

Niniejszy artykuł koncentruje się na regionalizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Owa tendencja może obecnie być obserwowana głównie na przykładzie ewoluowania wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Traktat lizboński otwiera drogę do przyspieszenia tego procesu, mimo że zawiera zabezpieczenia, których celem jest konsolidacja europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednak właśnie w wypadku wschodniego wymiaru EPS w ostatnich latach można zaobserwować raczej odwrotną tendencję. Czy ów zwrot ku definicji regionalnej wschodniego sąsiedztwa jest procesem nieuniknionym, który spowoduje fragmentaryzację polityki wschodniej, czy też Komisja Europejska odzyska inicjatywę i nada kształt EPS Wschód?

---

MAREK A. CICHOCKI

# Europejska Polityka Sąsiedztwa *czy Polityki Sąsiedztwa?*<sup>1</sup>

**T**O OPRACOWANIE JEST ANALIZĄ EWOLUCJI EPS OD 2003 ROKU do chwili obecnej i omawia przyczyny zwrotu ku regionalizacji, takie jak odmienne podejście do rozszerzenia, rosnąca rola geopolitycznych kalkulacji na wschodzie, „sekurytyzacja” relacji ze wschodnimi sąsiadami (polityka energetyczna) oraz nowa równowaga

sił pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi, takimi jak Parlament Europejski i Komisja Europejska, ukształtowana na mocy nowego traktatu.

Obszar wschodniego sąsiedztwa UE jest teraz zaprzątnięty różnymi konkurującymi projektami, które są przedmiotem niniejszej analizy. Projekty te są częścią EPS lub też są z nią w mniejszym czy większym stopniu związane. Należą do nich Wymiar Północny powiązany ze Strategią na rzecz Morza Bałtyckiego oraz strategią arktyczną, Partnerstwo Wschodnie oraz Strategia na rzecz Morza Czarnego powiązana z Inicjatywą Naddunajską. Różne grupy państw są obecnie zainteresowane wspieraniem różnych projektów w oparciu o własną definicję regionalną kwestii bezpieczeństwa na wschodzie. Unia jako całość staje przed potrzebą koordynacji tych rozbieżnych strategii państwowych, co jednak wymaga bardziej spójnej koncepcji polityki wschodniej.

## I. NOWA DYNAMIKA EPS

Wydarzenia związane obecnie z EPS stawiają pierwotny kształt i ideę polityki unijnej pod znakiem zapytania. Dotychczas podejście do EPS – polityki ukształtowanej w kontekście rozszerzenia z 2004 roku – uległo zasadniczej zmianie.

Warto przypomnieć, że pierwotne intencje polityki sąsiedztwa odnosiły się do trzech krajów Europy Wschodniej: Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Jack Straw, ówczesny minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, w liście ze stycznia 2002 roku do prezydencji hiszpańskiej wyraził zaniepokojenie sytuacją wewnętrzną tych krajów i zaapelował o rozwinięcie stosunków z przyszłymi bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie, oferując im specjalny status w relacjach z UE. Chodziło o zaproponowanie im odpowiednich zachęt do dalszych reform na drodze do demokracji i wolnego rynku. Państwa te były również przedmiotem wspólnego listu Solany oraz ówczesnego Komisarza ds. stosunków zewnętrznych Patteny z sierpnia 2002 roku oraz tzw. *New Neighbour-*

*hood Initiative*, owocu prezydencji duńskiej (przy silnym udziale Wielkiej Brytanii)<sup>2</sup>. Oba dokumenty podkreślały m.in. konieczność reakcji na bezpośrednie zagrożenia, które pojawiają się wraz ze wspólną granicą z tymi państwami w postaci przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej imigracji.

Kolejny list, tym razem od szwedzkiej minister spraw zagranicznych Anny Lindh, oraz tradycyjny opór południowych członków Unii doprowadziły do szybkiego rozszerzenia przedmiotu dyskusji o nowej polityce o wszystkich sąsiadów UE. Taki też kierunek swoim pracom nadała Komisja Europejska pod przewodnictwem Romana Prodiego, który stał się autorem sformułowania o otoczeniu Unii kręgiem przyjaciół, od Maroka po Rosję i Morze Czarne<sup>3</sup>. Wkrótce opublikowane przez Komisję dokumenty nadały nowej polityce konkretne już kształty, obejmując jej zakresem Ukrainę, Białoruś, Mołdawię oraz dziesięć krajów śródziemnomorskich, w tym Autonomię Palestyńską<sup>4</sup>.

Jednakże ten stary kształt EPS, obejmującej wszystkich sąsiadów Wspólnoty, od Białorusi po Maroko, opartej na umowach dwustronnych podpisanych przez Komisję Europejską z poszczególnymi krajami sąsiedzkimi, nie cieszy się zbyt dużym poparciem ze strony państw członkowskich UE. Prawdę mówiąc, całej dyskusji na temat wzmocnienia i zmodyfikowania EPS, która miała miejsce po ostatnim rozszerzeniu (usystematyzowana zwłaszcza

Dyskusji  
na temat  
wzmocnienia  
i zmodyfikowania  
EPS *towarzyszy*  
*jej postępująca*  
*fragmentaryzacja,*  
*malejący wpływ*  
*Komisji i rosnąca*  
*konkurencja*  
*pomiędzy państwami*  
*członkowskimi,*  
*zainteresowanymi*  
*realizacją swoich*  
*interesów w*  
*stosunkach z sąsiadami*  
*UE.*

w opracowaniu Komisji z 2006 roku zatytułowanym *Wzmacnianie europejskiej polityki sąsiedztwa*) towarzyszy jednocześnie postępująca fragmentaryzacja EPS, malejący wpływ Komisji i rosnąca konkurencja pomiędzy państwami członkowskimi, zainteresowanymi realizacją swoich własnych interesów w stosunkach z sąsiadami UE.

Rok 2007 jest decydujący dla dalszego rozwoju EPS ze względu na rozstrzygnięcie kilku zasadniczych dla UE kwestii. Po pierwsze zamknięty zostaje proces rozszerzenia Unii na wschód. Nowego znaczenia nabiera wraz z tym rosnąca krytyka dalszego rozszerzania Unii, szczególnie w odniesieniu do Turcji czy Ukrainy. Nie brakuje opinii, że przyjęcie do Unii Bułgarii, Rumunii czy Cypru okazało się krokiem nieprzemyślanym<sup>5</sup>. Kwestia rozszerzenia koncentruje się obecnie przede wszystkim na Bałkanach Zachodnich. Wszystkie te zmiany w polityce rozszerzenia determinują postrzeganie przyszłości EPS, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu. Po drugie uzgodniony zostaje przez państwa nowy układ instytucjonalny w Unii, zapisany w traktacie lizbońskim. Oznacza on przynajmniej potencjalnie osłabienie roli Komisji Europejskiej w jej samodzielnym wpływie na różne wymiary polityki zewnętrznej Unii, w tym także EPS, głównie przez wzmocnienie roli Wysokiego Przedstawiciela, umiejscowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz pośrednio przez ograniczenie kompetencji rotacyjnej prezydencji. Po trzecie wreszcie w 2007 roku dochodzi do oczywistego rozejścia się wschodniego i południowego wymiaru EPS. Kontekst polityczny inauguracji Partnerstwa Wschodniego oraz Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego wydaje się kluczowy dla zrozumienia obecnej sytuacji, jeśli chodzi o przyszłość EPS. Inauguracja Partnerstwa Wschodniego przez Polskę i Szwecję zbiega się z coraz bardziej ożywioną debatą nad elastycznością i fragmentaryzacją poprzedniej struktury EPS. Nie przez przypadek nowy projekt, obejmujący niektóre państwa ze wschodu należące do EPS, pojawił się równoległe z pomysłem nowej Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, forsowanej przez Francję od początku

prezydentury Sarkozy'ego i taktycznie wspieranej przez Paryż. Nowe projekty, zainicjowane i wdrożone na południu i na wschodzie, są obecnie postrzegane i interpretowane jako początek nowej dynamiki, która zmienia naturę EPS. Poprzednia formuła relacji ze wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii, oparta na wspólnym gruncie umów dwustronnych, instytucjonalnie umocowana przez Komisję, obecnie odchodzi w przeszłość, a jej miejsce zajmuje nowy model. Jednak wciąż istnieją wątpliwości co do jego faktycznej treści<sup>6</sup>.

W niniejszej analizie na marginesie pozostaną polityczne kalkulacje i motywy, stojące za poprawieniem współpracy w wymiarze południowym. W centrum zainteresowania znajdzie się dynamika wschodniej części EPS. Gwoli sprawiedliwości należy odnotować, że dynamika na południu zdaje się mocno związana z istnieniem spójnego politycznego przewodnictwa Francji w UE. Tymczasem wschodni wymiar EPS jest zdecydowanie bardziej narażony na skutki dyferencjacji, regionalizacji oraz konkurujących interesów poszczególnych państw członkowskich. Owe specjalne warunki wymiaru wschodniego nie są przypadkowe, zwłaszcza bowiem tam można ostatnio zaobserwować, jak bezpieczeństwo i wyznaczniki geopolityczne ponownie biorą górę w politycznych kalkulacjach UE. Wydaje się, że jest to wywołane gruntownym zwrotem politycznym, który nastąpił w Europie Wschodniej w ciągu pierwszej dekady XXI wieku.

Pierwszym wyznacznikiem jest zmieniający się ostatnio charakter relacji UE – Rosja, co z kolei w coraz większym stopniu wpływa na sytuację w krajach postsowieckich. Rosja pod rządami Putina przestała być przedmiotem transformacji, zainspirowanej przez Zachód, i odbiorcą pomocy zewnętrznej. Na obecnym etapie jest bardzo możliwe, że stanie się regionalnym liderem, odbudowującym swoje strefy wpływów<sup>7</sup>. Zdecydowana odmowa Moskwy uczestnictwa w EPS to sygnał całkowicie odmiennego samookreślenia się Rosji wobec Unii i jej środowiska bezpieczeństwa.

Drugim wyznacznikiem wartym odnotowania jest ograniczone

wsparcie dla dalszego rozszerzenia na wschód. Tak zwane zmęczenie rozszerzeniem nie jest jedynym powodem, ale równie istotnym, co ogólny brak koncepcji strategicznej, dotyczącej dalszego rozszerzenia. Szczególnie na fali ostatniego rozszerzenia koncepcję zdolności UE do dalszego strategicznego rozszerzenia uznano za główny instrument, umożliwiający Wspólnocie wywieranie wpływu na jej najbliższe sąsiedztwo<sup>8</sup>. Z tego punktu widzenia przedstawienie realnej perspektywy członkostwa takim państwom, jak Turcja czy Ukraina, traktowano jako dowód, że UE może odgrywać kluczową rolę w globalnej polityce i zachować witalność. Ale teraz ideę rozszerzenia jako najbardziej użytecznego instrumentu zewnętrznego rządzenia wypiera przekonanie, że UE wkroczyła w fazę koniecznej wewnętrznej reintegracji.

Trzecim wyznacznikiem, który należy teraz bliżej przeanalizować, jest postępująca regionalizacja problemów bezpieczeństwa.

**Pelna wersja artykułu dostępna w numerze „Nowej Europy” 1(9)/2010, który można nabyć w salonach Empik i wybranych księgarniach na terenie kraju oraz w księgarni internetowej Ośrodka Myśli Politycznej.**