, który ożywił nie tylko ruch osobowy na pograniczu, ale również handel i turystykę.

Wybrana literatura:

Blatter J., *'From 'Spaces of Places' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America'*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2004, no 28.

Buursink J., *The Binational Reality of Border-crossing cities*, „GeoJournal” 2001, no. 54.

⁵ Por. G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Kasprzyk, *Współpraca transgraniczna w Unii Europejskiej: Doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa 2004, passim; G. Janssen, *Grenzüberschreitende Regionalkooperation: Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit*, „Osteuropa” 2007, no. 57, s. 133-144.

Давидов Д., Чекалина Т., *ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В БАЛТИЙСКОМ РЕГИОНЕ*, „Балтийский регион” 2009, no 2.

Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.

European Neighbourhood and Partnership instrument. Cross-border co-operation. Strategy Paper 2007-2013, Indicative Programme 2007-2010.

Gorzela G., Bachtler J., Kasprzyk M., *Współpraca transgraniczna w Unii Europejskiej: Doświadczenia polsko-niemieckie*, Warszawa 2004.

Janssen G., *Grenzüberschreitende Regional Kooperation: Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit*, „Osteuropa” 2007, no. 57.

Salines M., *Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The example of the Baltic Sea Region*, „Bruges Political Papers” 2010, vol. 12.

Topaloglou L., Kallioras D., Manetos P., Petrakos G., *A Border Regions Typology in the Enlarged European Union*, „Journal of Borderlands Studies” 2005, no. 20(2).

Współpraca transgraniczna: aspekty prawno-ekonomiczne, red. M. Perkowski, Białystok 2010.