

ELŻBIETA STADTMÜLLER
Wrocław

UNIA EUROPEJSKA I REGIONALNY GOVERNANCE WYMIAR WSCHODNI

Truizmem jest już stwierdzenie, iż Unia Europejska stoi na początku XXI w. w obliczu zasadniczych wyzwań dotyczących zarówno jej idei, jak i struktur oraz aktywności. Na pokaźnej liście problemów znajdują się na przykład kwestie ekonomiczne, jak dalszy rozwój integracji w ramach jednolitego rynku, szczególnie w odniesieniu do unii walutowej, ewentualnej polityki fiskalnej, wolności usług, bezrobocia i braku dynamizmu gospodarczego. W ten gospodarczy dyskurs wpleciona jest też polityka rolna z jej słabościami i kosztami oraz pozostająca w sprzeczności z oczekiwaniem krajów biednych i rolniczych, wyrażanym na forum WTO; jak i polityka w zakresie innowacyjności i badań, często przeciwstawiana tej pierwszej i traktowana jako niezbędny element podniesienia konkurencyjności UE i dobrobytu jej obywateli. W związku z zagadnieniami ekonomicznymi pozostają kwestie mieszczące się w obszarze sprawiedliwości i polityki wewnętrznej, wolność przemieszczania się obywateli UE, międzynarodowa przestępczość, korupcja, problemy azylu i imigracji. Te ostatnie oznaczają też dylemat pomiędzy szacunkiem dla ochrony praw człowieka a 'wewnętrznym bezpieczeństwem' w granicach 'twierdzy Europa'. Ta sfera zagadnień stanowi z kolei łącznik z kolejną – polityką zewnętrzną UE – a zatem próbą ukształtowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, systemu obrony, relacji z USA i NATO oraz innymi regionami, w tym sąsiadującymi z UE; a też znalezienia roli dla Unii wykraczającej poza Europę.

W takim, już wystarczająco skomplikowanym, kontekście problemów doszło do poszerzenia Unii o dziesięć nowych członków; poszerzenia mającego konsekwencje dla polityki w zakresie rolnictwa, ekologii, budżetu, przepływu siły roboczej i usług, bezpieczeństwa na południowych i wschodnich granicach, relacji z Rosją i krajami postradzieckimi, jak i zachodnich Bałkanów. A nie jest to koniec procesu, Bułgaria i Rumunia zakończyły negocjacje, Chorwacja i Turcja rozpoczęły, obietnice zostały złożone innym bałkańskim państwom. Pojawił się zatem problem granic rozszerzania bądź znalezienia formuły, która by mogła stać się alternatywą dla pozostałych państw zainteresowanych byciem w UE. Pewnego rodzaju kłamrą

spinającą te wszystkie problemy stała się reforma instytucjonalno-prawnego systemu w taki sposób, by umożliwił realizację zadań i celów, wystarczająco przy tym demokratycznego i efektywnego dla podejmowania decyzji. I nadal jest ona nieukończona, w obliczu słabości nicejskiego i braku akceptacji dla konstytucyjnego traktatu. W tle tych bardzo praktycznych zagadnień pozostaje też pytanie bardzo ogólnej natury o przyszłość integracji europejskiej, jej formę bardziej lub mniej jednolitą, gdy poszerzają się granice; międzyrządową czy federalną; kierunki ewolucji w świecie globalizacji, regionalizacji, ale też fragmentaryzacji i nowych zagrożeń.

Jak widać z powyższego przeglądu istnieje daleko idąca współzależność między problemami współczesnej integracji europejskiej, dlatego nie tylko w ich rozwiązaniu, ale i w analizach, jedynie umownie można zająć się wyodrębnioną kwestią. Trzeba mieć na uwadze cały kompleks spraw europejskich, jak i międzynarodowy kontekst, warunkujące przedmiot opisu i analizy. W tym przypadku obiektem mojego zainteresowania staje się polityka zewnętrzna Unii Europejskiej, skupiona na bezpośrednio sąsiadujących z nią państwach, ze szczególnym uwzględnieniem wschodnich granic. W niniejszym artykule będę starała się położyć jednak silniejszy akcent na uwarunkowania i perspektywy tej polityki (a raczej jej pierwocin) niż na szczegółową prezentację dokumentów i wydarzeń (jest ich zresztą nie tak wiele i znalazły już omówienie w polskiej literaturze przedmiotu).

REGIONALNY GOVERNANCE

Pytanie o rolę i politykę UE wobec sąsiadów wpisuje się w popularny obecnie, zarówno w polityce, jak i nauce dyskurs o znaczeniu 'nowego regionalizmu' oraz globalnego i regionalnego *governance* ('rządzenia') systemem (środowiskiem) międzynarodowym¹. Unia Europejska i jej otoczenie stają się tu doświadczalnym laboratorium, a potencjalnie modelem dla innych obszarów.

Koncepcja *governance* ma bardzo szerokie znaczenie, stąd też w literaturze naukowej znajdujemy wiele prób zdefiniowania jej, poczynawszy od definicji Jamesa Rosenau, jako zespołu mechanizmów regulujących działania, które są efektywne nawet bez istnienia formalnej władzy. *Governance* dotyczy tu także zasad i procedur, a zatem reżimów, ale różni od nich, ponieważ istnieje nie tylko w wyraźnie określonych obszarach, nie odnosi się do jednostkowej sfery przedsięwzięć, a jest powiązane z całym porządkiem międzynarodowym². Przeróżni aktorzy, rządowi

¹ Na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych borykamy się z kwestią polskiego nazewnictwa określić, które pierwotnie powstały na gruncie języka angielskiego i nie do końca znajdują właściwy odpowiednik polski. Do nich należy 'governance' (z dodatkami 'global', 'regional' czy 'good'), który ma szersze i nie tak dosłowne znaczenie jak 'rządzenie', 'zarządzanie' czy 'sterowanie'. Dlatego też, choć bez entuzjazmu, pozostają przy *governance*.

² J. N. Rosenau, E. O. Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, s. 5-9.

i pozarządowi, uczestniczą w procesie *governance*, działając na różnych poziomach, tworząc zmienne, elastyczne sieci powiązań, posługując się niestandardowymi mechanizmami. Tego typu współpraca była na przykład widoczna podczas konferencji ONZ, jak Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro (1992), konferencja ludnościowa w Kairze (1995), żywnościowa w Rzymie (1996), w których uczestniczyły – obok reprezentacji rządów – też pozarządowe organizacje (NGOs); czy szczyt ekologiczny i rozwoju w Johannesburgu (2002), gdzie też przybyli przedstawiciele transnarodowych korporacji (TNCs).

Aczkolwiek w praktyce trudno mówić o zaistnieniu skutecznego globalnego czy międzynarodowego *governance*. Obecnie jest to raczej intelektualna konstrukcja czy moralny wybór, polegające na wyobrażaniu sobie przyszłości świata w ten sposób. I to na dodatek z zastrzeżeniem, iż to co miałyby służyć zbudowaniu sieci praw, norm, aktywności, mechanizmów, instytucjonalnych narzędzi, szerokiego uczestnictwa, prowadzących do stabilnego porządku i zrównoważonego rozwoju, może stać się zjawiskiem funkcjonującym w szarej strefie, poza kontrolą społeczeństw i ich instytucjonalnych reprezentacji. Taki 'spontaniczny' *governance* może prowadzić do dominacji najsilniejszych aktorów, co możemy zaobserwować w światowej gospodarce wolnego rynku³. Może to też prowadzić do sprzeczności doświadczanej przy próbie odbudowy społeczeństw po zakończeniu wojen, gdzie idea *good governance* zderza się z dezintegracją społeczną i trudno ocenić, które grupy powinny być wspierane przy tworzeniu 'społeczeństwa obywatelskiego'⁴.

Stąd, jako 'wentyl bezpieczeństwa' i warunek zaistnienia skutecznego międzynarodowego *governance*, pojawiła się koncepcja 'kosmopolitycznego społeczeństwa' (*cosmopolitan society*)⁵, międzynarodowej wersji silnego społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, ponieważ *governance* nie może istnieć bez dialogu, dobrej woli, podzielanych wartości. Ale nawet w rozwiniętych społeczeństwach dla wprowadzania praw i obowiązków jest niezbędne istnienie instytucjonalnych ram, rodzaju kontroli. Szansa zaistnienia takiej rzeczywistości stoi pod dużym znakiem zapytania. Idea światowego *governance* jest odrzucana na gruncie realistycznego podejścia, bowiem jak zauważył Michael Walzer, świat bez wojny jest mesjanistycznym marzeniem, skuteczni globalni aktorzy są niewidoczni z za horyzontu, a dążenie państw, by prowadzić niezależną politykę nie zmniejsza się⁶. Polemika

³ M.-C. Smouts, *The Proper Use of Governance in International Relations*, „UNESCO” nr 155/1998, s. 87-88.

⁴ C. Hewitt de Alcantara, *Uses and Abuses of the Concept of Governance*, „UNESCO” nr 155/1998, s. 110.

⁵ Zob. D. Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge 1995; D. Archibugi, D. Held, M. Kohler (eds.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge 1995; D. Archibugi, D. Held, M. Kohler (eds.), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998.

⁶ M. Waltzer, *Just and Unjust Wars*, Basic Books, New York 1991.

z takim jednoznacznym odrzuceniem, prowadzona na gruncie liberalnego podejścia, posługuje się obserwacją, iż w stosunku do wyłącznego pragnienia posiadania swego państwa, rośnie waga możliwości kontaktów z innymi ludźmi w świecie i potrzeba włączenia się w pewien rodzaj „transnarodowych stosunków w obszarze sprawiedliwości”⁷.

Inny zakres kontrowersji dotyczy roli prawa w międzynarodowych stosunkach, jako narzędzia *governance*. Od lat 90. międzynarodowe organizacje próbowały zastosować prawne środki na szeroką skalę. Wśród przykładów można wymienić decyzje Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowego Trybunału Karnego dla b. Jugosławii, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, konwencje w sprawie środowiska naturalnego, kontroli zbrojeń, czy wreszcie całkiem skuteczny prawny system Unii Europejskiej. Z drugiej strony prawo międzynarodowe jest zależne od polityki, a przestrzeganie jego nie jest powszechną cechą współczesnego świata. Ta obserwacja prowadzi realistów do sceptycyzmu wobec wartości związań prawnych. Ten sceptycyzm, co jest zrozumiałe, nie jest podzielany w ramach paradygmatów liberalnego czy konstruktywistycznego, bowiem (pomijając różnice ich argumentacji) bez przekonania co do realności prawnego porządku w stosunkach międzynarodowych, trudno sobie wyobrazić skuteczny i podlegający kontroli regionalny czy globalny system *governance*⁸.

W kontekście tego typu sporów (mających swe osadzenie w obserwacji realiów) wydaje się zasadne przekonanie, iż to w skali regionalnej, a nie globalnej, można mieć szybciej nadzieję na realizację postulatów wyżej opisanego *governance* i dlatego też takie zainteresowanie budzi doświadczenie Unii Europejskiej. Jest ona postrzegana jako przykład ‘nowego regionalizmu’ (choć jak i niektóre inne organizacje z tej grupy przynależy też – poprzez okres tworzenia Wspólnoty Europejskiej – do ‘starego regionalizmu’). Efektem dużego projektu naukowego, powziętego w latach 90. przez *UNU/WIDER* w Helsinkach, stała się seria książek, w których ‘nowy regionalizm’ zdefiniowano jako: „wielowymiarową formę integracji, która zawiera ekonomiczne, polityczne, społeczne i kulturalne aspekty, a to oznacza wykroczenie daleko poza cel zbudowania regionalnego systemu wolnego handlu lub sojuszy bezpieczeństwa. Raczej wydaje się, iż podstawowego znaczenia nabiera tu polityczna ambicja ustanowienia regionalnej spójności i tożsamości”⁹.

⁷ B. Orend, *Considering Globalism, Proposing Pluralism: Michael Walzer on International Justice*, „Journal of International Studies” nr 2/2000, s. 415.

⁸ J. Goldstein, M. Kahler, R.O. Keohane, A-M. Slaughter (eds.), *Legalisation and World Politics*, „International Organisation. Special Issue” nr 3/2000.

⁹ Tłum. wł., B. Hettne, *The new Regionalism: a Prologue*, w: B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan Press, London 2000, s. XIX. Zob. też inne wspomniane prace: B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, Macmillan Press, Basingstoke 1999; B. Hettne, *Regionalism, Security and Development: a Comparative Perspective*, w: B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel (eds.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, Palgrave, Basingstoke 2001.

We współczesnych debatach tak postrzegany regionalizm ma służyć budowaniu strefy bezpieczeństwa i rozwoju¹⁰. Idea ta wyrasta ze spostrzeżenia, iż powszechne organizacje nie są wciąż w stanie działać efektywnie na rzecz zapobieżenia konfliktom lub ich zakończenia (szczególnie trwałego), będąc równocześnie do zaakceptowania dla wszystkich członków społeczności międzynarodowej. W tej sytuacji region mógłby być pośrednim etapem pomiędzy interesami na poziomie ogólnoświatowym i państwowym¹¹. Stworzenie sieci gospodarczych, politycznych, kulturowych powiązań stanowiłoby dużo mocniejszą gwarancję dla implementacji porządku pokojowego w poszczególnych regionach. A także, istnienie takich zjednoczonych regionów byłoby ułatwieniem dla członków powszechnych organizacji w procesie negocjowania globalnych interesów i rozwiązywania problemów, które są wspólne dla wszystkich uczestników społeczeństwa międzynarodowego, a zatem nie pozostawałoby w sprzeczności z multilateralną koncepcją opartą na systemie ONZ¹².

Należy też mieć na uwadze, iż obecnie tradycyjnie rozumiany pokój, jako brak konfliktu zostaje wyparty przez dużo bardziej ambitną ideę 'pozytywnego pokoju', w którym trwałość braku przemocy, demokracja i wszechstronny rozwój są traktowane jako kluczowe¹³. Naprzeciw takiemu właśnie rozumieniu pokoju wychodziła Unia Europejska, warunkując swą pomoc i ewentualne członkostwo spełnieniem postulatów takich jak demokratyzacja, dobre zarządzanie, poszanowanie praw człowieka, reformy ekonomiczne. I w Europie odnosiła sukces. Jednakże nawet i tutaj dała o sobie znać 'druga strona medalu' (choć dużo bardziej widoczna w krajach pozaeuropejskich), gdzie demokratyczne reformy wiodły do przemocy. Według J. Snydera dzieje się tak: „w biednych, etnicznie podzielonych krajach, gdzie elity są zagrożone demokratyzacją, instytucje obywatelskie nieobecne, ludność pozbawiona edukacji i obywatelskich umiejętności, które by mogły uczynić demokrację realną”¹⁴. A zatem z jednej strony proces transformacji jest niezbędnym warunkiem stabilnego pokoju, ale z drugiej strony wiedzie do wielowymiarowego poczucia braku bezpieczeństwa wśród społeczeństw. Wydaje się, iż nie ma tu innego lekarstwa niż łączenie takiej presji na reformy ze zorganizowanym systemem

¹⁰ M. Fortmann, S.N. MacFarlane, S. Roussel (eds.), *Multilateralism and Regional Security*, The Canadian Peacekeeping Press, Toronto 1997.

¹¹ Jedną z najnowszych i najobszerniejszą analizę zob. B. Buzan, O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

¹² Zob. szerzej E. Stadtmüller, *Regional Dimensions of Security*, w: M. Farrell, B. Hettne, L. van Langenhove (eds.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Ann Arbor: Pluto Press, London 2005, s. 104 i n.

¹³ T. Shaw, *Beyond Post-conflict Peace Building: what Links to Sustainable Development and Human Security?*, „International Peacekeeping” nr 2/1996.

¹⁴ J. Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, W.W. Norton & Co., London 2000, s. 297.

wsparcia i obserwacją możliwych napięć, wyprzedzającą ich wystąpienie. Regionalne instytucje wydają się niezastąpione w tej roli, a doświadczenia UE (te negatywne i pozytywne) całkiem interesujące.

KSZTAŁTOWANIE AKTYWNEJ ROLI UE W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Wspólnoty Europejskie od chwili swego powstania odgrywały znaczącą rolę w stosunkach międzynarodowych jako obszar wysoko rozwiniętych gospodarek. Polityka zewnętrzna była jednak w zdecydowanej mierze skupiona na kwestiach wymiany handlowej i pomocy rozwojowej. Partnerami w tych relacjach były inne rozwinięte kraje Ameryki Północnej i Azji oraz obszar krajów biednych, niegdyś kolonii europejskich. Specyficzne relacje dotyczyły USA (określane jako partnerstwo transatlantyckie), gdzie poza ekonomicznymi więzami występowały kwestie politycznej i militarnej współpracy, choć ta ostatnia w ramach *NATO* i poprzez forum Unii Zachodnioeuropejskiej.

Od chwili Traktatu z Maastricht Unia Europejska zaczęła kształtować odrębną dziedzinę aktywności określaną jako europejska tożsamość polityczna i obronna. W nowej sytuacji lat 90., idea, która zrodziła się i upadła w latach 50., mogła na nowo nabrać praktycznego wyrazu. Kontynent europejski przechodził przez okres niestabilności, równocześnie poszukując nowej formuły stabilizacji. Kwestia bezpieczeństwa nabierała też nowych znamion – stając się wielowymiarową, przede wszystkim powiązaną z rozwojem społeczeństw obywatelskich, a to oznaczało uwzględnienie nowych zasad jak demokracja, prawa człowieka, ochrona praw mniejszości, pokojowe relacje międzypaństwowe. Unia Europejska, obok *NATO*, stała się dla krajów wychodzących z systemu komunistycznego gwarantem takiego kompleksowego bezpieczeństwa. Oferowała pomoc w rozwoju gospodarczym, osłabienie ‘muru cywilizacyjnego’ pomiędzy Zachodem i Wschodem, a nawet zaangażowanie w pomoc przy konfliktach zbrojnych. Inspirowała też bezpośrednio lub pośrednio do tworzenia nowych organizacji lub form współpracy subregionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej, jak Grupa Wyszehradzka, Inicjatywa Środkowo-europejska, *CEFTA*, Wspólnota Państw Morza Czarnego, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Pakt Stabilizacji, Wspólnota Niepodległych Państw. Wiele państw regionu podjęło trud starań o stowarzyszenie i członkostwo w UE, relatywnie szybko i sprawnie spełniając wymogi podpisanych umów, tak że osiem państw zostało przyjętych w maju 2004 r. Z innymi obszarami UE stworzyła podstawy formalne lub instytucjonalne będące warunkiem i wstępem do stabilności całej Europy, jak Pakt Stabilizacji dla Południowo-Wschodniej Europy¹⁵ czy Strategie dla Rosji i Ukrainy¹⁶. W dużej mierze UE reagowała w ten sposób na

¹⁵ *The Stability Pact for South Eastern Europe*, <http://www.stabilitypact.org/>

¹⁶ *Common Strategy of the European Union on Russia, the European Commission, the Council, Brussels, 12 May 1999 (OR.en), 8199/99; European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine, (1999/877/CFSP), „Official Journal of the European Communities” 23 XII 1999.*

bezpośrednią presję wywieraną przez otoczenie lub była mimowolnym przykładem niż prowadziła celowe działania na rzecz regionu¹⁷. Wydaje się, iż obecnie już takie zachowanie jest niewystarczające i UE musi zbudować spójną i wszechstronną ekonomiczno-polityczną strategię wobec krajów pozostających w jej najbliższym otoczeniu.

Szeroką podstawą do tych działań jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) jedna z nowych dziedzin współdziałania państw Unii Europejskiej wprowadzona Traktatem z Maastricht (Tytuł V) oraz artykułami 11-28 Traktatu Amsterdamskiego. Zastąpiła ona dotychczasową współpracę polityczną¹⁸. Jej celem jest ochrona podstawowych interesów polityki zagranicznej, szczególnie niezależności i bezpieczeństwa UE, w tym z uwzględnieniem wspólnej polityki obrony, a także pokoju, umacniania demokracji, praworządności i praw człowieka. Instrumentami, które służą tym celom jest uzgadnianie wspólnych stanowisk i prowadzenie wspólnych akcji, wspólne głosowanie i zgłaszanie projektów na forum międzynarodowym, koordynacja działań dyplomatycznych wobec państw trzecich. Kompetencje w jej zakresie zostały głównie przyznane międzyrządowym instytucjom wspólnotowym i specjalistycznym organom. A zatem jest to Rada Europejska, która określa strategiczne kierunki działań WPZiB; Rada Unii Europejskiej, gdy obraduje w składzie ministrów spraw zagranicznych państw UE oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne UE; Wysoki przedstawiciel UE ds. WPZiB (obecnie Javier Solana). Za przygotowanie spotkań Rady UE odpowiada Komitet Stałych Przedstawicieli, wspomagany przez korespondentów europejskich i Komitet Polityczny, monitorujący stosunki międzynarodowe, wdrażający decyzje, jak też grupy robocze, eksperckie. W ramach Sekretariatu Rady UE funkcjonuje Komórka Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania. Traktat Nicejski wzbogacił tę listę o struktury wojskowe, jak Stały Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa Dyrektorów Politycznych będący łącznikiem między WPZiB i Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (EPBO); Komitet Wojskowy UE, z szefami obrony lub wojskowymi przedstawicielami, udzielającymi rad w sprawach wojskowych oraz Sztab Wojskowy w ramach Sekretariatu Rady UE jako komórka wczesnego ostrzegania, planowania działań w zakresie tzw. zadań petersberskich.

Traktat Konstytucyjny¹⁹ miał za zadanie precyzyjnie określić kompetencje poszczególnych instytucji, utrzymał jednakże zasadę jednomyślności. Osobą

¹⁷ Dlatego w literaturze z drugiej połowy lat 90. powtarza się teza o 'wchłanianiu' nowych państw lub 'zarażaniu' przykładem, niż prawdziwym *governance* ze strony UE, zob. L. Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford 1996; G. Pridham, E. Herring, G. Sanford (eds.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Leicester University Press, London, Washington 1997.

¹⁸ Zob. szerzej K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, Warszawa 2000; R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony: koncepcja, struktura, funkcjonowanie*, Scholar, Warszawa 2000.

¹⁹ Zob. *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005, s. 137 i n.

koordynującą działania i reprezentującą UE na zewnątrz miał stać się minister spraw zagranicznych UE (zastępujący Wysokiego Przedstawiciela), powoływany kwalifikowaną większością głosów przez Radę Europejską, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, której byłby jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących. Jego zapleczem miała być europejska służba dyplomatyczna złożona z urzędników Komisji oraz dyplomacji krajowej. Parlament Europejski pozostawał ciałem konsultacyjnym w omawianej dziedzinie, tak jak Komisja zachowywała swe dotychczasowe pola aktywności, czyli politykę handlową i rozwojową. Dla aktywności UE na zewnątrz miała też jednak znaczenie kwestia nadania jej podmiotowości prawnej w stosunkach międzynarodowych oraz reforma instytucjonalna otwierająca możliwość kolejnych rozszerzeń (Traktat Nicejski dawał taką formalną przestrzeń tylko dwunastu krajom, a zatem jeszcze tylko Bułgarii i Rumunii). Odrzucenie Traktatu w referendum francuskim i holenderskim zawiesiło jego dalszą ratyfikację, a zatem i zmiany dotyczące WPZiB.

Prawne i instytucjonalne aspekty stanowiły jednak tylko jeden z elementów w kształtowaniu nowej roli UE w stosunkach międzynarodowych. Miały służyć jej rozwojowi, ale były i pozostają zależne od rezultatów fundamentalnej, politycznej dyskusji na ten temat. Jej szczegółowy przebieg i dotychczasowe rezultaty nie są przedmiotem niniejszego artykułu, jednakże należy mieć na uwadze, iż stanowi ona też tło działań UE wobec sąsiadów, w tym tych na wschodnich granicach. Kontrowersje dotyczyły po pierwsze generalnej idei, a zatem pytań czy UE powinna zajmować się innymi sferami integracji niż gospodarka, czy WPZiB nie oznacza jednoznacznego wejścia na drogę federalnego państwa, czy istnieje realna możliwość uzgodnienia kierunków i celów polityki zagranicznej przy niekoniecznie zbieżnych interesach członków UE, czy aktywność w sferze bezpieczeństwa nie wyrasta daleko poza możliwości finansowe, polityczne i techniczne Wspólnoty. Po drugie, przy zgodzie na rozwój WPZiB, pojawiała się lista szczegółowych pytań o kierunki, instrumenty, zakres i finansowanie podejmowanych działań; o stopień wspólnotowego i międzyrządowego uzgadniania decyzji; o relacje z istniejącymi w Europie strukturami odpowiedzialnymi za kwestie polityczne i militarne (Rada Europy, OBWE, a szczególnie, ze względu na USA – NATO). Dyskusja ta nie toczyła się w próżni, na jej przebieg oddziaływały wydarzenia i dynamika procesów ogólnościatowych. Pominąwszy najbliższe otoczenie UE, które jest przedmiotem tego artykułu, wystarczy wspomnieć o globalizujących i globalnych trendach (w gospodarce, ochronie środowiska, kulturze, nauce itd.), wysypie regionalnych struktur w świecie (np. NAFTA, Mercosur, Wspólnota Andyjska, ASEAN, APEC, SAARC²⁰), tworzeniu się nowych centrów siły (Azja), fragmentaryzacji i krwawych konfliktach na tle etnicznym czy religijnym, wzmożonej fali migracji, 11 września

²⁰ Szerzej zob. M. Farrell, B. Hettne, L. van Langenhove (eds.), *op.cit.*, s.155 i n.; tam też inna literatura na ten temat.

2001 i jego konsekwencjach w postaci 'wojny z terroryzmem', sporach z USA²¹ i w ramach UE, co do pól i metod zwalczania terroryzmu, jak i budowy ładu międzynarodowego. W praktyce to wszystko stanowiło taką porcję wyzwań, do których UE jako całość, a nie tylko jej członkowie, musiała się odnieść, iż teza o możliwości pozostania na uboczu i skupieniu się na tradycyjnej aktywności gospodarczej, była coraz bardziej nie do utrzymania. Unia Europejska wyrastała więc od lat 90. na międzynarodowego aktora, nawet jeśli miała wątpliwości, czy chce do tej roli aspirować²².

Ukonkretnieniem polityki zewnętrznej nakierowanej na najbliższych sąsiadów stała się z początkiem nowego stulecia idea stworzenia odrębnej strategii politycznej wobec najbliższego sąsiedztwa poszerzonej Unii. Zaowocowała ona wieloma dokumentami rozwijającymi koncepcję. Były to m.in. konkluzje Rady Europejskiej dotyczące Inicjatywy dla Nowego Sąsiedztwa (listopad 2002); Komunikaty Komisji Europejskiej „Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy współpracy z naszymi południowymi i wschodnimi sąsiadami” (marzec 2003), oraz „Torując drogę dla Instrumentu Nowego Sąsiedztwa” (czerwiec 2003); Europejska Strategia Bezpieczeństwa (grudzień 2003); zaprezentowane przez Komisję Dokument Strategiczny i plany wobec partnerów (maj 2004), a następnie projekt Instrumentu Partnerstwa w polityce sąsiedztwa (wrzesień 2004), skonkretyzowane w postaci Planów działań (grudzień 2004). W marcu 2005 r. Komisja zaproponowała rozszerzyć te przedsięwzięcia na kolejne kraje, co Rada zaakceptowała w kwietniu. Na powyższych, wybranych dokumentach, ich uwarunkowaniach i skutkach skupię się w dalszej części artykułu.

POLITYKA SĄSIEDZTWA UE

Omówiony powyżej kontekst teoretyczny i międzynarodowy funkcjonowania Unii Europejskiej w wymiarze globalnym i regionalnym prowadził do upowszechniania się w kręgach unijnych decydentów tezy o konieczności uczynienia z UE efektywnej i realnej siły. Aktora, który by stał się odpowiedzialny za kształtowanie pokojowego, demokratycznego, zrównoważonego ekonomicznie i ekologicznie ładu międzynarodowego, a zarazem, który dzięki tej aktywności przeciwdziałałby obecnym i potencjalnym zagrożeniom, też w swoim interesie. Początkiem miała być budowa sfery stabilizacji i rozwoju w Europie, tzn. także poza granicami UE.

²¹ Np. zob. G. Lindstrom (ed.), *Shift or Rift: Assessing US-EU Relations after Iraq*, Institute for Security Studies, Paris 2003.

²² Zob. szerzej R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003; E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, ISM Uniwersytet Warszawski, Oficyna Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2002; E. Stadtmüller, *Regional Stabilisation and Security. The European Union as a Model*, w: S. Wojciechowski (red.), *Współczesna Europa*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2004, s. 73 i n.

U podstaw takiego myślenia legły też bardziej prozaiczne czy pragmatyczne powody. Pierwsze lata XXI w. przyniosły zwięźczenie procesu rozszerzenia aż o dziesięciu nowych członków, dwóch następnych stanęło w kolejce na rok 2007, ale – jak już zostało wspomniane wyżej – proces ten ma objąć wszystkie kraje Zachodnich Bałkanów i mimo wszelkich kontrowersji Turcję. Deklaracje zainteresowania członkostwem płynęły też zza wschodniej granicy nowej UE (Ukraina, Mołdowa), a nawet z Kaukazu (Gruzja) czy śródziemnomorskiej Afryki i Bliskiego Wschodu. Do tego problemem pozostawała Białoruś, a trudnym choć cennym partnerem Rosja. Formuła dalszego rozszerzenia przestała być jednak akceptowalna dla ‘starych’ członków UE, dość już ‘zestresowanych’ wszelakimi kosztami, prawdziwymi i wyimaginowanymi, obecnego rozszerzenia, jak również ich przewidywanym wzrostem na skutek obietnicy złożonej krajom byłej Jugosławii i Turcji. Nową formułą zaczęła się stawać polityka sąsiedztwa.

W kwietniu 2002 r. Rada UE zleciła Komisji Europejskiej oraz Wysokiemu Przedstawicielowi przygotowanie planów nowej polityki sąsiedztwa na wschodzie. W wyniku tego Javier Solana oraz Chris Patten (ówczesny Komisarz ds. stosunków zewnętrznych) wystosowali do przewodnictwa duńskiego 8 sierpnia 2002 r. list, zatytułowany „Szersza Europa” (*Wider Europe*). Wyznaczyli w nim obszary geograficzne sąsiedztwa: śródziemnomorski, zachodnich Bałkanów i wschodni wraz z Rosją oraz wskazali na główne zadania, czyli zapewnienie stabilności, bezpieczeństwa granic, rozwoju gospodarczego oraz pogłębienie współpracy regionalnej. Ta sama nazwa została nadana oficjalnemu dokumentowi Komisji Europejskiej z 11 marca 2003 r.²³ W zaprezentowanej koncepcji nie zostały uwzględnione już Zachodnie Bałkany, jako że od decyzji Rady Europejskiej w Kopenhadze (grudzień 2002) traktowane są odrębnie, a ramy ich stosunków z UE wyznacza Proces Stabilizacji i Stowarzyszenia. Komunikat był napisany w sposób bardzo ogólnikowy, nie wskazywał granic UE, możliwości członkostwa, konkretnych form współpracy czy wsparcia. W miejsce tego mówił o zastosowaniu różnych instrumentów, w zależności od sytuacji i tempa zmian zachodzących w poszczególnych krajach. Obiecywał w bliżej nie określonej przyszłości włączenie sąsiadów w rynek wewnętrzny UE i stworzenie nowego narzędzia finansowania pomocy „Instrumentu Sąsiedztwa”.

Akceptację dla tej koncepcji wyraziła wprawdzie Rada UE (16 czerwca 2003 r.) a następnie Rada Europejska w Salonikach (19-20 czerwca 2003 r.). Charakterystyczne było podkreślenie, iż gotowość do prowadzenia ambitnej i wszechstronnej polityki wobec sąsiadów nie jest w żaden sposób powiązana z kwestią ewentualnego członkostwa tych krajów w UE. Polityka ‘nowego sąsiedztwa’ nie miała też zastępować istniejących ram współpracy, jak np. wspólne strategie, proces bar-

²³ *Wider Europe – Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the EU’s Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the European Commission to the Council and European Parliament, 11 III 2003.

celoński, północny wymiar oraz miała się opierać na zasadzie zróżnicowanego podejścia do każdego kraju, w zależności od jego postępów i konkretnych Planów Działań podpisanych z UE. Rada wyznaczyła dalsze plany postępowania, czego pierwszym elementem było przedstawienie przez Komisję kolejnego Komunikatu dotyczącego Instrumentu Sąsiedztwa²⁴. W październiku 2003 r. zatwierdziła tę koncepcję Rada UE, zgadzając się na dwuetapowe zarządzanie programami współpracy transgranicznej z sąsiadami, w okresie bieżącego budżetu i po roku 2006. Jako ogólne cele finansowania została wskazana promocja rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach przygranicznych, współpraca w zakresie środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości, bezpieczeństwa na granicach, rozwój kontaktów międzyludzkich.

Ogólne wytyczne dla tejże polityki znajdujemy w Strategii Bezpieczeństwa²⁵ z 12 grudnia 2003 r., gdzie UE m.in. stwierdza: „Nie jest w naszym interesie tworzenie, w następstwie rozszerzenia, nowych podziałów w Europie. Musimy zapewnić naszym sąsiadom na wschodzie korzyści płynące ze współpracy gospodarczej i politycznej, przy jednoczesnym przeciwstawianiu się problemom tam występującym. Powinniśmy aktywniej zaangażować się w problemy południowego Kaukazu, który w swoim czasie stanie się również regionem sąsiedzkim”²⁶.

12 maja 2004 r. Komisja Europejska opublikowała najpełniejszy jak dotąd dokument: Strategię Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy Strategy Paper – ENP*)²⁷. Przedstawiono w niej całościową wizję polityki poszerzonej Unii wobec najbliższych sąsiadów. Między innymi skierowana jest ona do krajów Europy Wschodniej: Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, a także do Rosji, choć podkreśla się, że wspólne partnerstwo strategiczne wobec tego ostatniego kraju będzie budowane przy wykorzystaniu wypracowanej na szczycie w Petersburgu w maju 2003 r. koncepcji czterech wspólnych przestrzeni (gospodarczej, wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego oraz badań i edukacji, łącznie z aspektami kulturowymi). Nie jest zaskoczeniem, iż kluczowym elementem stał się dialog w sprawie energii. Strategia obejmuje również państwa regionu Morza Śródziemnego: Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Syrię, Tunezję oraz Autonomię Palestyńską. W tym regionie ENP wdrażana jest na podstawie Deklaracji Barcelońskiej²⁸, przyjętej

²⁴ *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Komunikat Komisji Europejskiej z 1 lipca 2003, www.europa.eu.int

²⁵ *European Security Strategy*, <http://ue.eu.int/pressData/en/reports/78367.pdf>

²⁶ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Unia Europejska. Monitor Integracji Europejskiej”, <http://www1.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/file/ME7012.pdf>

²⁷ *Europejska polityka sąsiedztwa – strategia*, Komunikat Komisji, Bruksela, 12 maja 2004, „Monitor Europejski” nr 1/2004; wersja oryginalna: http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

²⁸ *Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference, 27 and 28 November 1995*, Barcelona, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm; *Common Strategy of*

10 lat wcześniej (28 listopada 1995) przez państwa Unii Europejskiej oraz dwunastu partnerów – Algieria, Cypr, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Malta, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja i Turcja (od 2002 r. też Libia), budujących Partnerstwo Eurośródziemnomorskie²⁹. Ponownie zostały też wspomniane kraje Południowego Kaukazu.

Na liście zadań znalazły się takie kwestie jak:

- promocja uznawanych przez Unię Europejską podstawowych wartości: poszanowanie dla praw człowieka, demokracji i rządów prawa;
- skuteczniejszy dialog polityczny (wraz z możliwością uczestnictwa w WPZiB, EPBO, zarządzanie kryzysami, przeciwdziałanie konfliktom);
- realizacja reform ekonomicznych, dostosowywanie ustawodawstwa do norm unijnych;
- możliwość ustanowienia w ramach umów preferencyjnych relacji handlowych oraz stopniowe zwiększanie dostępu krajów sąsiedzkich do wewnętrznego rynku UE;
- efektywne zarządzanie granicami (możliwość wprowadzenia specjalnych ułatwień w lokalnym ruchu granicznym oraz uelastycznieniu reżimu wizowego);
- współpraca sąsiedzka w takich obszarach, jak energetyka, transport, ochrona środowiska, społeczeństwo informacyjne, badania i innowacje oraz nauka i oświata³⁰.

Podstawę prawną wzajemnej współpracy ze wschodnimi sąsiadami stanowiły Umowy o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement – PCA*), nie obejmujące tylko Białorusi, ale konkretne działania realizowane w najbliższych latach w ramach polityki sąsiedzkiej opierać się mają na tzw. Planach Działania (*Action Plans – AP*). Pierwsze plany zostały ogłoszone przez Komisję w grudniu 2004 r.³¹, przygotowywano je odrębnie dla każdego kraju (uwzględniając jego możliwości, potencjał polityczny i gospodarczy), by mogły być następnie negocjowane i akceptowane przez władze danego państwa oraz UE. Okres

the European Union on the Mediterranean Region, 19 and 20 June 2000, Santa Maria de Feira, <http://europarl.eu.int>

²⁹ Ponieważ bardzo rozległy temat polityki UE wobec tego obszaru nie jest omawiany w niniejszym artykule, szerzej zob. na ten temat m.in.: J. Zając, *Gospodarcze aspekty Procesu Barcelońskiego*, „Studia Europejskie” nr 4/2001; J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002; J. Zając, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy eurośródziemnomorskiej na rzecz bezpieczeństwa*, w: S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004. Zob. też ustalenia ostatniego spotkania: Seventh Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Luxembourg, 30-31 May 2005, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euro-med/conf/lux/euromed.pdf

³⁰ *Europejska polityka sąsiedztwa – strategia, op.cit.*

³¹ *Communication from the Commission to the Council on the Commission proposals for Action Plans under the ENP*, COM(2004) 795 final, Brussels, 9 December 2004 http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Communication_Commission_ENP_Action_Plans.pdf

obowiązywania AP jest przewidziany wstępnie na 3-5 lat, podczas których Plan będzie podlegał stałemu monitoringowi, w ramach istniejących instytucji współpracy bilateralnej, np. szczytów dwustronnych czy Rady Współpracy. Po realizacji AP przewiduje się zawieranie nowych umów dwustronnych, m.in. tzw. Porozumień Sąsiedzkich (*Neighbourhood Agreements*)³².

Poza współpracą dwustronną przewidziano w ENP wielostronną kooperację regionalną, opierającą się jednakże na już istniejących strukturach subregionalnych, bez tworzenia nowych instytucji, co podkreślała Komisja³³. Tak jak finansowe wsparcie miało wpływać z tradycyjnych instrumentów finansowych (np. TACIS – dla krajów WNP czy MEDA – na rzecz Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego). Pomoc kierowana za pośrednictwem tych instrumentów wyniosła w latach 2000-2003 3716,1 mln euro, w tym na rzecz WNP – 1332,2 mln³⁴.

Strategia ENP zarysowana w powyższej formie będzie realizowana do 2007 r. Po tym okresie planowana jest reforma unijnych funduszy skierowanych na zagranicę. Od 2007 r. uruchomiony zostanie tzw. Europejski Instrument Sąsiedztwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*)³⁵, który przewiduje zastąpienie obecnych form pomocy, rozszerzenie przedmiotowego i geograficznego zakresu współpracy, stworzenie jednolitego, nowego rozporządzenia administrującego Instrumentem Sąsiedztwa w celu finansowania działań zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz UE. Planowane jest także utworzenie Instrumentu Współpracy i Rozwoju, który miałby wspierać współpracę regionalną i transgraniczną pomiędzy krajami sąsiedzkimi UE. Właśnie ta transgraniczna współpraca jest wskazywana jako innowacyjna cecha w stosunku do obecnie obowiązujących instrumentów. ENPI będzie finansował wspólne programy z regionów krajów sąsiedzkich, wzmacniając ich więzi oraz efektywność wykorzystania funduszy. W jego budowie mają być wykorzystane doświadczenia Funduszy Strukturalnych wewnątrzunijnych, a współfinansowanie będzie też płynąć z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*ERDF*)³⁶. ENPI nie będzie obejmował krajów, które mają perspektywę akcesji, a zatem Bałkanów Zachodnich oraz Turcji. W projekcie nie ukrywano, iż instrument ten ma wyraźnie polityczny charakter, a zatem służy krajom, które podzielają wartości wspólne z UE, jednakże wskazano, iż Białoruś i Libia mogą być objęte jakąś formą pomocy mimo braku formalnych porozumień, na przykład w ramach transgranicznej współpracy. Jak widać ta ostatnia kwestia powraca w projektach UE, bowiem stanowi drogę nie tylko do wzmacniania kooperacji

³² *Ibidem*.

³³ http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm

³⁴ *Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia, op.cit.*

³⁵ *Proposal Presented by the Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, Brussels, 29 IX 2004, COM(2004) 628 final, 2004/0219 (COD), http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/getdoc_en.pdf

³⁶ *Ibidem*.

między UE i sąsiednimi państwami, ale też na pograniczach tychże państw sąsiednich. A zatem służy stabilizacji w regionie.

Jak już było wspomniane wyżej Unia Europejska zdecydowała się też na poszerzenie obszaru obejmowanego polityką sąsiedztwa. Plany co do wybranych państw Kaukazu (Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu) zostały skonkretyzowane na wiosnę 2005 r., kiedy Komisja zarekomendowała ich włączenie do *ENP* (marzec), a Rada zaakceptowała (kwiecień)³⁷. Równocześnie dotyczyło to Egiptu oraz Libanu.

W 2005 r. realizowany był też nadal proces prezentacji Raportów na temat krajów objętych *ENP* i na tej podstawie negocjowania Planów Działań. *Action Plans* objęły już Izrael, Jordanię, Mołdowę, Maroko, Autonomię Palestyńską, Ukrainę. Jak widać z powyższego przeglądu dokumentów leżących u podstaw kształtowanej przez UE polityki sąsiedztwa, ma ona na celu równorzędne traktowanie krajów śródziemnomorskich, Europy Wschodniej, a obecnie i Kaukazu. Nie chodzi w tym miejscu oczywiście o niezauważanie ich specyfiki (*AP* mają charakter indywidualny), ale o stawianie ich na jednej płaszczyźnie, jako krajów 'sąsiedzkich', a zatem wykluczonych z planów objęcia członkostwem. Ten aspekt, od pierwszego dokumentu (*Wider Europe*) budził rozczarowanie wśród tych państw Europy Wschodniej, które bądź wyrażały zainteresowanie takim członkostwem (Ukraina, Mołdowa), bądź były jego zdecydowanymi poplecznikami (Polska). W takim kontekście pojawiał się postulat 'wschodniego wymiaru' polityki UE lub nawet 'wschodniej polityki' UE, która by mogła te ogólne zamierzenia ukonkretnić i wzmocnić.

'WSCHODNI WYMIAR' W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka UE wobec Europy Wschodniej³⁸ realizowana była od lat 90. poprzez proces stowarzyszenia i rozszerzenia, który objął w pierwszej fazie 10 krajów tego regionu, z czego 8 zostało członkami UE w 2004 r. Osobnym problemem stał się subregion Bałkanów Zachodnich, gdzie początek transformacji oznaczał wybuch krwawych konfliktów, wobec czego UE okazała się bezradna, zresztą podobnie jak inne organizacje i państwa. Ta doświadczana, tragiczna w skutkach, słabość międzynarodowej społeczności oraz fakt, iż nie można wyobrazić sobie pozostawienia

³⁷ *European Neighbourhood Policy: the next steps*, Brussels, 2 March 2005, IP/05/236 http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/ip05_236_en.pdf. *European Neighbourhood Policy – Council conclusions 25 IV 2005* http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/date/2005/04_250405_ga.pdf#enp8035/05

³⁸ Z początkiem lat 90. pod określeniem Europa Wschodnia rozumiano w UE cały obszar byłego bloku komunistycznego, w miarę jego różnicowania się pojawiły się określenia Europy Środkowej, Środkowo-Wschodniej, Południowo-Wschodniej, Północno-Wschodniej. Obecnie UE określając swe relacje z Europą Wschodnią ma na uwadze jedynie kraje postradzieckie, a co charakterystyczne łączy je zawsze z relacjami z Azją Centralną.

stawienia takiego regionu jako 'czarnej dziury', czy 'szarej strefy bezpieczeństwa' otoczonej przez kraje UE, wiedzie do intensyfikacji aktywności UE. Unia zadeklarowała świadomość swej odpowiedzialności za demokratyzację i rozwój regionu, choć dzieląc ją początkowo z innym europejskimi partnerami³⁹. Można powiedzieć, iż właśnie tutaj możemy obserwować po raz pierwszy UE w procesie świadomego *governance*. Unia używa wpływów poprzez kombinację militarnej kontroli i obietnicy pełnego członkostwa, zastępując inne organizacje. 80% stanu sił pokojowych jest z krajów UE. W 2003 r. Unia przejęła od ONZ misję policyjną w Bośni, od NATO wojskową misję w Macedonii, w 2004 r. zaczęła przejmować też kontrolę wojskową nad Bośnią. Równocześnie otworzyła swój rynek na produkty z tego regionu, stając się najbardziej znaczącym partnerem oraz objęła kraje instrumentami pomocowymi. Z Chorwacją rozpoczęto negocjacje w październiku 2005 r., przyjęto też wnioski aplikacyjny Macedonii, a z Serbią-Czarnogórą podjęto rozmowy o stowarzyszeniu, w grudniu 2005 r. planuje się ich rozpoczęcie też z Bośnią i Hercegowiną. Jako dyplomatyczny sukces Unia odnotowywała właśnie pokojową rekonstrukcję byłej Jugosławii w Serbię-Czarnogórę. Ten rozwój wskazywał na wysiłek kompleksowego traktowania Bałkanów w polityce, przy tym nie jako obszaru destabilizacji, który musi być trzymany z dala, poza pokojową i zasobną Europą, ale jako elementu zjednoczonej Europy. Jednakże zdolność UE do rzeczywiście skutecznego działania może być jeszcze testowana w sposób krańcowy. Wyzwaniami może być rysujący się wyraźnie podział Serbii i Czarnogóry, dążenia separacyjne Kosowa i szerszy problem 'wielkiej Albanii', sztucznie sklejana Bośnia, wysoki stopień korupcji i zorganizowanej przestępczości, niewygasłe emocje etniczne itp. Aktywne zarządzanie tymi problemami może się okazać bardzo kosztowne pod każdym względem, ale fakt, iż wszyscy członkowie UE wydają się godzić z nimi, stwarza szansę na sukces. Oczywiście przede wszystkim będzie on możliwy, jeśli społeczeństwu tego regionu nie zabraknie woli, by na jego rzecz działać.

Jak wiadomo, Zachodnie Bałkany są wyłączone z polityki sąsiedztwa, tym niemniej sytuacja w tym regionie postradzieckiej Europy, jak i ambitne plany UE oddziałują na politykę wobec państw Wschodniej Europy. W krótkiej perspektywie obciążenie działaniami na rzecz stabilizacji i rozwoju tego regionu powoduje, iż Europa Wschodnia schodzi na plan dalszy. W dłuższej perspektywie to laboratorium doświadczalne może służyć zwiększeniu gotowości do zacieśnienia więzi z wschodnimi sąsiadami (jeśli UE i kraje bałkańskie odniosą sukces, bowiem w przeciwnym przypadku nadal uwaga będzie się koncentrować na problemie południa Europy).

³⁹ Zob. np. *Framework for an Enhanced NATO-EU Dialogue and a Concerted Approach on Security and Stability in the Western Balkans*, Brussels, 29 July 2003, 11605/03 (Presse 218); *The Promotion of Multi-Ethnic Society and Democratic Citizenship in South Eastern Europe, Stability Pact for South-Eastern Europe, Working Table (Democratisation and Human Rights), Project on Minorities, Draft Report of the Special Delegation of Council of Europe Advisers on Minorities*, Strasbourg, February 2000.

Problematyka Europy Wschodniej jest też spychana na plan dalszy poprzez uznanie wagi śródziemnomorskiego obszaru oraz Turcji, szczególnie w kontekście fundamentalizmu islamskiego i zagrożenia bezpieczeństwa (nie tylko atakami terrorystycznymi, ale i migracjami, zmianami cywilizacyjnymi, kulturowymi). Przyjęcie części państw z Europy wschodniej do UE w 2004 r. też nie oznacza, iż proces adaptacji się zakończył, dopiero teraz wymaga nakładów i solidarności państw bogatych, a Bułgaria i Rumunia to kolejne zbliżające się wyzwanie. W kształtowaniu relacji na wschodzie należy też mieć na uwadze Rosję, która z jednej strony jest 'na liście' partnerów, ale przecież jej rola, ambicje, możliwości są różne od pozostałych państw regionu. Europa Wschodnia to jej najbliższe otoczenie, z którym również wiąże plany, powiązana jest też więziami instytucjonalnymi, zależnościami gospodarczymi, zaszciościami politycznymi, interesami strategicznymi. Dotyczy to też Azji Środkowej i Kaukazu. Oczywiście, iż interesy Rosji sięgają też Bałkanów, Turcji, Magrebu czy Bliskiego Wschodu (tak jak USA, a nawet rozwijających się Chin), jednak nie ma tu takiej analogii bliskości i powiązań jak z Europą Wschodnią. A zatem 'polityka wschodnia' UE jest ściśle przez ten czynnik warunkowana. Z drugiej strony jeśli UE deklaruje chęć aktywnego budowania sfery wielowymiarowego bezpieczeństwa, tzw. ciepłego pokoju, zbudowanego na zaufaniu, wspólnych interesach i wartościach, społecznym i gospodarczym rozwoju, nie może pozostawiać swych wschodnich granic poza procesami *governance*. Większość krajów wschodniej Europy cierpi na ekonomiczny i socjalny niedorozwój, jest daleka od poczucia społecznego bezpieczeństwa, polityczne reżimy są niestabilne, prawa obywatelskie i człowieka naruszane, a to wszystko wymaga reakcji.

Przy rozważaniu możliwości UE kształtowania spójnej, ambitnej i długofalowej polityki na jej wschodzie nie można pominąć zróżnicowanych interesów jej członków. Komisja Europejska, która jest sprawczą siłą przy tworzeniu nowych idei i projektów pozostaje wyłącznie na etapie zakreślenia interesujących, dalekosiężnych wizji i celów dopóki państwa członkowskie nie wyrażą zgody na ich implementację i związane z tym wszelakie koszty oraz ryzyka⁴⁰. Przy czym przywódcy państw i rządy liczą się w bieżącej polityce nie tyle z perspektywami wspólnotowej polityki zjednoczonej Europy, co z sytuacją wewnętrzną ich krajów, oczekiwaniami elektoratu. Wszyscy są zgodni, iż Europa nie powinna być podzielona, a graniczące z UE państwa powinny być stabilne. Nie ma tu miejsca na szczegółowe omawianie stanowisk 25 członków obecnej UE, tym bardziej że podlegają one ewolucji i w wielu przypadkach nie są wewnątrznie spójne⁴¹.

⁴⁰ Zob. np. ambitny plan w *European Governance*, White paper, COM(2001) 428 fina, Brussels, 25 VII 2001 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf; lub wspomniane wcześniej dokumenty jak Europejska Strategia Bezpieczeństwa.

⁴¹ Zob. interesujące podsumowanie stanowisk państw na początkowym etapie kształtowania koncepcji *Wider Europe*: R. Dziewulski, *Inicjatywa Wider Europe – New Neighbourhood – geneza*

Dlatego tylko w sposób uproszczony można pokazać kilka linii podziałów i ich przyczyn.

Powszechnie jest znany problem zdecydowanie słabszego zainteresowania krajów śródziemnomorskich UE wschodem Europy, na rzecz skupienia interesów w Magrebie, na Bliskim Wschodzie. Nie można jednak powiedzieć jednoznacznie, iż w polityce np. Hiszpanii, dla której nie tylko Maroko, ale i Ameryka Łacińska jest bliższa niż Ukraina, 'polityka wschodnia' UE jest odrzucana. Zaczynają tu odgrywać znaczenie (tak samo jak w Portugalii) emigranci ze Wschodu, ale i świadomość gry interesów oraz celów wspólnotowych. Nowe rozszerzenie przesunęło ciężar UE na wschód i zgoda nowych członków na politykę śródziemnomorską jest niezbędna. Z drugiej strony szalę zainteresowania w kierunku Afryki przechyliła Francja (ze względu na swą pozycję w UE), choć jako gracz ogólnoeuropejski ma też zrozumienie dla znaczenia wschodnich granic, tyle że głównie w aspekcie Rosji (podobnie Włochy). Oznacza to jej najbardziej konsekwentny opór przed jakimikolwiek obietnicami dla Ukrainy w sprawie członkostwa.

Inny podział wyodrębnia interesy i plany krajów północy. Inicjatywa skandynawska z 1997 r. rozwinięcia wymiaru północnego w polityce zewnętrznej UE, mimo mało konkretnych początków, uzyskała obecnie formalne osadzenie w unijnej polityce, została implementowana do PCA zawartego z Rosją i stanowi akceptowany instrument stosunków krajów UE leżących w rejonie Bałtyku (obecnie 8), z Rosją (jej północną częścią) oraz Norwegią i Islandią. Rada Europejska w czerwcu 2000 r. (w Feira) przyjęła pierwszy oficjalny plan działań do 2003 r., drugi zaś w październiku 2003 r. (w Brukseli) do 2006 r.⁴² Dziedziny, które są realizowane w tym wymiarze dotyczą gospodarczego rozwoju (przede wszystkim infrastruktury), ochrony środowiska, edukacji, badań, innowacyjności, spraw związanych z ochroną granic, imigracją; akcent jest położony na transgraniczną współpracę i zasadę subsydiarności. Głównymi obszarami zainteresowania jest Arktyka oraz Kaliningrad. Każde państwo, organizacja, przedsiębiorstwo działa na własną rękę w zakresie inicjatyw i ich realizacji, jednakże istnieje też finansowe wsparcie unijne poprzez programy *Tacis* i *Interreg*. Wykorzystywane są platformy istniejących tu subregionalnych struktur współpracy (Rada Państw Morza Bałtyckiego – *CBSS*, Rada Państw Nordyckich, Rada Arktyki – *AC*, Rada Morza Barentsa – *BEAC*), instytucje zajmujące się finansowaniem rozwoju (banki) oraz euroregiony. Istnienie tyłu instytucjonalnych płaszczyzn współdziałania, a przede wszystkim fakt gotowości bogatych krajów Unii do zaangażowania się i łożenia środków sprzyja działaniom w ramach północnego wymiaru.

i stan prac, Biuletyn Analiz UKIE, [http://www1.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/1121b325d7e1e7e-ac1256e9200388a92/\\$FILE/analiza_13_11.pdf](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/1121b325d7e1e7e-ac1256e9200388a92/$FILE/analiza_13_11.pdf)

⁴² Szerzej zob.: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm Komisja Europejska od 2004 r. wprowadziła także na swe strony internetowe system informujący o północnym wymiarze (*Northern Dimension Information System*), szczegóły zob. *ibidem*.

Z względu na Rosję, jest to też 'wymiar wschodni' (choć pomijający pozostałe kraje tego regionu), a zatem można uznać, iż w pewnym zakresie komplementarny. Ale i dlatego widoczna stała się 'konkurencyjność' obu wymiarów bowiem sformalizowanie, choćby na analogicznych zasadach 'wymiaru wschodniego' oznaczałoby rozproszenie i tak niewielkich środków. Z punktu widzenia krajów bałtyckich, w dużej mierze tylko z wyjątkiem Polski, bardziej wartościowe jest skupienie się na dotychczasowych celach w tym subregionie. Specyficzna jest tu sytuacja Niemiec, które są, podobnie jak Francja ośrodkiem integracji europejskiej i jej polityki, a ze względu na położenie mogą być kluczowe dla rozwoju polityki wschodniej. Krótkie skomentowanie ich stanowiska jest daleko idącym uproszczeniem, ale można ocenić, iż z jednej strony ich interesy leżą w stabilizacji i rozwoju wschodnich granic UE bardziej niż innych państw UE (poza bezpośrednio graniczącymi krajami), z drugiej strony ta świadomość jest powszechna w UE, a zatem ciężar tejże stabilizacji, by głównie spoczął na brnącej obecnie w trudnościach gospodarce i polityce niemieckiej. Ich inicjatywa lub wsparcie dla innych inicjatyw (np. polskiej) są niezbędne, by 'wymiar wschodni' nabrał konkretności, z drugiej strony jak zostało wspomniane wyżej, istnieje problem interesów rosyjskich, szczególnie znaczący właśnie w polityce niemieckiej. Stąd też przy myśleniu o 'polityce wschodniej' pojawia się hasło *Russia first*, choć nie sądzę, by właściwe było przypisywanie go tylko Niemcom, jest to raczej wyznacznik polityki ogólnoeuropejskiej, nawet jeśli towarzyszy mu rosnąca krytyka rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji. Stąd i dla Niemiec 'wymiar północny' jest bezpieczniejszym obecnie rozwiązaniem. Wymiar północny jest też życzliwie postrzegany przez kraje Beneluksu oraz Wielką Brytanię, jak dotąd nie oponowały one też przed rozwojem polityki skierowanej na wschód, pozostając w dość luksusowej sytuacji bycia na uboczu bezpośredniego sąsiedztwa z regionami wymagającymi wsparcia. Wielka Brytania w trakcie swojej prezydencji w UE (drugie półrocze 2005) sygnalizuje nawet, iż nie można lekceważyć dążeń Ukrainy do członkostwa, co wpisuje się w tradycyjną już politykę Brytanii zgody na wszelkie poszerzenia, jako iż one oddalają wszelkie perspektywy ścisłej i wielostronnej integracji.

Położenie geograficzne, ale też historia powoduje, iż Austrii, Słowenii, Grecji czy Włochom bliższe są problemy Bałkanów Zachodnich (tym ostatnim także kwestie śródziemnomorskie), uczynienie Adriatyku akwenem udanej turystyki, a nie przemytu czy emigracji. Determinacja Austrii w październiku 2005 r., by wymusić negocjacje z Chorwacją za zgodę na negocjacje z Turcją była oczywista. Krajami, które mogą stać się motorem rozwoju 'wymiaru wschodniego' są zatem kraje Grupy Wyszehradzkiej, a szczególnie te, graniczące z Ukrainą, Białorusią czy Mołdową, czyli Węgry, Słowacja, Polska, w przyszłości też Rumunia. Ta ostatnia jednak, podobnie jak Węgry czy Bułgaria, będzie też nakierowana na kwestię Bałkanów Zachodnich i Turcji. Są to zatem państwa ostatniej lub najbliższej fali rozszerzenia, same borykające się z kwestią rozwoju, brakiem finansowego i inwestycyjnego zaplecza, z częściowo nierozwiązanymi kwestiami historycznymi

i problemem etnicznych mniejszości. Subregionalne płaszczyzny współpracy obejmujące w formie członkostwa czy stowarzyszenia kraje wschodnie są stosunkowo słabe, zbyt rozległe lub ograniczone do jednego aspektu kooperacji (Współpraca Państw Morza Czarnego, Inicjatywa Środkowoeuropejska, *CEFTA*). Widać tutaj więc zasadnicze różnice między omawianym powyżej 'wymiarem północnym' a możliwościami 'wymiaru wschodniego'.

Również partnerzy z Europy Wschodniej mają skomplikowaną sytuację i nie stanowią jednolitej grupy pod żadnym względem, nawet jeśli można mówić o cechach wspólnych – braku jasności co do politycznego rozwoju i zapóźnieniu ekonomicznym. Przyjrzyjmy się zatem nieco bliżej adresatom 'wymiaru wschodniego'.

Białoruś jak dotąd stoi na uboczu procesów integracyjnych i trudno przewidywać jak szybko może chcieć i móc się w nie włączyć. Brak podpisanego *PCA* (porozumienie przygotowano w 1995 r.) i uwzględnienie jej, z przyczyn zrozumiałych, tylko formalne, a nie praktyczne w polityce sąsiedztwa wyklucza ją jak na razie nawet z tych ograniczonych form współdziałania. Intensywna współpraca, łącznie z pomocą płynącą z *Tacis* została zawieszona już w 1997 r., dyplomatyczny kryzys zaostrzył się w 1998 r., choć od 1999 r. zaczęła zwyciężać w UE idea 'konstruktywnego dialogu'⁴³. Jednak kolejne lata przynosiły represje reżimu wobec opozycji, ograniczając jego możliwości, co np. zaowocowało w 2003 r. faktem uznania przez część państw UE prezydenta Łukaszenki jako *persona non grata*⁴⁴. Parlament Europejski podejmował też debaty i prezentował rezolucje krytykujące coraz ostrzej reżim, aż do stwierdzenia, iż wybory i referendum we wrześniu 2004 r. nie są prawomocne⁴⁵. UE jest też gotowa wspierać demokratyczne dążenia społeczeństwa białoruskiego poprzez dostarczanie pomocy finansowej, materiałów, akcji informacyjnej, choć postęp w tej dziedzinie był powolny. Przyspieszenie nastąpiło po nasilających się atakach na działaczy mniejszości narodowych, głównie polskich. Można ocenić, iż reżim Łukaszenki popełnił błąd propagandowy, bowiem zaatakował prawa narodowe, czyli tę sferę, która dla UE jest bardzo istotna, a zarazem niepodważalna, co pozwala łatwiej znaleźć podstawę do interwencji. Kolejna rezolucja PE z września 2005 r. wezwała Komisję i Radę UE do wsparcia wszystkich demokratycznie wybranych organów organizacji pozarządowych (w tym Związku Polaków) poprzez finansową pomoc. Komisarz ds. rozszerzenia Olli Rehn w odpowiedzi potwierdził, iż Komisja podpisała 27 umów z *NGOs* na Białorusi o wartości 3 mln euro, w październiku będzie rozdysponowana dodatkowa suma 420 tys. euro i Komisja ogłosiła przetarg wartości 2 mln euro na nadawanie na

⁴³ http://europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm

⁴⁴ Zob. szerzej *Białoruś w pogoni za Europą*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 36.

⁴⁵ Zob. Debata w PE z 14 IX 2004; rezolucje PE z 15 IX I 17 X 2004, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” nr 5/2004-2005.

Białorusi audycji radiowych w języku rosyjskim i polskim⁴⁶. W radykalizowaniu się stanowiska UE w sprawie Białorusi mieli zasadniczy udział polscy parlamentarzyści, jak wynika jednak z debat mają aktywne wsparcie z wschodnioeuropejskich i północnych krajów UE⁴⁷.

Mołdowa jest najbiedniejszym krajem Europy, z problemami na Naddniestrzu, wyjątkowym poziomem korupcji i przestępczości zorganizowanej. Jedynym krajem UE, który w przyszłości będzie z nią graniczył jest Rumunia, z którą toczył się spór o Besarabię, choć od 2003 r. oba kraje deklarują współpracę. Dobrym sygnałem jest fakt, iż od początku nowego stulecia Mołdowa odnotowuje wzrost gospodarczy od 6 do 7%, a jej atutem jest niewielki rozmiar. Ważna jest też gotowość władz do włączenia w procesy integracji europejskiej. Wybory w marcu 2005 r. zostały ocenione jako spełniające standardy demokracji, wyłonione władze stanęły zaś jednoznacznie na pozycji proeuropejskiej, mimo iż przewagę w parlamencie ma Komunistyczna Partia Mołdowy. Mołdowę wiążą z UE umowy (PCA, który wszedł w życie 1 lipca 1998 r.⁴⁸ oraz Plan Działań z grudnia 2004 r., podpisany w lutym 2005 r.). W październiku 2005 r. zostało utworzone formalnie biuro Delegacji UE w Chisinau (ustanowione umową z czerwca 2005 r.). Zakres deklarowanej we wspomnianych umowach współpracy koncentruje się na wzmacnianiu demokratycznego rozwoju kraju, pokojowym rozwiązywaniu problemów etnicznych i terytorialnych, pomocy przy rozwoju ekonomicznym. Z drugiej strony Mołdowa pozostaje silnie związana z Rosją, zarówno politycznie (traktat o przyjaźni z listopada 2001), jak ekonomicznie (60% mołdawskiego eksportu idzie do Rosji, otrzymuje stamtąd gaz) i nie rozważa członkostwa w UE, aż inne kraje WNP nie pójdą tą drogą. Związała się też z nową strukturą kooperacji w regionie, GUUAM (od 1997 r., Gruzja, Ukraina, Uzbekistan, Azerbejdżan i Mołdowa). Subregionalne organizacje generalnie odgrywają istotną rolę w polityce Mołdowy, łącznie z oceną, iż Pakt Stabilności dla Bałkanów może być dla niej korzystniejszy niż polityka sąsiedztwa, bowiem na jego gruncie istnieje możliwość członkostwa w UE (tak określiła to delegacja parlamentarna przy UE w maju 2005)⁴⁹.

Najbardziej proeuropejskim partnerem jest Ukraina, szczególnie po 'pomarańczowej rewolucji' z jesieni 2004 r., która przyniosła nadzieję na faktyczne reformy, demokratyzację, praworządność, a zarazem była deklaracją na rzecz bliskiej współpracy z UE. W jej pokojowy przebieg zaangażowała się UE poprzez

⁴⁶ PAP, 30 IX 2005. Zob też obszerny raport o Białorusi zawierający rezolucje na jej temat z 2004-2005: *Białoruś nieznaną sąsiad UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, OSW, Warszawa 2005.

⁴⁷ Zob. propozycja konkretnej strategii dla UE, G. Gromadzki, V. Silitski, L. Vesely, *Effective Policy towards Belarus. A Challenge for the Enlarged EU*, Batory Foundation, Warsaw 2005.

⁴⁸ PCA Mołdowa, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_moldova.pdf

⁴⁹ Zob. obszerny i aktualny raport: M. Efthymiou, *Note on the Political and Economic Situation in Moldova and its Relations with the European Union*, Brussels, European Parliament, September 2005.

mediacyjną rolę prezydentów Polski i Litwy oraz Javiera Solany. Jednak już od początku lat 90. związki między UE a Ukrainą były deklaratywnie i faktycznie istotne. Formalnie wyznaczały je plan działania z 1996 r., a następnie *PCA* podpisany już w 1994 r. (wszedł w życie 1 marca 1998), który zapoczątkował działalność Rady Współpracy UE – Ukraina⁵⁰. Wyrazem intensywności polityki zagranicznej Unii Europejskiej w stosunku do Ukrainy była przyjęta 11 grudnia 1999 r., podczas szczytu w Helsinkach, Wspólna Strategia dotycząca Ukrainy. Wśród wyznaczonych nią celów znalazło się wspieranie stabilnej demokracji, współpraca na rzecz bezpieczeństwa, zwiększenie współpracy gospodarczej, kulturalnej⁵¹.

Między 1991 a 2001 r. przekazano Ukrainie ponad miliard euro, UE stała się po WNP największym partnerem handlowym (20% handlu zagranicznego Ukrainy)⁵². Od 1 maja 2004 r. *PCA* został rozszerzony o protokół w związku z integracją dziesięciu nowych państw. Kolejnym krokiem był *AP* (z grudnia 2004), który podkreślał, iż strony zdecydowały się na intensyfikację kontaktów na wszystkich płaszczynach, i że stanowi on: „zachętę i wsparcie dla celów Ukrainy dalszej integracji z europejskimi ekonomicznymi i społecznymi strukturami. Implementacja planu przyspieszy dostosowanie ukraińskiego prawodawstwa, norm i standardów do unijnych. Zbuduje także solidne fundamenty pod dalszą ekonomiczną integrację, włączając wspólne wysiłki prowadzące do Obszaru Wolnego Handlu UE – Ukraina, po wstąpieniu Ukrainy do *WTO*”. Potwierdzano też w nim, iż UE przyjmuje do wiadomości europejskie aspiracje Ukrainy i wita ukraiński wybór Europy. *AP* tworzy perspektywę „wyjścia poza współpracę do znaczącego stopnia integracji, włączając w to udział w wewnętrznym rynku UE i możliwość włączania Ukrainy kolejno w kluczowe aspekty unijnych polityk i programów⁵³”. Jak widać zatem, dokument ten omijał słowo członkostwo, ale zostawiał pole dla domniemania, iż postępująca integracja stwarza na to szansę. Komisarz UE odpowiedzialna za politykę zewnętrzną, Benita Ferrero-Waldner spotkała się w lutym w Kijowie z prezydentem Juszczenką oraz rządem Ukrainy, co zapoczątkowało implementację planu⁵⁴. W przypadku europejskich dążeń Ukrainy, podobnie jak to

⁵⁰ *PCA Ukraina* http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_ukraine.pdf; *PCA Ukraina, ocena implementacji z III 2003*, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/pcarep2.pdf

⁵¹ *European Council Common Strategy of Ukraine, 11 December 1999*, Official Journal of the European Communities, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/ukraine_99.pdf

⁵² Szerzej o historii kontaktów zob. np. *Notatka informacyjna w sprawie sytuacji politycznej i gospodarczej na Ukrainie i jej stosunków z Unią Europejską*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Zewnętrznych Unii – Parlament Europejski, 17 marca 2005 r., http://www.europarl.eu.int; http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm

⁵³ Tłum. wł. *Proposed EU/Ukraine Action Plan*, 9 XII 2004, http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf.

⁵⁴ Zob. *European Union-Ukraine Cooperation Council Eight Meeting*, Brussels, 21 February 2005,

jest przy krytyce reżimu Białorusi, dalej w deklaracjach idzie Parlament Europejski. W uznaniu determinacji społeczeństwa ukraińskiego dla obrony demokracji wezwał więc w rezolucji (13 stycznia 2005) do „rozważenia innych form stowarzyszenia z Ukrainą, przedstawiając temu państwu jasną perspektywę europejską i odpowiadając na aspiracje wykazane przez ogromną większość narodu ukraińskiego”⁵⁵.

Jednak jak było widać już w niecały rok po wydarzeniach na kijowskim Majdanie, jedność obozu prezydenta Juszczenzi stała się historią. Nie jest to symptom niepokojący sam w sobie, bowiem tak szerokie platformy opozycyjne nie mają szansy na przetrwanie, gdy przychodzi do formułowania szczegółowych programów, jednak wydaje się, iż w tym przypadku zagrożone są główne postulaty – walka z korupcją, wprowadzenie przejrzystych mechanizmów gospodarczych i politycznych⁵⁶. Niemniej jednak dzięki wydarzeniom z 2004 r. Ukraina przełamała w polityce krajów UE barierę bycia na ‘antypodach’ Europy. A była psychologicznie nawet dalej niż Rosja, która poprzez swoją pozycję ponadregionalną istniała w myśleniu o wschodzie Europy wyraziście.

Ten ostatni kraj nie tylko formalnie kształtował swoje stosunki z UE poprzez PCA (z 1994 r., wszedł w życie 1 lipca 1997⁵⁷), ale funkcjonował na innych płaszczyznach jako partner państw członkowskich UE w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego, aktor globalny, podmiot stosunków ekonomicznych. Wyrazem tego były szczyty UE – Rosja, a przede wszystkim sytuacje, gdy starano się uzyskać jej wsparcie jak w sprawie protokołu z Kioto, walki z terroryzmem, wojny w Iraku, żeby wymienić te najbardziej ‘widowiskowe’ momenty. Ten aspekt troski o stabilizację, bezpieczeństwo, wspólne działania w tych celach na forum międzynarodowym, zdominował też pierwszą w historii WPZiB, Wspólną Strategię Unii Europejskiej adresowaną właśnie do Rosji, przyjętą podczas szczytu w Kolonii 4 czerwca 1999 r.⁵⁸ Szczyty UE – Rosja od 2000 r. podkreślały wspólnotę interesów w zapobieganiu konfliktom, eskalacji zbrojeń, co było też efektem zwrócenia się Rosji w stronę Europy po ochłodzeniu relacji w kontekście Kosowa⁵⁹.

Press Release, http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/83804.pdf, też http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/bfw_210205.htm

⁵⁵ R. Sołtyk, *Parlament Europejski za wejściem Ukrainy do Unii*, <http://serwis.gazeta.pl/ue/1,62812,2492131.html>

⁵⁶ Obszerne raporty o stanie reform na Ukrainie, z podobną konkluzją jak moja, T. Olszański, A. Górska, A. Sarny, *Osiem miesięcy „pomarańczowej” władzy – próba bilansu*, OSW, Warszawa 2005; też A. Górska, *Dokąd zmierzasz Ukraino?* OSW, Warszawa 2005.

⁵⁷ PCA, Rosja, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf

⁵⁸ *Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999*, „Official Journal of the European Communities”, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf. Wygasała po czterech latach, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm

⁵⁹ Zob. analizę M. Cichocki, *Unia Europejska a Rosja – strategiczne partnerstwo? Wyzwania dla polskiej polityki zagranicznej*, Warszawa 11 grudnia 2000 r., Materiały z konferencji Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” nr 2/2001.

Innym dominującym wątkiem była kwestia poszerzenia UE na wschód i związanego z tym problemu wiz oraz statusu Kaliningradu⁶⁰. Ostatnie szczyty wpisywały się już w formułę polityki sąsiedztwa. W maju 2005 r. przyjęto pakiet czterech „map drogowych”, czyli celów i zasad budowania „wspólnych przestrzeni” Rosji i Unii Europejskiej. Dokumenty te określają kierunki współpracy: gospodarczej, w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, kwestii międzynarodowych i bezpieczeństwa oraz nauki, oświaty i kultury, nie mają jednak obowiązującego charakteru, poza deklaracją politycznej woli⁶¹. Są też jednak konkretne kroki, jak podpisane w październiku 2005 r. umowy o złagodzeniu reżimu wizowego oraz readmisji⁶². Generalnie polityka UE wobec Rosji jest najtrudniejszym wyzwaniem, bowiem przy uznaniu kluczowego znaczenia tego kraju dla interesów UE musi być równocześnie stawiane pytanie o granice zgody na niedostatki demokracji. Tworzy się więc dwugłos, podczas gdy przywódcy UE i Komisja mówią raczej o znaczeniu stabilizacji, Parlament Europejski zwraca uwagę na stan demokracji. I jak w raporcie z maja 2005 r. czyni to bardzo krytycznie, uznając np., iż polityka wobec Czechenii prowadzi do nikąd, a Rosja dokonuje odwrotu od demokracji⁶³.

Jak było już wspomniane powyżej wzmożone zainteresowanie UE wschodnim sąsiedztwem zostało wywołane przez rozszerzenie z maja 2004 r. i właśnie nowi członkowie są obecnie tymi, którzy dążą do wprowadzenia do polityki UE tzw. wschodniego wymiaru. Ich wiedza jest zasadnicza dla budowania projektów *governance* w tym regionie. Wpływa to z wspólnego historycznego tła, faktu dzielenia doświadczeń okresu komunizmu i podobnego odczuwania jego skutków. Choć trudno ocenić czy wystarczy tego poczucia solidarności, jeśli ‘wymiar wschodni’ będzie wymagał zwiększonych nakładów finansowych kosztem świeżo przyjętych członków. Z drugiej strony poza moralnym obowiązkiem jest też argument bezpieczeństwa, który może wzmocnić aktywność wschodnich członków UE na rzecz unijnego zaangażowania za granicami. Obecnie to kraje Grupy Wyszehradzkiej są na granicach Unii i jeśli chcą wejść w strefę Schengen, korzystając z wymiany handlowej, to stabilizacja w sąsiednich krajach ma dla nich kluczowe

⁶⁰ Zob. szerzej E. Stadtmüller, *Pożegnanie z nieufnością? Rozszerzenie NATO i UE a stosunki polsko-rosyjskie w kontekście bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 141 i n.; P. Żurawski, *Obwód Kaliningradzki w stosunkach Unia Europejska – Rosja*, „Polska w Europie” nr 3/2004.

⁶¹ *The fifteenth European Union-Russia Summit*, Moscow, 10 May 2005, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm. Analizę zob. M. Menkiszak, *Szczyt Rosja – Unia Europejska: „mapy drogowe”*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2005/05/050512.htm>

⁶² Szczegóły zob. *EU-Russia Relations: Next Steps Towards Visa Facilitation and Readmission Agreement*, Luxembourg IP/05/1263 12 October 2005 http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip05_1263.htm

⁶³ Raport został przyjęty 488 głosami przy 20 przeciwnych, PAP, 27 V 2005.

znaczenie. Stąd oczywiste jest ich zaangażowanie⁶⁴, szczególnie widoczne w przypadku Polski, która z dużym wyprzedzeniem rozpoczęła akcję na rzecz 'wschodniego wymiaru', zgłaszając swe propozycje od 2001 r.⁶⁵ Opowiadanie się za aktywną rolą Polski było i jest wpisane w politykę wszystkich władz i głównych partii. Wiele w tej sferze robili i mówili: prezydent Aleksander Kwaśniewski, były minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, liderzy PO czy PiS, interweniujący w sprawie Ukrainy czy sytuacji na Białorusi⁶⁶. Polsce zależy na wzmocnieniu demokratycznych przemian, wprowadzeniu specjalnych funduszy adresowanych do młodzieży, naukowców, mediów, obejmowaniu krajów wykazujących chęć reform preferencjami oraz zaoferowaniu szansy na członkostwo w miejsce dotychczasowego unikania tego słowa. Szczególnie taki program jest postulowany wobec Ukrainy, której Polska staje się wyraźnie adwokatem, szukając jednak sojuszników wśród krajów Grupy Wyszehardzkiej, skandynawskich i bałtyckich, w Wielkiej Brytanii, licząc też na zmianę optyki Niemiec⁶⁷. Znaczenie ostatniego rozszerzenia UE o nowych członków jest więc kluczowe dla perspektyw polityki UE na wschodzie.

PODSUMOWANIE

Polityka Unii Europejskiej w każdej dziedzinie jest wypadkową czterech elementów. Po pierwsze idee i wartości, które legły u podstaw integracji europejskiej, a do których między innymi należy pokojowa współpraca, tworzenie strefy

⁶⁴ *The Eastern Policy of the European Union – The Visegrad Countries' Perspective*, December 2002, Bulletins of MFA, Center for East Studies, www.msz.gov.pl; zob też szerzej o wpływie nowych członków na politykę UE: E. Stadtmüller, *The EU's Future and Democracy in the Context of Enlargement*, w: T. Lane, E. Stadtmüller (eds.), *Europe on the Move. The Impact of Eastern Enlargement on the EU*, LIT Verlag, Münster, Hamburg, London 2005, s.15-34.

⁶⁵ *The Official Standpoint of the Polish Ministry of Foreign Affairs Concerning the Eastern Policy of the EU in the Context of the EU Enlargement to the East*, Warsaw 2001, Press Releases, www.msz.gov.pl; *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, Warszawa 2003, www.msz.gov.pl

⁶⁶ Zob. np. programowe wystąpienia prezydenta i ministra na konferencji MSZ i Fundacji im. Stefana Batorego, *Polityka rozszerzonej UE wobec nowych sąsiadów. O przyszłości Europy. Sprawozdanie z konferencji*, Fundacja Batorego, Warszawa 2003.

⁶⁷ O stopniu zainteresowania w Polsce świadczy szereg raportów, analiz, propozycji padających ze strony gremiów politycznych czy eksperckich. Całe cykle konferencji, seminariów były i są realizowane przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Ośrodek Studiów Wschodnich, Fundację im. Stefana Batorego, m.in. zob. publikacje P. Kowal (red.), „Wymiar wschodni” UE – szansa czy idee fix polskiej polityki?, CSM, Warszawa 2002; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona UE wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania. Punkt widzenia*, OSW, Warszawa 2003; K. Pełczyńska-Nałęcz, *Polska polityka wschodnia a Europejska Polityka Sąsiedztwa*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” nr 3/4/2004; *More than Neighbours. The Enlarged European Union and Ukraine*, Fundacja Batorego, Warszawa 2004; *Po rewolucji pomarańczowej. Relacje UE – Ukraina do wiosny 2006 roku*, Fundacja Batorego, Warszawa 2005.

stabilizacji, demokracji, praw człowieka, solidarność w rozwoju ekonomicznym i budowaniu społecznego dobrobytu. W tych ideach zawarty jest też kluczowy element inkluzji, a nie ekskluzji, bowiem tworzenie barier bez uzasadnienia nie może służyć wyższym celom i wartościom. O nich mówiono też, gdy Europa Wschodnia weszła na drogę transformacji po 1989 r. i pojawiła się kwestia wsparcia w reformach, a potem przyjęcia nowych członków. Artykuł 49 Traktatu UE gwarantuje każdemu państwu europejskiemu prawo do starań o członkostwo, choć co oczywiste realizacja tego prawa zależy od spełnienia kryteriów politycznych i ekonomicznych. Ale motyw zasadniczych wartości był przywoływany też przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu negocjacji z Turcją, tu w grę wchodziły obietnice, których należało dotrzymać. Instytucjonalnym wyrazicielem tych idei stają się przede wszystkim gremia wspólnotowe – Komisja Europejska, Parlament Europejski. To z ich strony widać najwięcej inicjatyw, deklaracji, tak jak w przypadku polityki wobec państw na wschodzie Europy. Instytucje te, a szczególnie Komisja, wyrażają zarazem drugi element warunkujący politykę UE – wspólnotowy interes. Jest nim między innymi stabilizacja sytuacji międzynarodowej, szczególnie obszarów, które graniczą z UE. Wspólnota opiera swą siłę i rozwój na współpracy gospodarczej i pokoju, a temu służy stabilny i demokratyczny rozwój otoczenia. Od lat 90. zaczęto rozwijać też jednak bardziej ambitne plany wszechstronnej aktywności UE na skalę regionalną, a nawet globalną. Oznacza to wpisanie UE w mechanizmy *governance* jako ważnego aktora, a może i modelu dla regionalnych rozwiązań. Interes wspólnoty zaczął być definiowany na gruncie wytworzenia WPZiB, stawienia czoła skutkom i szansom globalizacji, regionalizacji, przeciwdziałania fragmentaryzacji, prowadzącej do eskalacji napięć, stworzenia nowej jakości w „filozofii” stosunków międzynarodowych (wraz z USA i innymi demokracjami, jeśli jest to możliwe). Ale warunkiem realizacji tego długofalowego interesu UE jest przede wszystkim zjednoczona w swych celach, działaniach i coraz zasobniejsza Europa; a dowodem, iż UE jest ważnym aktorem jest jej sukces w kreowaniu wraz z sąsiadami pokojowego ładu w całym regionie. Trzecim czynnikiem polityki UE są jednak wciąż odgrywające ogromną rolę interesy jej poszczególnych członków. Choć podzielają oni wartości i mają zrozumienie dla celów wspólnotowych, to w bieżącej polityce nie zawsze ich interesy się zbiegają. Decyduje o tym położenie kraju, korzyści lub straty ekonomiczne, nacisk społeczny, ambicje przywódcze. Z tym wiąże się też element czwarty, realne możliwości realizacji polityki UE, wynikające z jej dużego potencjału, lecz ograniczonego na poziomie wspólnotowym brakiem prawnych podstaw, instytucjonalnych władczych mechanizmów, finansowej zasobności budżetu, siły militarnej. Ograniczenia te mogą być redukowane tylko poprzez wolę państw członkowskich.

Na tle tych generalnych uwarunkowań rysuje się polityka UE wobec Europy Wschodniej. W mojej ocenie jeszcze za wcześnie na uznanie, iż UE ma ‘politykę wschodnią’, bowiem to wymaga spójnej, długofalowej strategii, określenia celu finalnego, a na początku zdefiniowania, gdzie się zaczyna i kończy ten ‘wschód’.

Z drugiej strony widać wyraźny postęp w definiowaniu celów i instrumentów od chwili ogłoszenia dość enigmatycznej koncepcji *Wider Europe*⁶⁸. Polityka sąsiedztwa nabrała wyrazu dzięki jej instrumentom i formalnym umowom. Wskazano cztery kraje – jej adresatów w ramach Europy Wschodniej, osobno traktując Kaukaz. Celowe jest też różnicowanie polityki, a zatem wskazanie na Ukrainę i Mołdowę jako najważniejsze kraje we współpracy, przy wyraźnej obietnicy dla Białorusi, iż dołączenie do tych samych zasad zależy od niej samej i przy uznaniu specyficznej roli Rosji jako cennego partnera, ale bez formalnego przyznania jej priorytetów.

Problemem pozostaje brak skonkretyzowanej koncepcji co do przyszłości tak rozumianego ‘Wschodu’ z punktu widzenia UE. Obietnice wspólnego rynku (dobrze, że już nie tylko składane Rosji), wspólnej strefy bezpieczeństwa, koordynacji polityki wewnętrznej i sprawiedliwości są postępem, ale nie dają odpowiedzi do jakiej formuły w relacjach mają doprowadzić. Tyle, że co do kraju deklarującego chęć członkostwa, czyli Ukrainy, zastąpiono stanowcze wykluczanie członkostwa łagodniejszym zwrotem o drzwiach, które nie są ani otwarte ani zamknięte, a więc można by się upierać, iż zostały uchylone. I można by również założyć, iż analogiczne ‘uchylenie’ może mieć miejsce co do Mołdowy czy Białorusi, choć już co do Rosji trzeba mieć inną wizję, ze względu choćby na jej rozmiar. Jest to zresztą szerszy koncepcyjny problem UE, dotyczący krajów sąsiedzkich, gdy formuła członkostwa nie jest możliwa, a zwykle stowarzyszenie za skromne. Świadomość tego powstała przy podejmowaniu decyzji co do Turcji, kiedy starano się taką zastępczą koncepcję wymyślić. Kwestia Turcji jest generalnie istotnym czynnikiem przy rozważaniach o ‘wschodniej polityce’. Obecna niechęć do wszelkich deklaracji wobec ‘Wschodu’ płynie z faktu, iż raz złożone obietnice wymagają wypełnienia, jak to się stało w przypadku Turcji, nawet jeśli koszty są bardzo poważne. Z drugiej strony fakt rozpoczęcia z nią negocjacji jest pozytywnym sygnałem dla np. Ukrainy, bowiem trudno tę ostatnią uznać za mniej europejską. Niewątpliwie brak wyraźnej perspektywy dla krajów tego regionu stanowi ograniczenie efektywności *governance*. Zachęcanie do wysiłku dostosowania, rosnące oczekiwania bez konkretnej obietnicy są mało mobilizujące.

Poza tym obecne relacje nie sprawiają wrażenia partnerskich. Oczywiście różnica potencjału i pozycji stwarza naturalne dysproporcje, jednak dla skutecznego *governance* jest właśnie istotne wspólne budowanie norm, mechanizmów, instytucji współpracy, a nie tylko ich narzucanie. Oznacza to stwarzanie sieci powiązań, które wzajemnie obligują kraje, zapobiegają sytuacji wykluczenia czy budowaniu konkurencyjnych struktur. Dokumenty unijne wskazują na taką, właściwą, linię działania. Nacisk kładzie się w nich na kooperację z subregionalnymi organizacjami, finansowanie euroregionów, aktywność pozarządowych organizacji, przedsię-

⁶⁸ Zob. próbę bilansu, K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, OSW, Warszawa 2005.

biorstw, najbardziej zainteresowanych państw. Właśnie w taki sposób ma możliwość ukształtować się 'wymiar wschodni' Unii Europejskiej. Bowiern pod tą nazwą rozumiem dużo szerszą platformę działania i większy zespół aktywnych podmiotów niż gdy mówimy o polityce wschodniej UE, czyli tym co tworzą jej instytucje oraz gwarantuje prawo unijne. Można by powiedzieć, iż 'wymiar wschodni' UE tworzy się jakoby spontanicznie, boiwn pojawili się członkowie, jak choćby Polska, którym na nim zależy, jego rozwój związany jest ze znalezieniem państwowych i pozapaństwowych uczestników, jasnego określenia priorytetów i partnerów w regionie, wystarczającej siły do uzyskania wsparcia ze strony funduszy unijnych. Tak rozumiany też wymiar wschodni może być komplementarny z istniejącym wymiarem północnym.

Jeśli rozumieć 'wymiar' Unii Europejskiej jako wyraz jej zainteresowania w określonym regionie, to niewątpliwie jest to dobra droga do budowania wspólnej polityki UE na rzecz danego obszaru, w tym przypadku wschodniego.

W kształtowaniu polityki UE wobec wschodnich sąsiadów ważne jest jednak, by nabrała ona wspomnianego charakteru długofalowego, na razie boiwn była raczej reakcją na nagłe sytuacje w regionie i dominował w niej cel utrzymania przyjaznych stosunków z Rosją. Tę dalej idącą aktywność wobec całego regionu warunkują jednak czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Do tych pierwszych należy głównie:

- uporządkowanie systemu prawno-instytucjonalnego, tak by umożliwiał on wspólnotowe działania na zewnątrz i był efektywny w procesie podejmowania i realizacji decyzji (brak akceptacji dla Traktatu Konstytucyjnego, który w tej dziedzinie był pomocny);

- przezwycięzenie obecnego kryzysu koncepcyjnego i politycznego;
- poprawa kondycji ekonomicznej krajów UE;
- odczuwany brak negatywnych konsekwencji obecnego rozszerzenia przez 'stare' kraje unijne, łącznie z 'absorpcją' Rumunii i Bułgarii;
- ukształtowanie się grupy nacisku wśród członków UE, gotowej do forsowania 'polityki wschodniej', przedstawiania inicjatyw, ale też partycypacji w kosztach.

Do zewnętrznych czynników, niezależnych od woli Unii (choć w niektórych przypadkach pośrednio zależnych od jej życzliwości, krytyki czy pomocy), które mogą zmodyfikować możliwości działania na wschodzie można by zaliczyć m.in.:

- sukces lub klęska reform – demokratyzacja i ekonomiczny rozwój – na Ukrainie i w Mołdowie (w przypadku klęski raczej jest wątpliwe, by wystarczyło UE potencjału i chęci na zaangażowanie jak na Bałkanach, raczej na odgródenie się murem, choćby na jakiś czas);

- rozwój sytuacji w Rosji; jeśli by twardo zaostrzała swój antydemokratyczny kurs lub zaczęła się dezintegrować będzie to raczej prowadziło do wzmocnienia obecnych granic niż przesuwania się bliżej do terytorium Rosji;

- rozwój sytuacji na Dalekim Wschodzie, zarówno destabilizacja, jak i dynamiczny wzrost gospodarczy będą wpływać na stopień zaangażowania; Rosja graniczy z tym regionem, jest więc tamą w przypadku konfliktów, rynkiem do zagospodarowania, łącznikiem z tym obszarem;

- stopień zaangażowania USA na Ukrainie, Białorusi i w Rosji, jako mobilizacja do własnych działań UE, albo z powodu zachęty amerykańskiej, albo w ramach 'konkurencji';
- problem Kaukazu coraz bardziej stającego 'w ogniu'; działania ENP w tym regionie są też zależne od uzgodnień i relacji z Rosją lub będą prowadziły do pogorszenia z nią stosunków, jeśli w jej ocenie pójdą za daleko;
- udana polityka wobec Bałkanów Zachodnich, jako obszaru kompleksowego regionalnego *governance*;
- brak groźnej presji z innego regionu, np. śródziemnomorskiego, co mogłoby osłabić znaczenie wschodnich granic, szczególnie gdyby było połączone z marazmem w tym regionie (traci on wtedy znaczenie wspierającego partnera, a nie jest konkurencyjnym zagrożeniem).

Można przyjąć zatem, iż jeśli Unia Europejska rozwiąże podstawowe obecne problemy wewnętrzne i nie nastąpią gwałtowne wydarzenia w skali regionalnej czy globalnej, jej idea uczestnictwa w regionalnym *governance* musi się realizować też na wschodzie Europy. O tym 'musi' decyduje przesunięcie już teraz na wschód jej granic, a zatem procesy integracji będą się i poza nimi rozprzestrzeniać. To też kwestia jej wielowymiarowego bezpieczeństwa, a także podjętych już decyzji o byciu aktywnym uczestnikiem międzynarodowym, z których się nie wycofa. Pomysł twierdzy europejskiej wzniesionej tylko na ziemiach obecnego dobrobytu, choć na krótką metę mniej kosztowny i obiecujący spokój, na dłuższy dystans jest nie do utrzymania. Nie można pozostawić na uboczu połowy kontynentu. Tylko poszerzenie obszaru tegoż dobrobytu i spokoju może dać gwarancje stabilizacji. A to oznacza krok po kroku jednoczenie całej Europy, choć formy i stopień tego jednoczenia mogą się różnić od dotychczasowych i proces ten będzie trwał wiele lat. Krokiem w tym kierunku jest polityka sąsiedztwa, jednym z jej kierunków stać się powinna polityka wschodnia. Czy do końca pozostanie ona na gruncie tylko sąsiedztwa, zależy od sytuacji i woli obu stron, unijnej i partnerów ze Wschodu.

ABSTRACT

This article concerns the EU's activity in shaping the area of stabilization, cooperation and development in the regions, particularly taking into account the Eastern orientation of its policy after the enlargement on the 1st of May, 2004. Its focus is mainly on the conditions and results of this activity. The author first analyses the concept of regional governance and later illustrates it by reference to the EU as an international actor, to European Neighbourhood Policy and to the 'Eastern dimension'.