



Regionalizacja versus integracja

TEN NUMER „NOWEJ EUROPY” POŚWIĘCAMY W CAŁOŚCI problematyce regionalizmu. Ostatnio teoria regionalizmu rzeczywiście przeżywa w kontekście Europy swój mały renesans. Składa się na to wiele przyczyn. Przede wszystkim w ostatnim dziesięcioleciu mamy do czynienia z fiaskiem paradygmatu globalizacji lat dziewięćdziesiątych, uważanej za wychodzący z Zachodu (jako centrum) i rozszerzający się promieniście proces rozprzestrzeniania norm: demokracji liberalnej, wolnego rynku, państwa prawa, społeczeństwa obywatelskiego etc. Trzeba bowiem pamiętać, że nie tylko neokonserwatyści ulegli na początku tego wieku złudzeniu jednobiegunowego porządku świata. Podobne złudzenie po 1989 roku żywili także liberałowie (Fukuyama). Problem regionalizacji zyskuje w ostatnim czasie znaczenie także dzięki dynamicznie rozwijającym się regionalnym układom sił oraz formom współpracy w regionach wokół Europy, takich jak Morze Bałtyckie, Morze Czarne, Daleka Północ. Wiąże się z tym także fenomen powrotu do polityki międzynarodowej opartej na tradycyjnych, geopolitycznych aspektach: na uwarunkowaniach historycznych oraz geograficznych, na nowo definiowanych obszarach oddziaływania i wpływów. Dla ożywienia procesów regionalizacji nie bez znaczenia jest także fakt, iż w najbliższym otoczeniu UE w ostatnim dziesięcioleciu zaczęły się wyłaniać dwie „nowe” potęgi regionalne: Rosja oraz Turcja. Wreszcie sama UE przyczyniła się do regionalizacji, wyznaczając sobie

rolę aktora na scenie polityki międzynarodowej – przede wszystkim dzięki polityce sąsiedztwa (pierwotnie projektowanej jeszcze zgodnie ze starym paradygmatem globalizacji lat dziewięćdziesiątych), ulegającej stopniowej fragmentaryzacji pod presją dynamicznych zmian w europejskim otoczeniu.

PARADOKS REGIONALIZMU W KONTEKŚCIE UE

Z jednej strony regionalizacja – tj. prowadzenie i planowanie polityki państw przez pryzmat regionalnego układu sił – może być traktowana jako dowód rozpadu wspólnotowego europejskiego porządku w wydaniu UE, jako poddanie się niebezpiecznym procesom fragmentaryzacji, jako powrót do myślenia w kategoriach geopolitycznego realizmu, sfer wpływów i gry regionalnych potęg, prymatu geografii i historii w polityce (tzw. *strategic death*). Mówiąc krótko: jako sposób myślenia i działania idący pod prąd idei europejskiej integracji.

Z drugiej strony trudno nie zauważyć, że teoria regionalizacji stała się bardzo ważna dla uzasadnienia racji bytu samej integracji europejskiej. Regionalizacja jest przecież szczególną formą współpracy, która stwarza warunki dla głębszej zinstytucjonalizowanej integracji oraz pojawienia się wspólnej, transnarodowej tożsamości. W ten sposób powstają np. regionalne środowiska lub kompleksy bezpieczeństwa, o których pisze R. Bengtsson (w niniejszym numerze NE). Z tego punktu widzenia UE sama jest efektem regionalizacji współczesnego świata i stanowi po prostu jeden z wielu (nawet jeśli bardzo szczególny czy wręcz niepowtarzalny) supranarodowy region.

Jak więc jest naprawdę? Czy regionalizacja stanowi zagrożenie dla współczesnej integracji i oznacza powrót do polityki z pozycji siły czy też ukierunkowanej na historię i geografę, a więc do tego wszystkiego, z czym wspólnotowy, uniwersalny system ponowoczesnego rządzenia w UE miał zrobić w końcu porządek? Czy też odwrotnie: regionalizacja sama jest motorem napędzającym proces integracji europejskiej, która

będzie rozwijać się o tyle, o ile Europejczycy zachowają zdolność do definiowania Europy w porządku światowym jako regionu o własnej regionalnej tożsamości, instytucjonalnej strukturze współpracy, a także o sile pozwalającej na ustawienie się w roli samodzielnego aktora politycznego na scenie międzynarodowej?

Niektórzy teoretycy globalizacji, integracji i regionalizacji powiedzą, że jest to pozorny paradoks, bowiem procesy te są ze sobą dialektycznie sprzęgnięte. Regionalizacja oznacza integrację, która zawiera w sobie warunki fragmentaryzacji, prowadzące z kolei do powstawania nowych regionalnych dynamik¹. Wydaje się jednak, że gwoli klarowności powinniśmy uporządkować przynajmniej podstawową kategoryzację pojęcia.

POJĘCIE REGIONU

Konkurencyjne wobec państwa pojęcie regionalizmu

Znana formuła Deutscha dotycząca definicji regionu na początku nie napawa zbyt dużym optymizmem. Stwierdza on, że „dla politologa zdefiniowanie regionu jest zasadniczo trudniejsze niż znalezienie definicji dla róży przez Edytę Stein. Nie możemy po prostu powiedzieć, że region jest regionem regionu”². Jednak sytuacja nie jest aż tak beznadziejna. Należy bowiem zgodzić się z L. van Langenhovenem³, że kluczowe dla zrozumienia regionu – jako kategorii i rzeczywistości – jest państwo. To w odniesieniu do niego możemy łatwo rozróżnić kategorie regionów: 1) supranarodowe regiony, takie jak UE, które ze względu na konieczność sprostania globalnym wyzwaniom wyrastają ponad państwa; 2) regiony transgraniczne, powstające na poziomie między państwowym i łączące lokalne jednostki wchodzące w skład różnych państw; 3) wreszcie subnarodowe regiony – posiadające legislacyjną i administracyjną autonomię lub nie – takie jak niemieckie landy czy Walonia, Flandria lub Katalonia. Osią tego podziału jest zawsze

państwo, ocena jego wartości, stosunek do jego funkcjonowania, opinia na temat jego aktualnej pozycji w historycznym procesie.

Takie ujęcie regionalizacji wiąże się z fenomenem integracji europejskiej, pozostającym we wzajemnym napięciu wobec zjawiska nowożytnego państwa. Znajduje to wyraz w pojęciu „regionifikacji”, regiony są bowiem produktem procesu „regionifikacji”²⁴. Taki proces regionalnej integracji zakłada powstawanie swoistej dla regionu tożsamości (subnarodowej, supranarodowej lub transgranicznej) jako przesłanki autonomizacji. Jest to efektem zjawiska społecznego konstruktywizmu – tak więc regionalna tożsamość jest produktem konstrukcji powstających przede wszystkim na drodze dyskursywnej. W ten sposób region uzyskuje swoją wyraźną odrębność, którą można porównać do kategorii osobowości w psychologii. W polityce otwiera to możliwość roszczenia sobie statusu aktora na scenie międzynarodowej, zbliżonego do tego, którym cieszą się tradycyjnie państwa, szczególnie jeśli regionifikacja łączy się z dużym stopniem instytucjonalizacji regionu, a nawet (jak w przypadku UE) z uzyskaniem osobowości prawnej.

Jak widać, regionalizm można w pełni ująć w ramy teorii integracji, rozumianej jako ewolucyjne odchodzenie od tradycyjnego, tzw. westfalskiego porządku międzynarodowego. W ten sposób prawie zupełnie pomija on aspekty związane z realizmem politycznym, a więc ze stosunkiem sił w relacjach międzynarodowych. Różne formy regionalizmu, chociaż czerpią swoje teoretyczne uzasadnienie z rzeczywistości państw oraz narodów (regiony tworzą się analogicznie do sposobu powstawania państw oraz narodów), mogą jednak w efekcie prowadzić do ich relatywizacji, a może nawet do ich całkowitej likwidacji.

Regionalizacja jako efekt układu sił między państwami

Regionalizację można jednak widzieć przez pryzmat bardziej realistyczny jako za każdym razem swoisty związek przynajmniej trzech elementów: warunków geograficznych, historycznych oraz interesów

regionalnych aktorów. W takim ujęciu regiony powstają za sprawą państw (ich interesów oraz polityki) w określonym kontekście geografii oraz historii.

Tak rozumiane są więc po prostu obszarem, na którym tradycyjne państwo, przekraczając swoje granice, realizuje własne interesy oraz politykę w bliższej (lub ścisłej) relacji z innymi aktorami należącymi (geograficznie i historycznie) do regionalnego obszaru. Mamy więc tu do czynienia z tym aspektem polityki państwa, który Caporaso⁵ określa za pomocą kategorii władzy (*power*), zdolnej do kształtowania swojego otoczenia według własnych standardów, wyobrażeń, ambicji, wreszcie interesów. Ponieważ polityka państwa działa tutaj poza swoimi suwerennymi, terytorialnymi granicami, funkcjonuje w szczególnym relacyjnym (wobec polityki innych aktorów) kontekście. Charakter i porządek danego regionu jest więc specyficzną wypadkową tej relacji sił. I tak możemy wyróżnić przynajmniej cztery modele regionalnego układu sił:

- region definiowany przez jednego dominującego (lub więcej) aktora – w sytuacji takiej pozostali, słabsi, mniejsi aktorzy będą dostosowywać swoją politykę do postawy głównego „rozgrywającego”; główny aktor pełni tutaj podstawową rolę stabilizującą w zamian za relatywne podporządkowanie się pozostałych (przykład regionu Morza Czarnego);
- region z wieloma aktorami o wyrównanym potencjale – tworzy bardziej kooperatywną formułę ze względu na to, że żaden z aktorów nie ma potencjału dominacji oraz przywództwa; taki region charakteryzuje większa skłonność do tworzenia wielostronnej, regionalnej tożsamości, a także poczucie względnej równości przejawiające się w formach regionalnej współpracy (przykład regionu Morza Bałtyckiego lub mniej rozwiniętego jeszcze regionu naddunajskiego);
- region z ukrytym aktorem dominującym – z takim regionem mamy do czynienia, jeśli państwo posiadające potencjał regionalnej potęgi

z jakiś powodów nie może jawnie pełnić roli wiodącej (lęk lub brak akceptacji pozostałych państw regionu); wówczas może realizować ją pośrednio poprzez innych aktorów państwowych lub zinstytucjonalizowanych regionalnie (przykład integracji europejskiej do 1990 roku, w której Niemcy odgrywały szczególną rolę);

- region zdefiniowany zewnętrznie, w przeciwieństwie do trzech pierwszych modeli odznaczający się brakiem wewnętrznej równowagi, wymagający stabilizacji zewnętrznej, a więc cechą wyróżniającą go jako region – niezależnie od wewnętrznych aspektów tożsamości kulturalnej, geograficznej czy historycznej – może być *power-vacuum* (przykład regionu bałkańskiego).

UNIJNA POLITYKA TWORZENIA REGIONÓW

Polityka regionalna jest stałym elementem integracji europejskiej (w wymiarze subnarodowym i transnarodowym), ale w ostatnim czasie nabiera ona nowego znaczenia. Bowiem wraz ze wzmocnieniem od 2001 roku relacji zewnętrznych Unii i uzupełnieniem ich o komponent Europejskiej Polityki Sąsiedztwa możemy zaobserwować tendencję do występowania UE w roli podmiotu definiującego obszary regionalnego bezpieczeństwa oraz rozwoju w swoim otoczeniu. Z punktu widzenia teorii tworzenia regionów jest to przykład przejmowania zarezerwowanej tradycyjnie dla państw roli aktora w polityce międzynarodowej (*actorness, positioning*) przez regionalną formułę supranarodową. Komisja w ramach swych kompetencji definiuje obszary regionalne, które można uznać za subregiony (z punktu widzenia UE jako regionu), oraz określa w formie strategii (lub w formie słabszej pod postacią planów) cele, warunki oraz środki rozwoju regionalnego. Najbardziej rozwiniętym przykładem takiego subregionu UE może być dzisiaj region Morza Bałtyckiego objęty unijną strategią. Innym przykładem, na bardziej początkowym poziomie rozwoju, może być subregion naddunajski także objęty wypracowaną przez Komisję strategią. Jeszcze innym

przykładem definiowania subregionalnego obszaru przez Unię może być tzw. Synergia Czarnomorska czy próba zarysowania unijnej strategii wobec obszaru Arktyki.

Bez wątplenia to Komisja jako instytucja supranarodowa podejmuje w ostatniej dekadzie wysiłki, by skonceptualizować kwestię tworzenia subregionów według własnych preferencji i wyobrażeń. Posługuje się przy tym stworzonym przez siebie pojęciem makroregionów, zdefiniowanym jako „obszar obejmujący wiele jednostek administracyjnych, który wykazuje zasadniczo wspólne tematy w stopniu uzasadniającym jednolite podejście strategiczno-koncepcyjne”⁶. W innym miejscu spotykamy następującą definicję makroregionu: „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges”⁷. W definiowaniu przez Komisję kategorii makroregionu wyraźnie zaznacza się funkcjonalne podejście, a nie terytorialno-geopolityczne. Strategiczne, jednorodne, koncepcyjne stanowisko wobec pewnych określonych obszarów ma być więc raczej następstwem zdefiniowania pewnych wspólnych, funkcjonalnych potrzeb czy problemów, które przerastają możliwości działania i potencjały poszczególnych „jednostek administracyjnych, państw czy regionów” tego obszaru i wymagają kohezji na wyższym, unijnym poziomie. Można powiedzieć, że z tego punktu widzenia strategie makroregionalne Komisji są pewną formą wyższej funkcjonalnej racjonalizacji w definiowaniu potrzeb pewnych subregionów i ich zaspokajaniu. Na przykład z punktu widzenia subregionu bałtyckiego jest kwestią obiektywnej racjonalności budowa jednolitej, łączącej wszystkie państwa tego obszaru infrastruktury komunikacji lądowej albo jednolita regulacja kanałów transportu morskiego oraz zrównoważony rozwój infrastruktury portowej, tak jak z kolei z punktu widzenia subregionu naddunajskiego obiektywną racjonalnością jest postulat zwiększenia żeglugi transportowej na rzece, uczynienie z niej wraz z Renem głównej osi transportu wodnego łączącej Morze Czarne z Morzem Północnym przy jednoczesnym ujednoczeniu

polityki infrastrukturalnej oraz ochrony środowiska. Wydaje się, że Komisja widzi dla siebie rolę agenta takiej racjonalności poprzez wypracowywane strategie makroregionalnego rozwoju.

Jednak deputowani reprezentujący w PE interesy państw członkowskich inaczej rozkładają akcenty. Dla nich makroregionalne strategie stanowią „model koordynacji oraz finansowania polityk UE w ramach geopolitycznych, terytorialnych obszarów”⁸. Ta różnica jest odbiciem szerszego problemu. Podejście Komisji w naturalny sposób zderza się ze stanowiskiem poszczególnych państw członkowskich oraz ich grup, jak również państw trzecich, reprezentują one bowiem bardziej tradycyjny, realistyczny sposób definiowania polityki w ramach subregionów. Ale nie tylko ten bardziej „staromodny”, geopolityczny sposób definiowania regionalnych interesów przez państwa stoi na przeszkodzie czysto funkcjonalnemu podejściu Komisji. Problemem jest sama natura Unii, która jako struktura supranarodowa chce odgrywać rolę aktora w polityce międzynarodowej, szczególnie w swoim najbliższym otoczeniu. Z punktu widzenia UE jako systemu makroregionalne planowanie oraz działanie nie jest tylko strategicznym, funkcjonalnym definiowaniem i rozwiązywaniem problemów określonego obszaru regionalnego. Jest także „konstruowaniem” regionów w sensie jak najbardziej tradycyjnym i geopolitycznym. To, co Komisja nazywa makroregionalnym planowaniem, w rzeczywistości zawiera w sobie różne polityki oraz cele należące do różnych porządków: znajdziemy tu komponenty polityki sąsiedztwa, rozszerzenia, klasycznej polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa, energetycznej, infrastruktury i transportu, ekologii, handlu, pomocy zewnętrznej etc. Są one dodatkowo determinowane przez różny (z perspektywy UE) status aktorów wchodzących w skład makroregionów. Należą do nich bowiem państwa członkowskie, państwa prowadzące negocjacje w sprawie członkostwa w UE, państwa aspirujące do członkostwa, państwa objęte polityką sąsiedztwa bez perspektywy członkostwa, wreszcie państwa trzecie. Dlatego planowanie makroregionalne oraz definiowanie subregionów

pociąga za sobą cały kompleks następstw dla geopolitycznej sytuacji wokół UE. Jest elementem politycznej gry między UE i jej otoczeniem (przede wszystkim z państwami, które w tym otoczeniu się znajdują, ale także z tradycyjnymi strukturami regionalnej współpracy). Także wewnątrz, w samej Unii proces ten nie jest klarowny i jednorodny, raczej przypomina ciągle przeciąganie liny między współpracą a konkurencyjnością pomiędzy ponadnarodowymi instytucjami a państwami członkowskimi. Sprzyjają temu także najnowsze rozwiązania traktatowe, które wyraźnie rozdzielają między Komisję i Radę kompetencje w dziedzinie prowadzenia polityki zewnętrznej.

Strategiczne, makroregionalne planowanie w Unii można traktować również jako tworzenie nowych mechanizmów zarządzania obrzeżami (peryferiami) Europy przez centrum (poprzez odpowiednie sformatowanie środków oraz polityk)⁹, na które składają się zarówno instytucje supranarodowe, jak i grupa państw członkowskich liderów. Można jednak także na tę relację spojrzeć odwrotnie. Subregionalna współpraca nordycka jest bowiem przykładem radzenia sobie przez grupę państw w relacjach z centrum.

Dzisiaj strategiczne planowanie makroregionalne jest więc obszarem konkurencji oraz współpracy między państwami członkowskimi oraz strukturami ponadnarodowymi w zarządzaniu obszarem na obrzeżach Unii lub w jej geopolitycznym sąsiedztwie. Czy jest to zarządzanie efektywne? Tego nie wiadomo. Brak środków, instytucji, a także politycznej woli po stronie unijnej oraz przeciwdziałanie ze strony państw trzecich (regionalnych potęg, takich jak Rosja czy Turcja) może sprawić, że wpływ strategii makroregionalnych na kształtowanie geopolitycznego sąsiedztwa Europy nie będzie zbyt wielki. Z drugiej strony jednak strategie te są dowodem wciąż niesłabnących wysiłków, by integrację wzbogacić o nowe możliwości oraz instrumenty.

Czy jednak przyniosą one jakieś konkretne efekty? Brak środków oraz instytucjonalnego zakotwiczenia (zasada „trzech «nie»”) może bardzo osłabić strategiczne planowanie makroregionalne i zminimalizować

jego efekty. Ogólnie rzecz biorąc, takie elastyczne formy regionalnej współpracy mogą spełniać istotną rolę z punktu widzenia niektórych państw członkowskich. Mogą być interesującym uzupełnieniem (alternatywą?) dla coraz bardziej scentralizowanej Unii Europejskiej, stanowiącym efekt walki z kryzysem i wprowadzenia europejskiego rządu ekonomicznego. ■

¹ J. N. ROSENAU, *Distant Proximities. Dynamic beyond Globalization*, Princeton: Princeton University Press, 2003.

² K. DEUTSCH, *Nationalism and its Alternatives*, Nowy Jork A. Knopf, 1969.

³ L. VAN LANGENHOVEN, *Building Regions. The Regionalization of the World Order*, Ashgate, 2011.

⁴ Tamże, s. 69.

⁵ J. CAPORASO, *Zmiany w porządku westfalskim: terytorium, władze publiczne oraz suwerenność*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2010, 2(10).

⁶ KOMISJA EUROPEJSKA, *Komunikat Komisji dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego*, KOM(2009)248/3, Bruksela, 10.06.2009.

⁷ P. SAMECKI, *Macroregional Strategies in the European Union. Discussion-Paper*, Stockholm, 18.09.2009, URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf.

⁸ PARLAMENT EUROPEJSKI, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie europejskiej strategii na rzecz regionu naddunajskiego*, P7_TA/2010/0008, pkt. C.

⁹ C. SCHYMIK, *Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum*, SWP-Studie, Berlin, styczeń 2011, URL: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S01_shy_ks.pdf s. 25.