

Damian Szacawa

Współpraca nordycka: odbudowa zaufania po pandemii COVID-19

Państwa nordyckie mają ambicję, aby do 2030 r. region nordycki stał się najbardziej zrównoważonym i zintegrowanym regionem na świecie. Tymczasem współpraca regionalna w 2020 r. została bardzo mocno osłabiona przez nieskoordynowane działania państw w walce z pandemią COVID-19. Wprowadzone obostrzenia mocno nadwyrężyły wzajemne zaufanie. Jego odbudowa oraz przygotowanie do lepszego zarządzania w sytuacjach kryzysowych są głównymi zadaniami prezydencji Danii w Radzie Nordyckiej (NC) oraz Finlandii w Nordyckiej Radzie Ministrów (NCM).

„Razem jesteśmy silniejsi” – wizja regionu nordyckiego w 2030 r. Rada Nordycka (NC) i Nordycka Rada Ministrów (NCM) to dwie najważniejsze organizacje współpracy w regionie nordyckim, obejmujące swoim zasięgiem państwa nordyckie i terytoria autonomiczne, tj. Grenlandię, Wyspy Owcze i Wyspy Alandzkie. W trakcie spotkania NCM w Reykiawiku (20 sierpnia 2019 r.) przyjęto wspólną deklarację dotyczącą wizji regionu w perspektywie 2030 r. Bieżącą koordynację współpracy międzyrządowej powierzono ministrom ds. współpracy nordyckiej, którzy są odpowiedzialni za realizowanie wizji i nakreślonych trzech priorytetów, zakładających, że region nordycki będzie:

- (1) zielony, oparty na zielonej transformacji i działaniach zmierzających do osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz zrównoważonej gospodarki obiegu zamkniętego;
- (2) konkurencyjny, w którym podstawą zielonego wzrostu będą wiedza, innowacyjność, mobilność i integracja cyfrowa;
- (3) społecznie zrównoważony, a jednocześnie inkluzyjny i zintegrowany dzięki wspólnym wartościom, intensywnej wymianie kulturalnej i dobrobycie.

Państwa nordyckie traktują obie organizacje jako główne narzędzia realizacji strategicznych i długoterminowych celów, tj. rozwoju regionu oraz promocji nordyckich rozwiązań. Dotychczas współpraca regionalna wychodziła naprzeciw oddolnym oczekiwaniom w zakresie m.in. usuwania barier i ograniczeń swobodnego przepływu w sferze towarowo-usługowej oraz integracji rynków pracy. Jednocześnie ich działalność doprowadziła do rozwoju instytucjonalnego integracji międzynarodowej oraz zbudowała silne poczucie wspólnoty regionalnej. Sprzyjał temu szereg czynników, m.in. historyczne doświadczenia procesów integracyjnych (np. Unia Kalmarska), istnienie wspólnoty kulturowej opartej na religii i podobieństwie języków oraz wspólne cechy procesów politycznych i społecznych (solidarność społeczna, zbieżne modele ustrojowe). Nieoczekiwanie pandemia COVID-19 w 2020 r. wystawiła współpracę nordycką na ciężką próbę.

Niby razem, ale jednak osobno. Mimo że opinie o załamaniu się współpracy nordyckiej podczas pandemii COVID-19 nie znajdują obecnie tak wiele argumentów, jak w pierwszej połowie 2020 r., to z pewnością miniony rok nie zapisze się dobrze w jej historii. Na taką ocenę złożyły się nieskoordynowane strategie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 oraz wprowadzenie barier granicznych uderzających w handel, podróże i wspólny rynek pracy (więcej na ten temat [„Komentarze IEŚ”, nr 153](#)). Nordycka Rada ds. Barier Granicznych odnotowała w tym czasie blisko 50 zakłóceń, które powstały w wyniku działań poszczególnych państw (ograniczenia wjazdu, zasady kwarantanny). Choć część z nich została już wyeliminowana, to pozostałe wciąż stanowią przeszkodę dla ok. 70 tysięcy pracowników transgranicznych, którzy codziennie dojeżdżają do pracy w sąsiednim państwie oraz rodzin mieszkających po obu stronach granic. Zamknięcie ruchu granicznego potęguje problemy dla pracowników i ich pracodawców wywołane przez sytuację gospodarczą (oddelegowywanie pracowników do pracy zdalnej, na tzw. „postojowe” lub w najgorszym przypadku – zwolnienia).

Również powrót do codziennych dojazdów do pracy jest wyzwaniem, np. od 9 stycznia br. na granicy duńsko-szwedzkiej jednym z wymogów wjazdu do Danii jest przedstawienie ważnego celu oraz negatywnego testu

na obecność koronawirusa, wykonanego nie wcześniej niż 24 godziny przed wjazdem (w przypadku mieszkańców szwedzkich regionów przygranicznych test musi być wykonany maksymalnie 7 dni przed datą wjazdu). Podobne regulacje obowiązują w trakcie podróży do Norwegii i Finlandii. Sytuację dodatkowo komplikują obawy związane z rozwojem kolejnej fali zachorowań i działania po wykryciu brytyjskiej mutacji SARS-CoV-2.

To właśnie Szwecja jest najbardziej dotknięta w regionie przez wprowadzone ograniczenia z uwagi na jej położenie geograficzne oraz inną strategię walki z pandemią w 2020 r. W konsekwencji, kiedy most nad cieśniną Sund, symbol integracji duńsko-szwedzkiej, obchodził w lipcu 2020 r. dwudziestą rocznicę powstania, kierowców czekały kontrole graniczne w punkcie utworzonym na sztucznej wyspie Peberholm. Na północy Szwecji w Haparandzie, przy granicy z Finlandią, ponownie granica z Tornio dzieli lokalną społeczność, podobnie jak na początku XIX w. Norwegowie nie mogli natomiast odwiedzać swoich domków letniskowych w Bohuslän, podobnie jak i w innych regionach granicznych wzdłuż najdłuższej 1630-kilometrowej granicy lądowej w Europie.

Z tych względów wpływ pandemii COVID-19 na wymianę nordycką i współpracę regionalną jest znaczący. Według Norweskiego Urzędu Statystycznego, handel transgraniczny ze Szwecją spadł w trzecim kwartale 2020 r. o 96%. Wprowadzone środki kontroli zakażeń oraz ograniczenia w podróżowaniu wpłynęły na decyzję operatorów linii promowych oraz lotniczych. Viking Line od marca 2020 r. nie obsługuje promów między Sztokholmem a Helsinkami (linia jest zawieszona do 28 marca 2021 r.). Według SAS ruch lotniczy między stolicami państw nordyckich spadł do ok. 10-15% poziomu sprzed pandemii.

Pogłoski o kryzysie współpracy nordyckiej były przedwczesne. Warto jednak podkreślić, że podczas pandemii współpraca nordycka odnotowała także kilka drobnych sukcesów. Dotyczy to m.in. wspólnych wysiłków, aby znaleźć najlepsze sposoby powrotu obywateli nordyckich, którzy utknęli za granicą oraz rozpoczęcia współpracy w zakresie wsparcia społecznego dla obywateli, którzy stali się ofiarami zamkniętych granic. Wprawdzie w 2020 r. odwołano 72. sesję NC (po raz pierwszy od 1953 r.), jednak odbywały się liczne spotkania w cyberprzestrzeni, a NCM spotkała się we wrześniu. W podobnej formie przeprowadzono również inne spotkania dotyczące przeciwdziałania zarówno skutków zdrowotnych, jak i gospodarczych.

Mając to wszystko na uwadze, przed obiema prezydencjami – Finlandii w NCM oraz Danii w NC – stoi duże wyzwanie ponownego ożywienia tej współpracy, zwłaszcza w zakresie poszukiwania pragmatycznych rozwiązań problemów obywateli. Finlandia podtrzymuje wspólne cele na 2030 r., a za hasło prezydencji przyjęła motto „Nordycy, razem”. Natomiast przedstawiony przez duński parlament program zatytułowano „Śladem pandemii: co możemy robić lepiej”. W obu dokumentach podkreślono, że pandemia nie zatrzymała zmian klimatu, więc tym ważniejsza jest kontynuacja prac w celu budowy bardziej ekologicznego, konkurencyjnego i zrównoważonego społecznie regionu nordyckiego. Tymczasem szerzący się nacjonalizm, istniejące zagrożenia dla demokracji, praw człowieka oraz państwa prawa (także w najbliższym sąsiedztwie regionu) oraz rywalizacja światowych potęg wymagają od państw nordyckich jedności i wsparcia dla wysiłków wielostronnych (więcej w [„Komentarze IEŚ”, nr 228](#)). Nordycy zamierzają zintensyfikować swoje wysiłki na rzecz zwiększenia swojego oddziaływania na międzynarodowe procesy klimatyczne za pomocą tzw. zielonej dyplomacji (więcej w [„Komentarz IEŚ”, nr 192](#)). Reagując na następstwa pandemii, obie organizacje skupią się na promowaniu swobodnego przepływu między państwami nordyckimi, zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw oraz wypracowaniu mechanizmów lepszej koordynacji działań w trakcie przyszłych sytuacji kryzysowych.

Wnioski. Integracja nordycka jest wciąż procesem inicjowanym oddolnie, wspieranym i koordynowanym przez kilkadziesiąt instytucji, działających na wielu płaszczyznach, w tym m.in. społecznej, gospodarczej i politycznej. Priorytety obu przewodnictw, tj. Finlandii w NCM i Danii w NC, świadczą o utrzymaniu dotychczasowych kierunków aktywności państw nordyckich w Europie Północnej i regionie Morza Bałtyckiego. Są one dość konsekwentnie realizowane również w strukturach ponadregionalnych, tj. Unii Europejskiej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W perspektywie średniookresowej trudno spodziewać się większych zmian, choć dynamika regionalna potrafi zaskoczyć, czego dowodem jest trwający kryzys na Białorusi czy też uwzględnienie „opcji NATO” w polityce bezpieczeństwa Szwecji. W 2021 r. również sytuacja wewnętrzna w poszczególnych państwach może stanowić czynnik zmiany – 13 września odbędą się wybory parlamentarne w Norwegii, a poparcie dla koalicji mniejszościowej w Szwecji nie jest oczywiste.