

Analiza natolińska

11(70)2013

Wartości czy interesy?

Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność
normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych

Beata Piskorska



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

Streszczenie:

W niniejszej analizie autorka bada efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej realizowanej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Polityka ta urzeczywistniana jest w drodze osiągania celów normatywnych poprzez promowanie wspólnych wartości, ale i realizację wspólnych interesów. Przedstawione zostaną zatem podstawy koncepcyjne postrzegania UE jako potęgi normatywnej co pomoże ustalić, jakim aktorem jest Unia w relacjach zewnętrznych. Pokazane zostaną również motywy działania UE w polityce zagranicznej, dzięki czemu możliwa będzie odpowiedź na pytanie, czy możliwy jest *consensus* między wspólnymi wartościami a interesami w ramach EPS. Istotna będzie analiza dyfuzji norm w ramach EPS oraz modeli ich eksportu poza granice UE. Analizę zakończy omówienie dylematów i ograniczeń wpływających na efektywność EPS w regionach sąsiedzkich. Główną tezę artykułu jest stwierdzenie, iż Europejska Polityka Sąsiedztwa jest podstawową platformą artykulacji wspólnych wartości, ale też wspólnych interesów pomiędzy Unią Europejską a państwami objętymi tą inicjatywą. Efektywność eksportu norm poprzez tą politykę jest jednak ograniczone głównie ze względu na problem woli politycznej elit rządzących w państwach objętych EPS do wprowadzenia krajowych reform, ale i z uwagi na słaby potencjał demokratyzacyjny UE wynikający z kryzysu systemowego oraz braku wyraźnej perspektywy członkostwa dla państw partnerskich.

1. WPROWADZENIE

Ustanowienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) jako platformy umożliwiającej pogłębienie relacji pomiędzy UE a jej bezpośrednimi sąsiadami uznaje się, obok polityki rozszerzenia, za jeden z bardziej innowacyjnych instrumentów w kreowaniu stosunków zewnętrznych Unii. Dużą uwagę w badaniach naukowych dotyczących „aktorstwa” (*actorness*) UE poświęca się zatem rozprzestrzenianiu systemu europejskiego modelu zarządzania (*model power* i *external governance*), w tym eksportowi norm i wartości poza jej granice, jednak bez głównej korzyści dla beneficjentów – perspektywy członkostwa. Z powodu niewielkich możliwości militarnych, UE w stosunku do jej sąsiadów jest postrzegana raczej w kontekście potęgi normatywnej czy cywilnej, której głównym celem jest wywieranie wpływu na państwa sąsiedzkie poprzez system uniwersalnych wartości takich jak demokracja, multilateralizm czy ochrona praw człowieka. Instrumenty te determinują postrzeganie Unii Europejskiej jako swoistej miękkiej potęgi. Zauważyć można jednak istotny dysonans pomiędzy normatywnymi podstawami a strategicznymi celami ustanowionej w 2004 roku EPS. Niemniej jednak, zarówno wartości, jak i interesy (w domyśle bezpieczeństwo) są obecne w oficjalnym dyskursie na temat EPS¹. Rodzi to pytanie o kompatybilność eksportu przez UE norm do jej szerszego sąsiedztwa a interesem Unii w zakresie wzmocnienia współpracy z sąsiadami w kwestiach miękkiego i twardego bezpieczeństwa.

Po zakończeniu zimnej wojny, Unia Europejska wprost wykorzystywała współpracę handlową i rozwojową z państwami trzecimi w celu „eksportowania” wartości i norm, poprzez politykę łączenia środków ekonomicznych z celami politycznymi. Działania te dotyczyły tzw. miękkiej dyplomacji (*soft diplomacy*), a zatem dyplomacji uciekającej się do środków ekonomicznych, finansowych, prawnych i instytucjonalnych w celu promowania wartości, norm i reguł do osiągnięcia długoterminowego kulturowego i cywilizacyjnego wpływu². Znalazło to odzwierciedlenie w rezolucji Rady Unii Europejskiej z listopada 1991 roku, gdzie po raz pierwszy wprowadzono zasadę warunkowości (*conditionality*), zapowiadającą trwałe umiejscowienie ochrony praw człowieka w przyszłych porozumieniach o współpracy³. Podobnie w traktacie z Maastricht jasno określono, że promocja praw człowieka i demokracji jest głównym celem nowo utworzonej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), a także polityki rozwojowej⁴. Od tego czasu Unia Europejska coraz częściej była postrzegana jako „wspólnota norm”. Termin ten wykorzystywano do określania potęgi han-

dlowej Unii Europejskiej, jako czynnika umożliwiającego jej pełnienie funkcji „eksportera norm”, tzn. aktora „w polityce zagranicznej zobowiązującego się do promowania [...] i obrony wartości, które są wielokrotnie powtarzane jako wyróżniający się i konstytuujący element zewnętrznej tożsamości UE”⁵. Ponadto dzięki „polityce otwartych drzwi” zapoczątkowanej w latach dziewięćdziesiątych promocja modelu ustrojowego Unii Europejskiej była wyjątkowo efektywna przyspieszając tempo demokratyzacji i modernizacji państw Europy Środkowej czy państw Bałkanów Zachodnich, tj. Chorwacji. Jest bowiem powiązana z silną wolą danego państwa partnerskiego chcącego przystąpić do Unii, która z kolei stwarzała taką perspektywę.

Obecnie instrumentem *soft power* w polityce zagranicznej, który najlepiej sprawdza się w realizacji miękkiej potęgi Unii Europejskiej, jest nadal polityka demokratyzacyjna w odniesieniu do jej sąsiedztwa. Przejawia się ona w różny sposób, począwszy od najskuteczniejszej jak dotąd polityki rozszerzenia jak i polityki rozwojowej, pomocowej oraz do EPS (spolaryzowanej obecnie wokół dwóch podstawowych projektów Unii Europejskiej: Unii dla Śródziemnomorza i Partnerstwa Wschodniego)⁶. Celem tej polityki jest promowanie demokracji (*democracy governance*) w oparciu o demokratyzacyjny potencjał UE, a także europeizacja (tzw. *normative pressure*) i socjalizacja (*social learning*), głębsza współpraca ekonomiczna i transgraniczna⁷ oraz stabilizacja ościennych państwach sąsiedzkich.

Za tym idą z kolei cele praktyczne stawiane przez Unię Europejską zwłaszcza wobec sąsiedztw wschodniego, tj. Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji⁸. Przesądzają one o istnieniu minimalnie „wspólnej” polityki wschodniej Unii Europejskiej, na którą składa się stabilizacja polityczna rozumiana jako doprowadzenie do poszanowania integralności terytorialnej poszczególnych partnerów. Jest to szczególnie istotne w obliczu odradzających się aspiracji Rosji, dążącej za pośrednictwem szerokiego wachlarza instrumentów do odtworzenia swoich dawnych wpływów na tym obszarze. Do prób takich zaliczyć można „rozgrzewanie” zamrożonych konfliktów w Naddniestrzu, Abchazji i Osetii Południowej oraz na Krymie, a także promowanie konkurencyjnych projektów integracyjnych w postaci Unii Euroazjatyckiej. Dodatkowo celem UE jest wzmocnienie stabilności funkcjonowania niezależnych rządów i pluralizmu politycznego, stabilizacja ekonomiczna – a w jej ramach zwiększenie poziomu rozwoju gospodarczego i poziomu życia ludności, jak również zagwarantowanie pewności dostaw surowców energetycznych do państw UE. Wreszcie celem jest współpra-

ca w zakresie systemu z Schengen, czyli ograniczanie nielegalnej migracji na teren Unii Europejskiej i przeciwdziałanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej.

Realizacji tych priorytetów towarzyszą cele normatywne, w których skład wchodzi szerzenie demokracji, praw człowieka, rządów prawa i innych wartości europejskich. Przyjęcie ich przez państwa wschodniego sąsiedztwa jest wprawdzie pożądane przez państwa członkowskie UE, ale nie zawsze są one gotowe, by ponieść związane z tym polityczne i materialne koszty. W razie wystąpienia sprzeczności między wartościami a wspomnianymi celami praktycznymi często rezygnują z tych pierwszych⁹.

*Europejska
Polityka
Sąsiedztwa jest
podstawową
platformą arty-
kulacji wartości i
interesów
pomiędzy Unią
Europejską a
państwami
objętymi tą
inicjatywą.*

Główną tezą niniejszej analizy jest stwierdzenie, iż Europejska Polityka Sąsiedztwa jest główną platformą artykulacji wspólnych wartości, ale też wspólnych interesów pomiędzy Unią Europejską a państwami objętymi tą inicjatywą. Efektywność eksportu norm w ramach tej polityki jest jednak ograniczona głównie ze względu na problem braku woli politycznej elit rządzących w państwach Partnerstwa Wschodniego do wprowadzenia krajowych reform, ale i słaby potencjał demokratyzacyjny UE warunkowany kryzysem systemowym i brakiem wyraźnej perspektywy członkostwa dla państw partnerskich.

Celem niniejszej analizy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy Unia Europejska postrzegana jako miękka, normatywna i cywilna potęga może dążyć jednocześnie do realizacji swych twardych interesów w sąsiedztwie? Czy te mechanizmy są efektywne w transformacyj-

nym oddziaływaniu Unii Europejskiej na jej sąsiadów, zwłaszcza tych za wschodnią granicą (w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym), gdzie UE próbuje promować własne normy i regulacje zgodnie z logiką siły normatywnej oraz jakie ma to konsekwencje na określenie jej statusu jako aktora na scenie globalnej? Czy zatem Unia Europejska jako *soft power* za pośrednictwem EPS może jednocześnie stabilizować, demokratyzować i zabezpieczać swe granice?

2. PODSTAWOWE KONCEPCJE UE JAKO *NORMATIVE POWER*:

Dużym zainteresowaniem w debatach akademickich cieszy się kwestia potencjału Unii Europejskiej w relacjach zewnętrznych, przejawiająca się jej wpływem na system zarządzania poza jej terytorium. Jednym z głównych warunków jest posiadanie zarówno zasobów *hard*, jak i *soft power*, ale również wiedza o tym, jak inni znaczący aktorzy postrzegają wizerunek UE na arenie międzynarodowej¹⁰.

Unia Europejska jest często określana jako aktor imperialny. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturach zarządzania, relacjach centrum-peryferie i normatywnej (cywilizującej) misji, która jak dotąd jest legitymizowana przez ekspansję i eksport jej zasad w kierunku centralnej i wschodniej Europy (ENP – *soft imperialism*). Kryzys zadłużeniowy w strefie euro przekształcił się w kryzys systemowy całego projektu integracji europejskiej oraz stał się głównym motywem podważającym siłę Unii jako mocarstwa. Nie tylko doprowadził do uwypuklenia wewnętrznych różnic pomiędzy centrum a wewnętrznymi peryferiami UE, ale też odwrócił uwagę Unii od jej wschodnich sąsiadów. Stanowi to wyzwanie dla zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej legitymacji misji cywilizacyjnej Unii Europejskiej. Kryzys dodatkowo stał się okazją do rozbudzenia aspiracji innego mocarstwa regionalnego, tj. Rosji, która traktuje region wspólnego sąsiedztwa jako swoją wyłączną strefę wpływów.

Unia Europejska jest z pewnością głównym regionalnym aktorem na peryferiach EPS, posiadającym znaczący wpływ na swoich sąsiadów w obszarze „wschodniej szerszej Europy”¹¹. Stosując warunkowe podejście i będąc punktem przyciągającym swoich bezpośrednich sąsiadów, Unia Europejska usiłuje zmieniać państwa Europy Wschodniej za pośrednictwem wyznawanych przez nią norm i wartości.

Na początku należy odpowiedzieć, czym są normy w stosunkach międzynarodowych. W literaturze przedmiotu nie istnieje jedna definicja norm międzynarodowych. Są one najczęściej określane intersubiektywnie jako te, które „konstytuują interesy i tożsamość aktorów, kreują oczekiwania, jak również określają, jakie powinno być właściwe zachowanie”¹². Fundamentem norm są określone wartości i wzorce zachowania w danej sytuacji, na które składają się zarówno normy społeczne (dotyczą np. właściwego zachowania), jak i normy prawne (standardy nadzoru). Jakkolwiek UE nie tylko próbuje przenieść demokratyczne wartości, ale też stać się modelem rozwoju ekonomicznego opartego na liberalizacji, wolnym rynku, jak i regionalnej integracji. Zgodnie z art. 6 TUE „fundamentem UE są zasady wolności,

demokracji, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa, zasad, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich”. W ramach EPS wspólne wartości ujawniają się głównie w obszarze promowania rządów prawa, dobrego zarządzania, przestrzegania praw człowieka, łącznie z prawami mniejszości, dobrych sąsiedzkich relacji oraz zasadach gospodarki rynkowej i trwałego rozwoju¹³. Dodatkowym zobowiązaniem państw członkowskich jest walka z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia, jak również stosowanie się do prawa międzynarodowego. Unia Europejska chcąc promować swoje normy i zasady może zawierać również porozumienia handlowe z innymi państwami.

Co zatem decyduje o zachowaniu się Unii Europejskiej w środowisku międzynarodowym: wartości i normy czy interesy? Czy może istnieć kompromis pomiędzy tymi dwiema kategoriami w polityce zagranicznej UE? Wielu badaczy stosunków międzynarodowych często zestawia ze sobą wspomniane pojęcia, sugerując zdecydowaną rozbieżność pomiędzy polityką zagraniczną opartą na normach a polityką opartą na interesach. Najpowszechniej przyjętą ideą konceptualizacji UE tylko w pierwszym wymiarze jest przyjęta przez F. Duchene’a w 1972 roku koncepcja mocarstwa cywilnego (*civilian power*). Prowadzone przez autora badania nad ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi miały dowiedzieć, że stanowią one obszar pokoju i wolności, co może posłużyć za przykład dla pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych¹⁴. Ponadto szczególne znaczenie współczesnej Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych wynika „z samej jej natury i zdolności rozprzestrzeniania własnego modelu wzmacniania stabilności i bezpieczeństwa za pomocą bardziej środków ekonomicznych i politycznych, aniżeli wojskowych”¹⁵. Koncepcja stanowiła więc zaprzeczenie idei Unii jako mocarstwa wojskowego, militarnego.

Prawie czterdzieści lat od pojawienia się idei Duchene’a nadal poddawana jest dyskusji rola UE w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w kontekście rosnących aspiracji Unii w dziedzinie handlu, środowiska i bezpieczeństwa z jednej strony, a z drugiej braku legitymizacji działań amerykańskiej *hard power*¹⁶. Jednym z pierwszych autorów, który sformułował normatywną wizję polityki zagranicznej UE był I. Manners. Opisywał on Unię jako odmienny typ aktora na arenie międzynarodowej – aktora normatywnego. Dowodził, iż zakres i skala działań międzynarodowych UE tłumaczy koncepcja normatywnej potęgi Unii Europejskiej (*Normative Power Europe* - NPE)¹⁷, która podkreśla konieczności kształtowania przez Unię globalnej polityki. Początkowo rozważania te koncentrowały się na ekonomicznym aspekcie

tego pojęcia. Współcześnie koncepcja NPE stała się bardziej popularna w debacie politycznej, ale i dyskursie akademickim na temat roli UE w polityce zagranicznej, stanowiąc odejście od modelu tradycyjnego mocarstwa cywilnego¹⁸. Zdolności Unii Europejskiej nie mają tylko ideowego charakteru i niezaprzeczalnie mają swe praktyczne implikacje, wpływając na zmiany norm czy standardów światowej polityki¹⁹. Z punktu widzenia Mannersa *normative power* to inaczej siła ideologii, opinii czy standardów, jakie wyznacza Unia Europejska. Zatem UE, w odróżnieniu od jej materialnych zdolności, sięga do zapisanych w traktatach unijnych pięciu podstawowych norm, które nie tylko promuje, ale też pokazuje, jak je realizować. Wartości te to pokój, wolność, demokracja, rządy prawa i podstawowe prawa i wolności człowieka. Z czasem uzupełniono je o pozostałe cztery o mniejszym znaczeniu: solidarność społeczna, brak dyskryminacji, trwały rozwój i dobre rządzenie²⁰.

Dla Mannersa²¹ dyfuzja norm ma miejsce na skutek sześciu podstawowych mechanizmów, za pośrednictwem których Unia Europejska rozpowszechnia swoje wartości i zasady:

- a) „zarażanie” (*contagion/nieintencjonalne rozproszenie*) UE może stanowić przykład integracji regionalnej, którą chcą naśladować inne państwa (np. MERCOSUR, Unia Afrykańska);
- b) rozproszenie informacyjne (*informational diffusion*) za pośrednictwem nowych politycznych deklaracji i inicjatyw (Europejska Polityka Sąsiedztwa), komunikacji strategicznej;
- c) rozproszenie proceduralne (*procedural diffusion*) poprzez instytucjonalizację stosunków z państwami trzecimi i wprowadzanie norm w ramy porozumień (np. umowy PCA);
- d) transfer (*transference*) przejawiający się w powiązaniu norm z polityką warunkowości – za akceptacją norm powoduje korzyści gospodarcze, ich odrzucenie prowadzi do przyjęcia sankcji (TACIS, PHARE);
- e) otwarte rozpowszechnianie (*overt diffusion*), przejawiające się bezpośrednią obecnością wysłanników UE w państwach trzecich (misje monitorujące UE);
- f) filtr kulturowy (*cultural filter*) ujawniający wzajemne zależności wiedzy i kultury z tożsamością kulturową.

Zasad tych możemy doszukać się głównie w polityce warunkowości (rozproszenie proceduralne i przekazywanie), ale odgrywają one również rolę w EPS (zarażanie, rozproszenie informacyjne i jawna dyfuzja). Zatem termin „eksporter norm” odnosi się raczej do rozważań na temat aktywnej próby eksternalizacji pewnych norm niż jedynie pasywnego wpływu na otoczenie - rozproszenie.

Nie tylko Manners próbował wypracować pojęcie UE jako potęgi normatywnej. Zdaniem francuskiego politologa Z. Laïdi, Unia jest potęgą normatywną, ponieważ dąży do „zbudowania światowego porządku opartego na prawomocnych regułach, przewidywalnym zachowaniu, które mogą być poddawane renegocjacji”²². Jednakże odwołując się do kluczowej koncepcji cywilnej roli UE w stosunkach międzynarodowych wielu badaczy zauważyło, iż różni się ona od tradycyjnych wielkich potęg ze względu właśnie na swój unikatowy normatywny charakter. Głównym orędownikiem tej idei był R. Kagan, który w swojej książce *Potęga i raj* użył często cytowanego sloganu, iż „Amerykanie są z Marsa, a Europejczycy z Wenus: Europa odżegnuje się od użycia siły lub stosuje ją w nieco inny sposób, przechodząc do języka niezależnego prawa, zasad, negocjacji transnarodowych i współpracy”²³.

Najpowszechniej przyjętą charakterystyką Unii Europejskiej jako aktora stosunków międzynarodowych, pozostającą w ścisłej korelacji z określeniem jej jako mocarstwa cywilnego, ale będącą efektem ewolucji tej koncepcji, jest zaproponowana przez J.S. Nye’a *soft power*. Zgodnie z tą koncepcją istotą polityki zagranicznej Unii Europejskiej jest oddziaływanie przez nią na otoczenie zewnętrzne za pomocą instrumentów politycznych, prawnych i gospodarczych oraz poprzez wykorzystanie w tym celu własnej atrakcyjności cywilizacyjnej rozumianej jako miękka siła²⁴. *Soft power* definiowane również jako siła łagodności, odwoływania się do multilateralizmu i prawa międzynarodowego, współpracy gospodarczej, atrakcyjności kulturowej oraz wspólnych wartości w celu kształtowania preferencji pozostałych uczestników ładu światowego. Oznaczała ona zatem wykorzystanie potencjału ideologicznego i kulturowego danego państwa, na którym buduje się jego wiarygodność i atrakcyjność²⁵. Do zasobów miękkiej siły badacz zaliczył: kulturę, wartości polityczne, politykę zagraniczną. Niezaprzeczalna atrakcyjność Unii Europejskiej przejawia się przede wszystkim w aspekcie kulturowym – powszechności używania języków europejskich oraz aksjologicznym – docenienia wartości europejskich, tj. poszanowania demokracji, prawa międzynarodowego, praw i wolności człowieka, ochrony środowiska, multilateralizmu.

Z kolei inny badacz, A. Hyde-Price²⁶, stanowczo bronił przeciwnego realistycznego poglądu, a mianowicie był zdania, iż tym, co determinuje rolę UE jako międzynarodowego gracza, są interesy jej państw członkowskich. Ten kontrast motywacji w koncepcji polityki zagranicznej UE odzwierciedla debata między racjonalistami a konstruktywistami w teorii stosunków międzynarodowych w latach 90. Większość konstruktywistów zgadza się z pozytywistyczną metodologią, uznającą normy jako decydujący czynnik warunkujący politykę zagraniczną państw. Racjoniści zaś dostrzegli bardziej materialne interesy jako główną siłę napędową współpracy międzynarodowej, kładąc nacisk raczej na *hard security* (Morgentahau, 1973), liberałowie zaś podkreślali znaczenie *soft security* (Keohane, Nye, 1977).

Promowanie przez UE podstawowych norm politycznych i ekonomicznych może również być drogą do wzmocnienia przez Unię swojej tożsamości i normatywnej legitymacji w stosunkach międzynarodowych. W opinii Komisji Europejskiej „Europejska Polityka Sąsiedztwa jest błędnym kołem, polityką opartą z jednej strony na wspólnie podzielanych wartościach i własnych interesach: poprzez wzmocnienie dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa sąsiadów, poprzez przekazywanie własnego dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa poza swe granice, UE wzmacnia własne bezpieczeństwo i dobrobyt²⁷”.

3. MOTYWY DZIAŁANIA UE W POLITYCE ZAGRANICZNEJ

W dyskursie na temat polityki zagranicznej UE nie istnieją jednoznacznie zdefiniowane motywy działań Unii. W oficjalnych dokumentach na temat EPS możemy znaleźć odniesienia do wspólnych wartości (*shared values*)²⁸ jako podstawy stosunków UE z jej sąsiadami, ale też do europejskich interesów (*European interests*) tłumaczonych dążeniem do otoczenia się „kręgiem dobrze rządzonych państw²⁹”. Zatem logika działania motywowana wartościami, jak i interesami, współistnieje w retoryce EPS, z tym że interesy najczęściej utożsamiane są z bezpieczeństwem Unii Europejskiej. Aby osiągnąć pewien stopień wewnętrznej stabilności konieczna jest zatem normatywna ekspansja na peryferia UE.

Natomiast w przypadku EPS i ogólnej debaty na temat polityki zagranicznej UE konieczne jest wyjście poza klasyczną prostą dychotomię pomiędzy rozróżnieniem na wartości i interesy. Sposobem na to są inne konfiguracje i typologie w relacjach pomiędzy wartościami a bezpieczeństwem, tj. potraktowanie bezpieczeństwa jako wartości lub wartości jako elemen-

tu bezpieczeństwa. Z perspektywy działań Unii Europejskiej, wartości są postrzegane jako instrument realizacji jej partykularnych interesów, tj. stabilnego i bezpiecznego sąsiedztwa, a dopiero później demokratyzacji i dobrych rządów³⁰. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa ustalono zasady i określono wyraźne cele w zakresie realizacji interesów bezpieczeństwa UE w oparciu o jej podstawowe wartości. Strategia ta po dokonaniu rewizji w 2008 roku pozostaje nadal w pełni aktualna³¹. Jednak nie tylko rozszerzenie Unii przyczyniło się do rozprzestrzenienia demokracji i pomyślności w Europie³². Również polityka sąsiedztwa stworzyła silne ramy, w których rozwijają się stosunki UE z partnerami na południu i wschodzie Europy, czemu nowy wyraz dają obecnie Unia dla Śródziemnomorza i Partnerstwo Wschodnie. Ponadto od roku 2003 Unia coraz częściej przyczynia się do stabilizowania sytuacji kryzysowych i konfliktowych, np. w Afganistanie i Gruzji.

Jednakże koncepcja „kręgu przyjaciół”³³, zakładająca rozszerzenie wpływów Unii Europejskiej na państwa sąsiedzkie, przypomina nieco ekspansjonistyczne tendencje mocarstw, tradycyjnie postrzegane jako zachowanie hegemonu – dążącego do ustanowienia w sposób pośredni reguł prowadzących do narzucenia zależności suwerennym państwom. W tym kontekście UE chciałaby niejako „zakomunikować”, iż jej granice są w sensie geograficznym dużo szersze niż te zdefiniowane poprzez obecny zasięg terytorialny Unii Europejskiej, a nawet w sensie politycznym czy ekonomicznym państwa sąsiedzkie są włączone do jej obszaru³⁴.

Na podejście UE do kwestii bezpieczeństwa silny wpływ ma doktryna bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*). Według K. Deutscha, Unia nie tylko dba o bezpieczeństwo w swoich granicach wewnętrznych, w oparciu o wspólne wartości i aspiracje do pokoju i stabilności, ale również o bezpieczeństwo zewnętrzne – poprzez próby działania w charakterze budowniczego pokoju (*peacebuilder*), dążąc do przetransportowania własnych doświadczeń w dziedzinie bezpieczeństwa na inne części świata. Bezpieczeństwo może być zatem również uznane za kategorię normatywną. Dyskusja na ten temat została podjęta w związku z przyjętą w 2003 roku Europejską Strategią Bezpieczeństwa UE, w której możemy się dopatrzeć nieobecności logiki gry o sumie zerowej, a także zauważyć próbę określania roli UE

Promowanie przez UE podstawowych norm politycznych i ekonomicznych jest drogą do wzmocnienia przez Unię swojej tożsamości i normatywnej legitymacji w stosunkach międzynarodowych.

na świecie jako siły dobra (*force for good*). Paradygmat ten nie sprawdził się jednak w kontekście geopolitycznej rywalizacji UE z Rosją o wpływy w obszarze państw Partnerstwa Wschodniego, poprzez próby wyeliminowania konkurenta z gry.

Wartości i interesy często są ze sobą tożsame, co oznacza, że EPS opiera się nie tylko na normatywnych celach, ale jest implementowana za pośrednictwem normatywnych metod i środków, tj. zaangażowania, partnerstwa, dialogu i motywowania do zapewnienia stabilności w regionie. Dla celów bliższej integracji sąsiadów z UE i ustanowienia bardziej otwartych granic, Unia zapewniła nawet finansowe wsparcie w postaci specjalnego funduszu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). ENPI ma zapewnić pewne mechanizmy integracyjne, tj. otwarcie programów i agencji Unii na sąsiadów, które są chętne i zdolne do współpracy z UE. Przykładami takiej praktyki mogą być wymiany młodzieżowe i edukacyjne w ramach programów Erasmus+ i Erasmus Mundus dla 7 państw Partnerstwa Wschodniego czy program Maria Curie Skłodowska jako instrument współpracy naukowej w ramach Programu Horyzont 2020 dla państw Partnerstwa Wschodniego, które są spójne z polityką edukacyjną Unii Europejskiej, Procesem Bolońskim.

EPS zakłada dwa różne modele uczestnictwa państw sąsiedzkich w programach i agencjach UE, jeśli spełnione są odpowiednie warunki. Stanowi to odzwierciedlenie hierarchizacji w ramach EPS: na potencjalnych przyjaciół i sąsiadów Unii. Można sprowadzić to do znanego już wzorca centrum i peryferii w ramach sąsiedztwa UE, odnosząc je do teorii koncentrycznych kręgów sformułowanych przez O. Weavera w 1997 roku³⁵.

Inną cechą EPS jest potrzeba stałej legitymizacji tej polityki na zasadzie dobrowolnego procesu. Unia zwraca szczególną uwagę na uprawomocnianie i akceptację jej działań, które weryfikowane są najczęściej na podstawie badań opinii publicznej. Ponadto w Unii Europejskiej funkcjonuje również mechanizm samolegitymizacji wynikający z demokratycznego charakteru państw członkowskich - postrzegających UE jako dobrze zarządzaną jednostkę opartą na wartościach i zasadach demokratycznych, które mogą wywoływać wrażenie moralnej wyższości. Od państw objętych EPS oczekuje się zatem dobrowolności w przyjmowaniu reform i modernizacji struktur państwa. W podstawowych dokumentach UE na temat EPS nacisk kładziony jest na wzajemne korzyści i solidarność, wzajemną wymianę doświadczeń, dialog i wsparcie, które przypisuje się wspólnym wartościom. Rodzi się jednak pytanie, w jaki sposób wspólne wartości są konstruowane i zarządzane w ramach EPS. Często podkreśla się –

ponownie – dobrowolność tej polityki, wyartykułowaną w – przyjmowanych w drodze uzgodnień i negocjacji bilateralnych, a nie z góry narzucanych – planach działania.

Częsta retoryka o dobrowolnym charakterze EPS może być tłumaczona na dwa sposoby. Po pierwsze, istnieje powszechna zgoda, iż model UE jest podziwiany na całym świecie i dlatego stanowi wzorzec dla państw EPS. Innymi słowy, UE zachęca raczej, a nie wymusza reform na swoich sąsiadach. Dlatego model europejski może być odczytywany jako nośnik wartości modernizacyjnych.

Z drugiej strony model UE stanowi pewien rodzaj „serca Europy” – jako idealny model dobrobytu i stabilności co z pewnością przyciąga innych i dlatego nie ma potrzeby narzucania i zmuszania zewnętrznych podmiotów do ich adaptacji. Prawdą zatem jest, że taka kreacja UE trafiła na podatny grunt w państwach, które mają europejskie aspiracje – tj. na Ukrainie i w Mołdawii – i które chcą stać się częścią UE po to, by potwierdzić swoją przynależność do „rodziny europejskiej”.

4. MECHANIZMY EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA

EPS jest wyraźnie międzyobszarową polityką opartą zarówno na ekonomicznej, jak i politycznej współpracy, obejmująca swoim zakresem dawny I, II i III filar Unii Europejskiej.

Pierwszy filar w ramach tej polityki odzwierciedlony jest za pośrednictwem instrumentów ekonomicznych, czyli pomocy finansowo-technicznej, wsparcia rozwoju, rozwoju połączeń infrastrukturalnych, preferencyjnych umów handlowych i obietnicy uczestnictwa w rynku wewnętrznym, zbliżenia systemów prawnych, jak również możliwości wstrzymania pomocy gospodarczej i zawieszania ułatwień handlowych. Polityka ta łączy się z mechanizmami opartymi na korzyściach (*incentive-based tools*) mającymi na celu zniwelowanie kosztów dostosowań gospodarczych. W grudniu 2006 roku Komisja Europejska postanowiła wzmocnić ofertę do jej sąsiadów o rozpoczęcie negocjacji Pogłębionych Stref Wolnego Handlu (DCFTA) ze wszystkimi partnerami EPS, a zwłaszcza tymi objętymi jej wschodnim wymiarem. Rozpoczęto również rozmowy na temat ułatwień wizowych, umów o readmisji oraz rozwoju inicjatyw mających na celu promocję wymian międzyludzkich³⁶.

Unia ma również do swojej dyspozycji szeroką gamę narzędzi politycznych. Oprócz typowych formalnych instrumentów dawnego II filaru (wspólne strategie, wspólne działania czy stanowiska w ramach EPS), Unia może nakładać sankcje i środki restrykcyjne: embargo na broń, restrykcje wizowe, zamrożenie funduszy, zakazy lotów. Często używane są również instrumenty dyplomatyczne: *demarché*, oświadczenia publiczne, wizyty na najwyższym szczeblu, odwołanie ambasadorów, konsultacje polityczne, wsparcie działań innych organizacji międzynarodowych, obserwowanie wyborów. Ponadto do dyspozycji pozostają instrumenty z zakresu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) na rzecz cywilnego i militarnego zarządzania konfliktem.³⁷

EPS zakłada też współpracę w różnych aspektach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w szczególności wzmocnienie dialogu politycznego, uczestnictwo państw partnerskich we WPZiB i WPBiO, zarządzaniu kryzysowym, jak również dalszy rozwój wspólnej odpowiedzialności UE i partnerów za stabilność i bezpieczeństwo regionów sąsiedzkich. Dodatkowo w interesie Unii Europejskiej leży wzmocnienie bezpieczeństwa i zabezpieczeń połączeń energetycznych, transportowych, środowiska oraz rozwój regionalnej współpracy jako narzędzie rozwiązujące ważne kwestie na granicach zewnętrznych (nielegalna migracja, przemyt, transgraniczna przestępczość zorganizowana)³⁸.

W sprawach odnoszących się do WPZiB, zwłaszcza raportów krajowych i planów działania przyjętych w ramach EPS, Komisja Europejska współpracuje z Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak też specjalnym przedstawicielem ds. Kaukazu Południowego, Mołdawii i Bliskiego Wschodu. W ramach WPBiO Unia poza przeprowadzonymi misjami na Bałkanach Zachodnich od 2004 roku prowadzi misję wsparcia rządów prawa w Gruzji EUJUST THEMIS, dwie misje wsparcia na granicy ukraińsko-mołdawskiej, na granicy egipsko-palestyńskiej RAFAH, jak również misję policyjną EUPOL COPPS na terytorium Palestyny. Przykłady te pokazują, że również WPBiO może służyć celom Europejskiej Polityki Sąsiedztwa³⁹. Jak do tej pory UE jednak zdecydowanie preferowała przeciwdziałanie konfliktom i rekonstrukcje po konflikcie niż jakiegokolwiek bezpośrednie angażowanie się w ich rozwiązywanie⁴⁰. Jeden z ostatnich komunikatów EPS potwierdził dotychczasową praktykę, z naciskiem na rozwój mechanizmów antykryzysowych⁴¹. Aby wzmocnić polityczny wymiar EPS, zasugerowano wszystkim państwom możliwość zaangażowania w deklaracje WPZiB, zaproszenie ich na spotkania koordynacyjne na forach mię-

dzynarodowych oraz zintensyfikowanie współpracy parlamentarnej. Zasugerowano również wyjście poza krąg wyłącznie bezpośrednich sąsiadów i podjęcie współpracy również z ich sąsiadami (*the neighbours of our neighbours*)⁴².

Wybór pomiędzy ekonomicznymi i politycznymi instrumentami EPS ma również swój wymiar wewnętrzny. Uwidacznia się on często poprzez międzyinstytucjonalne współzawodnictwo, szczególnie między Komisją Europejską i Radą UE. Sukces zewnętrznych działań Unii zależy w szczególności od politycznej zgody pomiędzy państwami członkowskimi, zastosowywania politycznych instrumentów i podziału odpowiedzialności pomiędzy instytucje UE⁴³.

Pomimo, iż Unia Europejska nie prowadzi polityki opierającej się na sile, sama stanowi siłę przyciągania dla państw sąsiednich.

5. „UE JAKO AKTOR REALISTYCZNY W NORMATYWNYM UBRANIU”?

Czy Unia Europejska może być nazwana potęgą w stosunkach zewnętrznych ze względu na skalę i sposób promowania swych wartości wśród sąsiadów? Od dłuższego czasu można zauważyć złożoność i niejasność dialogu wokół systemu wspólnych wartości, które UE – w ramach obietnicy promowania demokracji i rządów prawa oraz wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego – stara się promować. Większość debat na temat EPS jest skon-

centrowana wokół wspólnych wartości lub przekazywania przez Unię swych doświadczeń, jak też unijnego modelu w stosunku do obszaru poza jej granicami. W tym znaczeniu EPS staje się platformą artykulacji wspólnej tożsamości, ale i wspólnych interesów pomiędzy Unią Europejską a państwami objętymi EPS. Racjonalną przesłanką sukcesu w polityce promowania wspólnych wartości jest zmniejszenie istniejących różnic oraz zintegrowanie państw objętych EPS w unijną przestrzeń zarządzania. Jakkolwiek dokładniejsza analiza dokumentów – zarówno w dyskursie pisanim, jak i mówionym – ujawnia, iż formowanie wspólnej europejskiej przyszłości i wspólnych wartości jest często kwestionowanym fenomenem.

W Europejskiej Strategii Sąsiedztwa z maja 2004 roku umieszczono wspólne wartości, przestrzeganie godności człowieka, wolności, demokracji, równości, rządów prawa i przestrzeganie praw człowieka jako pierwszy priorytet wszystkich późniejszych planów działania. Z komunikatu z 2004 roku wynika, iż „wizją EPS jest włączenie kręgu państw

dzielących fundamentalne wartości i cele UE, pociągające za sobą mocniejsze bliskie relacje, wychodzące poza współpracę aż do ekonomicznej i politycznej integracji⁷⁴⁴. Podobnie wspólne wartości pozostają fundamentem negocjowanych umów stowarzyszeniowych, stanowiących podstawę do przejścia na nowy etap stosunków UE z jej wschodnimi sąsiadami, w tym jako pierwszą – Ukrainą.

Głównym instrumentem do dyspozycji Unii Europejskiej wobec państw trzecich jest zasada politycznej warunkowości (*political conditionality*) rozumiana w sensie pozytywnym jako mechanizm nagradzania państw (polityka „marchewki”), anizeli ich karania („polityka kija”). Europeizacja państw za wschodnią granicą UE polega na rozwoju głęboko zinstytucjonalizowanych form dialogu i współpracy, i prób skłonienia lokalnych elit politycznych do przestrzegania norm demokratycznych i zasad dobrego rządzenia promowanych poprzez EPS. W myśl tej strategii europeizacja państw partnerskich może być rozumiana jako proces adaptacji europejskich norm i wartości, poprzez wzajemne oddziaływanie na siebie zróżnicowanych mechanizmów: zobowiązań prawnych, ekonomicznej integracji, zmiany w przekonaniach oraz tożsamości obywateli prowadzące do przyjęcia politycznych norm europejskich⁴⁵.

Mechanizmy warunkujące te złożone procesy można ogólnie scharakteryzować jako warunkowość i socjalizacja. Zgodnie z zasadą warunkowości Unia Europejska oferuje sąsiadom korzyści, poczynszy od stopniowego wprowadzania ułatwień ekonomicznych i rozwój współpracy politycznej i instytucjonalnej w ramach polityki sąsiedztwa po perspektywę pełnego członkostwa. Warunkiem ściślejszej współpracy jest jednak konieczność dostosowywanie się do politycznych i ekonomicznych standardów UE (wyjątkowo za brak postępów mogą być nakładane sankcje). Z kolei istotą zasady socjalizacji jest przybliżanie partnerom modelu demokracji europejskiej, sprawowania rządów oraz poszanowania prawa. Pomimo, iż Unia Europejska nie prowadzi polityki opierającej się na sile, stanowi siłę przyciągania dla państw sąsiednich, angażując je w wielorakie bilateralne oraz instytucjonalne inicjatywy, a także wspólne działania. Podczas gdy zasada warunkowości kładzie nacisk na odgórne działanie instytucji Unii Europejskiej w obszarze promowania wspólnych wartości, w modelu socjalizacji nacisk jest kładziony w większym stopniu na osiągnięcie rezultatów wewnątrzustrojowej transformacji na poziomie społeczeństwa. Jednak w obydwu przypadkach istotą europeizacji jest proponowanie wśród wschodnim sąsiadów wyrazistych wzorców.

Dla państw Europy Wschodniej europeizacja oznacza porzucenie komunistycznej przeszłości i niejako „powrót do Europy”, do której *de facto* zawsze należały. Natomiast dla państw pozaeuropejskich na południu transfer polityki UE może być postrzegany z większą dozą krytycyzmu, jako pewien rodzaj „neo-imperializmu”. Niechęć wobec normatywnych zmian i rekonstrukcji tożsamości, która może prowadzić nawet do odrzucenia danych norm, następuje, jeśli tzw. *norm-taker* postrzega normy raczej jako narzucone przez Unię Europejską, niż dobrowolnie zaakceptowane.

Z drugiej strony socjalizacja okazuje się również bardziej skuteczna, jeśli wewnętrzny sprzeciw jest słabszy lub kiedy koszty politycznej adaptacji tych państw są niskie. Ponadto wpływ UE zależy też od „kulturowego podobieństwa” państw członkowskich i państw EPS, na które UE ma zamiar oddziaływać. Drogami, dzięki którym normy europejskie mogą przechodzić na poziom narodowy, są: polityczna retoryka, interesy materialne krajowych aktorów, inkorporacja do krajowych instytucji politycznych i proces socjalizacji. UE wydaje się wykorzystywać wszystkie te mechanizmy.

Koncepcja normatywnej UE jest ponadto odzwierciedlana przez dwa zasadnicze modele zarządzania przestrzenią zewnętrzną: *model power i external governance*⁴⁶. Jakkolwiek obie teorie lepiej sprawdzają się w polityce rozszerzeniowej, są często postrzegane jako mocniejsza forma siły normatywnej. *Model power* jest w pewnym sensie niezamierzonym rozprzestrzenianiem norm. Rozszerzenie i polityka sąsiedztwa są zaś związane z bardziej aktywną promocją unijnych norm i wartości.

Atrakcyjność normatywnego modelu UE jest zatem podstawowym źródłem jej siły. Pozwala on na rozprzestrzenianie wewnętrznego modelu Unii poza jej granice. Kluczowe znaczenie ma również to, jak potencjał UE w środowisku wewnętrznym wpływa na postrzeganie jej w relacjach zewnętrznych⁴⁷. Można jednak zauważyć: jeśli Unia Europejska dąży do tego, by jej sąsiedzi byli tacy, jak ona (*to be like us*), dlaczego nie zaproponuje im członkostwa? W tym wypadku politycy UE mają duży problem z odpowiedzią: czy sąsiedzi są zbyt odlegli kulturowo, by zostać pełnoprawnymi członkami? W którym momencie doktrynie *to be like us* brakuje wiarygodności? Czy UE odpiera żądania przyznania jasnej perspektywy możliwości członkostwa w UE niektórym państwom, z tego powodu, że jest normatywnie defensywna i nie chce dzielić się władzą z dużymi sąsiadami lub wieloma małymi? Te nie-

jednoznaczności mogą świadczyć o odgrywaniu przez UE roli „wilka w ubraniu owcy”, czy też inaczej „realistycznego aktora w normatywnym ubraniu”.

Możliwa kategoryzacja prawdziwych intencji UE w działaniach zewnętrznych została opracowana bardziej dokładnie przez N. Tocci, na zasadzie matrycy pokazującej różnice pomiędzy celami tej polityki a środkami zastosowanymi w celu identyfikacji typu polityki zagranicznej. Autorka dokonała identyfikacji czterech typów polityki zagranicznej: normatywnego, *status quo*, imperialnego i realpolitik. Polityka jest uważana za normatywną, kiedy zarówno cele, jak i środki jej realizacji są normatywne. Przeciwnieństwem jest realpolitik, gdzie zarówno cele, jak i środki są nienormatywne. Przypadek hybrydowy oznacza normatywne cele połączone z nienormatywnymi środkami – co charakteryzuje imperialną politykę – i nienormatywne cele połączone z normatywnymi środkami, co charakteryzuje politykę *status quo*.

Zastosowanie tych koncepcji w przypadkach relacji UE z poszczególnymi sąsiadami prowadzi do następujących wniosków: polityka rozszerzenia może zostać zakwalifikowana jako normatywna, natomiast politykę sąsiedztwa skierowaną wobec Ukrainy i Afryki Północnej można ocenić jako politykę *status quo*. Polityka UE wobec Rosji jest wyraźnie oparta na realistycznych założeniach, podczas gdy stanowisko Unii wobec Kosowa można określić jako imperialistyczne. Wydaje się zatem, iż wyraźnie nie istnieje jeden typ polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Wybór jej modelu uzależniony jest zaś od specyfiki państw, wobec których jest prowadzona.

6. DYLEMATY I OGRANICZENIA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA

Unia Europejska stoi przed wieloma problemami, których brak rozwiązania z pewnością ogranicza możliwość wpływu na sytuację polityczną i ekonomiczną jej bezpośredniego sąsiedztwa. Zalicza się do nich: jednowymiarowe podejście do wszystkich sąsiadów (*one-size fits all approach*) objętych EPS, sprzeczności pomiędzy mechanizmem warunkowości a wyrównanym partnerstwem oraz napięcia pomiędzy podejściem regionalnym a bilateralnym w ramach EPS⁴⁸.

One-size fits all approach

EPS została stworzona w 2004 roku w celu uniknięcia nowych linii podziału w Europie oraz zrównoważenia kosztów „wyłączenia” z polityki akcesyjnej nowych wschodnich sąsiadów⁴⁹. Formuła EPS miała stać się początkowo repliką procesu rozszerzenia, prowadzącą do transformacji w sąsiedztwie. Z drugiej jednak strony, była również swego rodzaju ucieszeniem żądań niektórych wschodnich sąsiadów odnośnie członkostwa w Unii. Geopolityczne realia spowodowały włączenie do EPS również południowych sąsiadów. W konsekwencji EPS stała się jednolitą polityką skierowaną do zasadniczo różniącego się sąsiedztwa – pod względem uwarunkowań wewnętrznych, odmiennego stopnia pluralizmu politycznego, szybkości demokratyzacji⁵⁰. Doskonałym przykładem tych różnic były rewolucje w Gruzji w 2003 roku i na Ukrainie w 2004 roku. Poza kilkoma wyjątkami południowi sąsiedzi (Izrael, Liban, Autonomia Palestyńska) do tej pory były bardziej stabilnymi państwami, ich gospodarki były zintegrowaną częścią globalnej ekonomii, a ich społeczeństwa nie czuły tak wielkiej potrzeby reform i zmian niż narody państw sąsiedztwa wschodniego. Wydarzenia „Arabskiej Wiosny” w 2011 roku zmieniły ten stan rzeczy⁵¹. Problem jednolitego podejścia do sąsiedztwa został rozwiązany dopiero w 2008 roku, z inicjatywy państw członkowskich mających interesy w poszczególnych regionach południowej i wschodniej Europy – tj. Francji z jednej oraz Polski ze Szwecją z drugiej. EPS uległa dywersyfikacji na dwa oddzielne projekty: Unię dla Śródziemnomorza i Partnerstwo Wschodnie⁵².

Pomiędzy warunkowością a wyrównanym partnerstwem

Zasadniczą różnicą pomiędzy polityką rozszerzenia a EPS są kryteria, jakie należy wypełnić, by osiągnąć ostateczne cele założone w obu tych projektach. W polityce rozszerzenia, traktowanej jako koncepcyjny odpowiednik instrumentów politycznych stosowanych w ramach EPS, Unia od początku stawia państwom kandydującym twarde warunki. Przede wszystkim jednak *finalité* tych polityk są różne. Korzyści, jakie UE oferuje państwom w ramach EPS, nie obejmują politycznej integracji i ograniczają się do ściślejszych relacji handlowych czy też uczestnictwa we wspólnym rynku wewnętrznym. Jednakże w oficjalnych dokumentach, można zauważyć tendencje do selektywnego włączania partnerów wschodnich do systemu instytucjonalnego UE⁵³. Oferta EPS jest zatem bardziej „miękką” w porównaniu z „marchewką” członkostwa dopuszczalną w kontekście polityki rozszerzenia⁵⁴. Według G. Sasse model korzyści płynących dla sąsiadów w ramach EPS można określić jako *conditionality-lite*, które-

go cechą są nieokreślone i niezobowiązujące relacje dla obu stron⁵⁵. Paradoksalnie brak twardej warunkowości w EPS może zwiększyć efektywność innych mechanizmów promowania reform krajowych, na przykład w postaci socjalizacji elit lokalnych⁵⁶. Zobowiązania do nakładania bardziej surowych kryteriów warunkowości na tych sąsiadów, którzy chcą wzmocnić swoje powiązania z UE, zostały określone w strategicznym przeglądzie EPS w dniu 25 maja 2011 roku. Wprowadzono tam nową zasadę nagradzania finansowego w zamian za realizację reform krajowych – więcej za więcej (*more for more*)⁵⁷.

Dylemat: regionalizm czy bilateralizm

Do czasu ustanowienia Partnerstwa Wschodniego głównym problemem EPS było znalezienie równowagi pomiędzy podejściem regionalnym a bilateralnym komponentem inicjatywy UE wobec wszystkich sąsiadów. O ile instrumenty bilateralne umożliwiają lepsze egzekwowanie zobowiązań partnerów, mogą prowadzić również do zróżnicowania relacji pomiędzy nimi. Przykładem tego mogą być zindywidualizowane plany działania, które Unia negocjuje z każdym państwem oddzielnie, zgodnie z raportami o postępach (*Progress Reports*) w ich wdrażaniu. Doskonałym wzorcem multilateralnego forum dialogu w wielu dziedzinach pomiędzy państwami regionu była zaś Europejska Polityka Śródziemnomorska (EMP) oparta na postanowieniach procesu barcelońskiego z 1995 roku. Trudniejszym zadaniem było zaproszenie do jednego regionalnego stołu państw wschodniego sąsiedztwa: Rosję, Ukrainę czy państw Kaukazu Południowego zgodnie z multilateralną ścieżką. Problemem nie było zdefiniowanie samego pojęcia „regionu” w tej części kontynentu, ale sytuacja państw usytuowanych w strefie interesów wielu aktorów, w tym przede wszystkim Rosji, która postrzega państwa Europy Wschodniej jako obszar swoich dawnych wpływów⁵⁸. Pierwszą próbą połączenia wymienionych państw w ramy wspólnej platformy regionalnej było ustanowienie w 2007 roku wielostronnego forum współpracy w postaci Synergii dla Morza Czarnego⁵⁹. Impulsem do stworzenia obu wymiarów – multilateralnego i bilateralnego we wschodnim sąsiedztwie – okazała się wojna gruzińska w 2008 roku. Pięciodniowy konflikt pomiędzy Rosją a Gruzją udowodnił niewątpliwe różnice w podejściu UE i Rosji do ich wspólnego sąsiedztwa. Reakcja UE na te wydarzenia ujawniła wyraźne zaangażowanie Unii w regionie za pośrednictwem miękkich instrumentów EPS⁶⁰. Wydarzenia te doprowadziły do sformułowania w tym samym roku ram dla inicjatywy Partnerstwa Wschodniego⁶¹, będącej połączeniem dwóch wymiarów: bilateralnej i multilateralnej współpracy⁶².

Partnerstwo Wschodnie oceniane jest jako wartość dodana (*added values*) ogólnej polityki zewnętrznej UE. Umożliwia bowiem państwom sąsiedzkim korzystanie z powiększonej w skutek rozszerzenia UE w 2004 roku obszaru stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu⁶³. Praktyka pokazuje, że ambitny potencjał tej polityki nie jest w pełni wykorzystywany. Istnieją bowiem poważne ograniczenia zdolności UE w zakresie eksportu norm do jej najbliższych sąsiadów.

Po pierwsze, warunkiem koniecznym skutecznego eksportu norm jest wola polityczna elit rządzących w państwach EPS do wprowadzenia krajowych reform. Trudności w dostosowaniu się do wymogów UE widoczne są zwłaszcza w przypadku niektórych państw autorytarnych objętych EPS, takich jak Białoruś czy Libia. Jednakże doświadczenia pokazują, iż przemysłowe wykorzystanie różnych instrumentów eksportu norm i dialogu politycznego są częściej używane wobec wschodniego niż południowego sąsiedztwa. W tym wypadku zewnętrzny nacisk może wymuszać wewnętrzną potrzebę zmian w tych państwach⁶⁴.

Drugim potencjalnym ograniczeniem eksportu norm może być kwestia, na ile restrykcyjnie UE podchodzi do stawianych warunków zgodnie z zasadą warunkowości i dyferencjacji oraz jaka będzie reakcja Unii na przypadki niedostosowania się do tych wymagań. Bardzo często bowiem korzyści ekonomiczne zaoferowane sąsiadom, tj. przysłowiowa „marchewka”, dodatkowo wymuszają reformy w obszarach, w których dostosowanie do wymagań UE spotyka się z krajowym oporem, np. w kwestii liberalizacji handlu artykułami rolniczymi, rybołówstwa, jak również usług i pracy⁶⁵.

Wreszcie nieobecność oferty członkostwa, a jedynie zaproponowanie „perspektywy dla perspektywy” działa demotywująco w sytuacji konieczności poniesienia wielkiego wysiłku, by sprostać wymogom UE. Doświadczenia państw Bałkanów Zachodnich pokazują, że jak dotąd najskuteczniejszym instrumentem w stabilizacji regionu była perspektywa członkostwa, nawet jeśli wyraźny postęp w ramach indywidualnych dostosowań w poszczególnych państwach zasadniczo się różnił. Brak wyraźnej oferty członkostwa dla wschodnich sąsiadów jest tu poważnym ograniczeniem. Najbardziej zaawansowanym państwem odnośnie implementacji instrumentów Partnerstwa Wschodniego

W 2008 roku, z inicjatywy państw członkowskich mających interesy w poszczególnych regionach południowej i wschodniej Europy, EPS uległa podziałowi na: Unię dla Śródziemnomorza i Partnerstwo Wschodnie.

jest Ukraina. Jednakże wewnętrzne uwarunkowania, uniemożliwiły podpisanie przez to państwo na szczycie w Wilnie w dniach 28 i 29 listopada 2013 roku umowy stowarzyszeniowej z UE⁶⁶. Procesu nie ułatwia pogrążona w kryzysie i cierpiąca na *enlargement fatigue* Unia Europejska. Państwa członkowskie coraz częściej unikają debaty na temat przyszłego rozszerzenia UE, przyjmując alternatywne projekty, takie jak EPS czy Partnerstwo Wschodnie.

7. PODSUMOWANIE

Unia Europejska często stawiana jest przed trudnym wyborem w ramach prowadzonej wobec swoich sąsiadów polityki – działania opierające się na wartościach czy realizacja partykularnych interesów? Wybór ten nie jest jednak zasadniczą kwestią determinującą wiarygodność UE jako aktora polityki zagranicznej i jej tożsamości międzynarodowej. W realizacji i założeniach EPS możemy dopatrzeć się wielu zjawisk, w których wartości są tożsame z interesami. Wartości

i interesy mogą uzupełniać się nawzajem, zwłaszcza jeśli obie koncepcje są realizowane w sposób normatywny. Wartości mogą stać się wtedy częścią interesów, a bezpieczeństwo może tym samym być wartością.

Przeprowadzona analiza i postawione w części wstępnej pytania prowadzą do sformułowania następujących wniosków. Po pierwsze, projekcja przez Unię Europejską wyznawanych przez nią wartości jest częścią budowania porządku i bezpieczeństwa wokół jej granic, ale też drogą do realizacji jej interesów. W dokumencie strategicznym konstytuującym EPS nadrzędne wartości, tj. „demokracja i dobre rządy” oraz „promowanie praw człowieka” realizowane są poprzez zapewnienie stabilności UE i jej otoczenia. Stanowią one dominujące cele całej polityki sąsiedztwa i warunek konieczny dla współpracy w innych obszarach⁶⁷.

Za pomocą retoryki wartości Unia Europejska często stara się również usprawiedliwić własną politykę służącą wzmocnieniu pozycji i wpływów na swoich peryferiach. W konceptualizacji pojęcia siły ujawnia się zdolność UE do kształtowania reguł swego zaangażowania poprzez normy. W tym wypadku zarówno interesy w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i wartości, podtrzymują źródła siły Unii, przekształcając ją w kierunku modelu „niezamierzonego hegemonia”. Zauważyć można jednak dość dużą asymetrię pomiędzy UE a jej sąsiadami. Zjawisko to można odnieść do relacji pomiędzy rdzeniem Unii a koncentrycznymi kręgami stworzonymi wokół niego. Podążając za tego typu wnioskami, można uznać stopień podatności na wartości UE w społeczeństwach peryferyjnych za limit jej faktycznej hegemonii.

Po drugie, bezpieczeństwo może być uznawane jako wartość nadrzędna, która stawiana jest ponad inne wartości w polityce UE. Relacje Unii z jej sąsiedztwem mogą przybierać wtedy neoimperialny charakter odzwierciedlony w misji cywilizacyjnej UE, rozumianej jako przenoszenie własnych wzorców na jej sąsiadów. Podkreślić tu jednak należy asymetryczne relacje („nauczyciel-uczeń”) pomiędzy UE a jej sąsiedztwem. W tym wypadku wartości promowane przez Unię nie powinny być uznawane za neutralne, a raczej widziane jako wyraz jej strategicznych interesów. Można zatem zauważyć, że połączenie zarówno racjonalnych, jak i normatywnych przesłanek, może wyjaśniać oparty na wartościach dyskurs nad istotą EPS.

Po trzecie, możemy zaobserwować, iż cele UE i jej normatywna agenda są podważane przez jej niechęć do angażowania się w rozwiązywanie konfliktów (przykład Kaukazu Południowego). W konsekwencji UE jest postrzegana jako słaby gracz polityczny w regionie, niezdolny do poparcia reform wewnętrznych w państwach sąsiedzkich. Rozbieżność pomiędzy normatywnym podejściem Unii do kwestii bezpieczeństwa i lokalnych preferencji do twardych gwarancji bezpieczeństwa jest kluczową determinantą ograniczonego wpływu UE w tym obszarze. Dlatego można stwierdzić, iż logika oparta na wartościach jest o wiele skuteczniejszą metodą wyjaśniania polityki UE, podczas gdy polityka oparta na racjonalności jest bardziej właściwa dla zrozumienia reakcji państw sąsiedzkich na (nie) podejmowanie przez Unię twardych działań w regionie.

Wreszcie problemem okazuje się odmienne postrzeganie pojęcia wartości i bezpieczeństwa przez samą UE i jej sąsiadów. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim rozbieżności na tym tle z Rosją. W szczególności odnosi się to do odmiennego postrzegania podstawowych standardów demokracji. Znaczącym problemem mogą okazać się również wewnętrzne napięcia pomiędzy odmiennym pojmowaniem interesów przez poszczególne państwa członkowskie UE a zorientowaną na wartości polityką Unii jako całości. Klasyczne rozbieżności pomiędzy wartościami i interesami oraz oscylowanie UE pomiędzy nimi zależą przede wszystkim od wewnętrznej sytuacji państw sąsiedzkich (przykład Białorusi) i postrzegania efektywności instrumentów politycznych w dyspozycji UE.

Postrzeganie polityki sąsiedztwa jako jednego z przejawów zewnętrznej aktywności UE na arenie międzynarodowej często rozumiane jest jako swego rodzaju filantropia, siła dobra. Oznaczałoby to, że UE wspiera swoich sąsiadów tylko z pobudek moralnych, opartych

na niezbywalnych wartościach i ideałach, które chce promować. Unii Europejskiej rzeczywistość chodzi o wypracowanie standardów i eksportowanie wartości na zewnątrz, a nie tylko o interesy ekonomiczne. Do realizacji tego celu potrzebne są: wypracowanie metod zarządzania zmianą i zmiana hierarchii wartości w państwach sąsiedzkich. Niestety takie postrzeganie wizerunku Unii na świecie nie jest do końca słuszne. EPS wiąże się również z realizacją szeroko rozumianych interesów UE. Jej celem jest budowa stabilnego, demokratycznego, silnego ekonomicznie otoczenia, które leży we wspólnym interesie UE i jej sąsiadów⁶⁸.

Nowym elementem polityki sąsiedztwa, wprowadzonym wraz z powstaniem Partnerstwa Wschodniego, jest stworzenie wokół Unii kręgu dobrych sąsiadów–przyjaciół, którzy są w dobrych relacjach z pozostałymi państwami EPS. Właśnie to stanowi wartość dodaną tej polityki, a mianowicie przesuwanie granic UE w sensie cywilizacyjnym. Konkludując, Unia Europejska wpływa transformująco na swoje otoczenie za pomocą wszystkich czynników, które zbiorczo mogą zostać określone jako *soft power*. Pytanie tylko, jak głęboko i daleko ta normatywna siła transformacyjna może oddziaływać? Czy przeniesienie standardów europejskich na Białoruś, Ukrainę, Mołdawię i państwa Kaukazu Południowego może mieć wpływ na demokratyzację i transpozycję wartości na największego sąsiada w regionie – Rosję?

grudzień 2013

dr Beata Piskorska jest adiunktem w Instytucie Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w Lublinie.

Niniejsza analiza powstała na podstawie referatu wygłoszonego na seminarium eksperckim zorganizowanym przez Centrum Europejskie Natolin 23 października 2013 roku.

¹ G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, *Values versus security? The choice for the EU and its neighbours*, [w:] G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, red., *The EU and its Neighbours. Values versus security in European foreign policy*, Manchester, New York: Manchester University Press, 2013, s. 1-3.

² F. Petiteville, *Exporting "Values"? EU External Cooperation as a "Soft Diplomacy"*, [w:] M. Knodt, S. Princen, red., *Understanding the European Union's Relations*, London: Routledge, 2003, s. 134.

³ Council of European Union, Resolution of the Council and the Member States Meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, Doc. No. 10107/91, URL: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/doc/cr28_11_91_en.htm, [data dostępu: 15.11.2013].

⁴ art. 11 (1) Traktatu o Unii Europejskiej i art. 177 (2) TWE.

⁵ S. Panebianco, *The Constraints on EU Action as a „Norm Exporter” in the Mediterranean*, [w:] O. Elgström, M. Smith, red., *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, London: Routledge, 2006, s. 139.

⁶ B. Piskorska, *Europeizacja (Europeanisation) państw sąsiedzkich Unii Europejskiej na przykładzie Europy Wschodniej*, [w:] K. Budzowski, red., *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, Kraków, 2010, s. 189-202.

⁷ Celem współpracy ekonomicznej jest dostęp do wspólnego rynku lub innego typu korzyści handlowe związane np. z procesem uzyskania członkostwa w WTO; pogłębione strefy wolnego handlu (*Deep Comprehensive Free Trade Agreements – DCFTA*) z państwami Partnerstwa Wschodniego.

⁸ Beneficjentami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa są ponadto państwa basenu Morza Śródziemnego (tzw. wymiaru południowego), tj. Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja. Zob. B. Wojna, red., *Unia Europejska wobec południowych sąsiadów: nowe wyzwania dla europejskiej polityki sąsiedztwa*, „Raport Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, Warszawa 2011.

⁹ P. Żurawski vel Grajewski, *Czy i jak Unia Europejska patrzy na Wschód? Polityka Unii Europejskiej wobec obszaru postsowieckiego a interesy Polski*, „Analiza Natolińska”, 6 (64) 2013, s. 4-5.

¹⁰ M. Telò, *The European Union: Divisions and Unity in European External Policies*, [w:] A. Gamble, D. Lane, red., *The European Union and World Politics. Consensus and Division*, London: Palgrave Macmillan, 2012, s. 36-55; J. Orbie, *A Civilian Power in the World? Instruments and Objectives in*

European Union External Policies, [w:] J. Orbie, *Europe's Global Role. External Policies of the European Union*, Burlington: Ashgate, 2008, s. 1-31.

¹¹ B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008, s. 116.

¹² A. Björkdah, *Norms in International Relations: Some Theoretical and Methodological Reflections*, „Cambridge Review of International Affairs” 2002, 15 (1), s. 21.

¹³ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and European Parliament, European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, Brussels, 12 Maj 2004 rok, COM(2004) 373 final.

¹⁴ F. Duchene, *Europe's Role in World Peace*, [w:] R. J. Mayene, red., *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London, 1972, s. 31-47.

¹⁵ H. Sjursen, *What kind of power?*, „Journal of European Public Policy” 2006, 13, s. 169-181.

¹⁶ Ö. Ü. Eris, *European Neighborhood Policy and The EU's Role as a Normative Power: The Case of Ukraine*, [w:] A. Boening, J.F. Kremer, A. Van Loon, red., *Global Power Europe – Vol. 2. Policies, Actions and Influence of the EU's External Relations*, London, New York: Springers, 2011, s. 55-56.

¹⁷ I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, 40 (2), s. 239; T. Forsberg, *Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type*, „Journal Common Market Studies” 2011, 49(6), s. 1183–1204; M. Pace, *The Construction of EU Normative Power*, „Journal Common Market Studies” 2007, 45(5), s. 1042.

¹⁸ A. Toje, *The Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, s. 8-9.

¹⁹ R. Whitman, red., *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, s. 110.

²⁰ Tamże, s. 242.

²¹ I. Manners, dz. cyt., s. 182.

²² Z. Laïdi, *Norms over Force: The Enigma of European Power*, [w:] Z. Laïdi, red., *EU Foreign Policy in a Globalized World. Normative power and social preferences*, New York, 2008, s. 4.

-
- ²³ R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, 2003, s. 3.
- ²⁴ J. S. Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, 2004; wydanie polskie: *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 6.
- ²⁵ B. Piskorska, *Soft power w polityce zagranicznej Unii Europejskiej* [materiały oddane do druku po Kongresie Politologicznym na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, wrzesień 2012 r.].
- ²⁶ A. Hyde-Price, *European Security, Strategic Culture and Use of Force*, „European Security” 2004, 13, s. 1-21.
- ²⁷ E. Landaburu, *From Neighbourhood to Integration Policy: Are There Concrete Alternatives to Enlargement?*, Speech at the CEPS conference „Revitalising Europe”, Brussels, 23 stycznia 2006 roku, s. 2.
- ²⁸ Chodzi tu zwłaszcza o wartości wymienione w Karcie Praw Podstawowych (tj. demokracja, przestrzeganie praw człowieka i rządów prawa) ustanowionej przez Unię Europejską. Zob. Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework For Relations With Our Eastern And Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf [data dostępu].
- ²⁹ *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, 12 grudnia 2003 roku, URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- ³⁰ Europejska Strategia Bezpieczeństwa stanowi, że zadaniem UE jest przyczynienie się do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności w naszym sąsiedztwie i poza nim [oraz] wspieranie dobrze zarządzanych krajów leżących na wschód od Unii Europejskiej oraz na granicach regionu śródziemnomorskiego, z którymi możemy pozostawać w bliskich stosunkach opartych na współpracy.
- ³¹ *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 grudnia 2008 roku, S407/08, URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf
- ³² Odnosi się to głównie do ostatniego rozszerzenia UE o jedno z państw Bałkanów Zachodnich, Chorwację, która została przyjęta do Unii Europejskiej 1 lipca 2013 roku.

³³ W Komunikacie Komisji zaproponowano, iż celem UE powinno być rozszerzenie strefy stabilności i przyjaznego sąsiedztwa - *a ring of friends* - z którym UE będzie mieć bliskie, pokojowe i kooperatywne relacje. Zob. European Commission, *Wider Europe — Neighbourhood...*

³⁴ H. Maurer, L. Simão, *From Regional Power to Global Power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, [w:] A. Boening, J.F. Kremer, A. Van Loon, red., *Global Power Europe – Vol. 1. Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations*, London: Springer, 2013, s. 98-99.

³⁵ O. Weather, *The EU as a Security Actor: reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders*, London: Routledge, 2000, s. 268.

³⁶ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 grudnia 2006 roku, COM(2006) 726 Final, URL: http://Eas.Europa.Eu/Enp/Pdf/Pdf/Com06_726_En.Pdf, [data dostępu: 13.11.2013].

³⁷ S. Gstöhl, *The EU as a Norm Exporter?*, [w:] D. Mahncke, S. Gstöhl, red., *Europe's Near Abroad. Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A., 2008, s. 282-283.

³⁸ Komisja Europejska, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper...*

³⁹ Ponadto dwa z państw EPS – Ukraina i Maroko – uczestniczyły w działaniach WPBiO w Bośni i Hercegowinie.

⁴⁰ Dla przykładu Unia Europejska nie podjęła działań, mimo sugestii Gruzji, w zakresie zastąpienia misji OBWE przez unijną misję graniczną.

⁴¹ Komisja Europejska, *Strengthening the European Neighbourhood Policy...*

⁴² Tamże.

⁴³ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council of June 2006, Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, Brussels, 8 June 2006, COM(2006) 278 final.

⁴⁴ Komisja Europejska, *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper...*

-
- ⁴⁵ M. Emerson, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS Working Document nr 215, listopad 2004; M. Emerson, red., *Democratisation in the European Neighbourhood*, Brussels, 2005, s. 174-175; R. Wong, *The Europeanisation of Foreign Policy*, [w:] C. Hill, M. Smith, red., *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 110.
- ⁴⁷ F. Schimmelfenning, *Europeanisation Beyond Europe*, „Living Review in European Governance” 2007, 2(1), s. 4, URL: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1>; M. Haverland, *Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanisation research?*, „European Integration online Papers” 2005, 9(2), s. 7, URL: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2005-002.a.htm>; J. Olsen, *The Many Faces of Europeanisation*, „ARENA Working Papers” no 1/2, URL: http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm, [dostęp: 17.11.2013].
- ⁴⁸ K. Raik, *From Attraction to Europeanisation – Moldova slow movement towards the EU*, „Eastern Partnership Review” 2011, 2, s. 5-6.
- ⁴⁹ S. Lucarelli, L. Fioramonti, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, New York: Routledge 2010, s. 3.
- ⁴⁸ G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, dz. cyt., s. 3-4; D. Bechev, K. Nicolaidis, *From Policy to Polity: Can the EU Special Relations with Its „Neighbourhood” Be Decentered?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, 48 (3), s. 475-500.
- ⁴⁹ European Commission, *Wider Europe — Neighbourhood...*
- ⁵⁰ G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, dz. cyt., s. 2.
- ⁵¹ P. Bauer, *The Transition of Egypt in 2011: A New Springtime for the European Neighbourhood Policy?*, [w:] Ch. Kunert, S. Léonard, red., *European Security Governance and the European Neighbourhood after the Lisbon Treaty*, London New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2013, s. 60-62.
- ⁵² R. Whitman, S. Wolf, *The European Neighbourhood Policy in Perspective. Context, Implementation and Impact*, Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2010.
- ⁵³ European Commission, *Strengthening the European Neighbourhood Policy...*
- ⁵⁴ K. Smith, *The Outsiders: The European Neighbourhood Policy*, „International Affairs” 2005, 81(4), s. 757-773; K. Weber, M. E. Smith, M. Baum, *Governing Europe’s neighbourhood. Partners or periphery?*, Manchester New York: Manchester University Press, 2007, s. 39.
-

⁵⁵ G. Sasse, *The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revised for the EU's Eastern Neighbours*, „Europe-Asia Studies”2008, 60(2), s. 295-316.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ European Commission, Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, Brussels, 25 May 2011, COM(2011) 303 final, URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf, [data dostępu: 14.11.2013].

⁵⁸ F. Tassinari, *A Synergy for Black Sea Regional Cooperation. Guidelines for an EU Initiative*, „CEPS Policy Brief” 2006, nr 105/czerwiec, s. 1; S.A. Andreev, *The future of European Neighbourhood Policy and the role of regional cooperation in the Black Sea area*, „Southeast European and Black Sea Studies”2008, 8(2), s. 101; A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, III-IV, nr 5-6; I. Ban, *The Black Sea Region and the European Neighbourhood Policy*, Budapest, 2006, s. 9; B. Piskorska, „Synergia czarnomorska”: zблиżenie państw regionu Morza Czarnego do UE, [w:] M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiażewicz, red., *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Unia i jej bliscy sąsiedzi*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2012, s. 175-192.

⁵⁹ Idea Synergii dla Morza Czarnego przypomina w aspekcie współpracy praktycznej i wspólnych interesów (tj. transport, środowisko, energetyka, przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej) współpracę w ramach Wymiaru Północnego UE. Zob. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative, Brussels, 11.04.2007, COM (2007) 160 final.

⁶⁰ G. Noutcheva, K. Pomorska, G. Bosse, dz. cyt., s. 6-7.

⁶¹ European Commission, Communication from the Commission, Eastern Partnership, COM (2008) 823 final, potwierdzone wspólną deklaracją przyjętą przez wszystkie państwa członkowskie w Pradze 7 maja 2009 roku. Zob. Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 maj 2009 roku; H. De Waele, Layered, red. *Global Player. Legal Dynamics of EU External Relations*, London New York: Springer 2011, s. 133.

⁶² N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's Power and Influence in the European Union: the Case of its Eastern Policy*, „Comparative European Politics”2010, 8(3).

⁶³ European Commission, European Neighbourhood Policy - Strategy Paper, ...

⁶⁴ H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, s. 206.

⁶⁵ European Commission, Strengthening the European Neighbourhood Policy...

⁶⁶ Na trzecim szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie planowane było podpisanie umowy stowarzyszeniowej (Association Agreement) między UE a Ukrainą, obejmującej również Porozumienie o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (Deep Comprehensive Free Trade Agreement) oraz parafowanie takich porozumień z Gruzją, Mołdawią i Armenią, jeżeli państwa te spełnią postawione przez Unię warunki dotyczące reform oraz rozwiązania takich problemów, jak: wybiórcze stosowanie prawa wobec przeciwników politycznych, co ma miejsce na Ukrainie i w Gruzji, oraz uwolnienie więźniów politycznych, w tym J. Tymoszenko skazanej na 7 lat więzienia za nadużycia przy zawieraniu kontraktów gazowych z Rosją w 2009 r.

⁶⁷ S. Maier, F. Schiemenning, *Shared Values: democracy and human rights*, [w:] K. Weber, M. E. Smith, M. Baum, red., dz. cyt.

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne – projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej i szeroko pojętą polityką europejską. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną (m.in. periodyk „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”) i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

