

## Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

### **Część I. Geneza i cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

<i>Paweł J. Borkowski</i> , Europejska Polityka Sąsiedztwa – gwiazda jednego sezonu? .....	29
--	----

<i>Beata Jagielto</i> , Europejska Polityka Sąsiedztwa jako element nowej regionalizacji w skali europejskiej i globalnej.....	41
--	----

<i>Tomasz G. Grosse</i> , Analiza koncepcji geopolitycznych stosowanych wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.....	55
---	----

<i>Agnieszka Legucka</i> , Porównanie koncepcji polityki wschodniej Unii Europejskiej .....	77
---	----

<i>Kinga Schlesinger</i> , Europejska Polityka Sąsiedztwa z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego .....	90
--	----

### **Część II. Europejska Polityka Sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru wschodniego**

<i>Beata Piskorska</i> , Implikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego” Unii Europejskiej z Rosją .....	107
---	-----

<i>Agnieszka Bryc</i> , Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej ..	128
---	-----

<i>Jelena Brodowska, Michał Słowikowski</i> , Rosja wobec wschodnich inicjatyw Unii Europejskiej.....	140
---	-----

<i>Wojciech Śleszyński</i> , Polityka Unii Europejskiej wobec Republiki Białorusi po 2004 roku – Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie ..	162
--	-----

*Tomasz Stepiński*, Białoruś i Ukraina w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej: europeizacja czy peryferyzacja? ..... 169

*Paweł Olszewski, Kinga Schlesinger*, Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec Republiki Mołdawii ..... 186

### **Część III. Wymiar południowy i północny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

*Katarzyna Stachurska-Szczesiak*, Wymiar południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – Unia dla Śródziemnomorza ..... 205

*Grzegorz Ronek*, Synergia Czarnomorska – cele, dziedziny współpracy, implementacja ..... 218

*Justyna Misiągiewicz*, Wymiar energetyczny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: specyficzna rola Turcji jako państwa tranzytowego ..... 236

### **Część IV. Rola Polski w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa**

*Izabela Albrycht*, Europejska Polityka Sąsiedztwa w działalności polskich eurodeputowanych w VI kadencji Parlamentu Europejskiego. Komunikat z badań Instytutu Kościuszki: „Ranking polskich eurodeputowanych” ..... 253

*Joanna Kamińska*, Rola Polski w budowaniu wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: Partnerstwo Wschodnie ..... 273

### **Część V. Bilans i perspektywy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

*Wojciech Szpociński*, Praktyka wdrożeniowa wsparcia Unii Europejskiej dla państw obszaru wschodniego sąsiedztwa ..... 291

*Agnieszka Cianciara*, Partnerstwo Wschodnie oraz jego realizacja podczas prezydentury czeskiej i szwedzkiej: podsumowanie i rekomendacje ..... 299

*Agata Włodkowska*, Perspektywy Partnerstwa Wschodniego ..... 317

Noty o autorach ..... 329

# Contents

Introduction .....	9
<b>Part I. The Origin and Goals of the European Neighbourhood Policy</b>	
<i>Paweł J. Borkowski</i> , Is the European Neighbourhood Policy a Mere Flash in the Pan? .....	29
<i>Beata Jagiełło</i> , The European Neighbourhood Policy as an Element of the New Regionalisation in Europe and Globally .....	41
<i>Tomasz G. Grosse</i> , Analysing the Geopolitical Conceptions of the European Neighbourhood Policy .....	55
<i>Agnieszka Legucka</i> , Comparing Conceptions of the European Union Eastern Policies .....	77
<i>Kinga Schlesinger</i> , European Neighbourhood Policy Conceptions from the Perspective of Civil Society .....	90
<b>Part II. European Neighbourhood Policy with a Focus on its Eastern Dimension</b>	
<i>Beata Piskorska</i> , The Implications of the European Neighbourhood Policy for the European Union-Russia ‘Strategic Partnership’ .....	107
<i>Agnieszka Bryc</i> , The European Neighbourhood Policy from Russian Perspective .....	128
<i>Jelena Brodowska, Michał Słowikowski</i> , Russia’s Stance on the European Union’s Eastern Initiatives .....	148

*Wojciech Śleszyński*, European Union's Policy towards the Republic of Belarus after the 2004 Enlargement – European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership. . . . . 162

*Tomasz Stępniewski*, Belarus and Ukraine in the European Union's Neighbourhood Policy: Is it a Case of Europeanisation or Peripheralisation? 169

*Paweł Olszewski, Kinga Schlesinger*, European Neighbourhood Policy towards the Republic of Moldova . . . . . 186

**Part III. The Southern and Northern Dimensions of the European Neighbourhood Policy**

*Katarzyna Stachurska-Szczesiak*, The Southern Dimension of the European Neighbourhood Policy of the EU – the Union for the Mediterranean Area. . 205

*Grzegorz Roniek*, The Black Sea Synergy – the Goals, Areas of Cooperation and Implementation . . . . . 218

*Justyna Misiągiewicz*, The Energy Dimension of the European Neighbourhood Policy: the Specific Role of Turkey as a Transit State. . . . . 236

**Part IV. The Role of Poland in the European Neighbourhood Policy**

*Izabela Albrycht*, The European Neighbourhood Policy in the Activity of Polish MEPs in the Sixth European Parliament. A Communiqué of the Study: 'The Kościuszko Institute's Ranking of Polish MEPs' . . . . . 253

*Joanna Kamińska*, The Role of Poland in Building the Eastern Dimension of the European Neighbourhood Policy: the Eastern Partnership . . . . . 273

**Part V. The Assessment and Prospects of the European Neighbourhood Policy**

*Wojciech Szpociński*, The Implementation Practice of EU Support for the States of the Eastern Neighbourhood Area . . . . . 291

*Agnieszka Cianciara*, Eastern Partnership and its Implementation under the Czech and Swedish Presidency: Conclusions and Recommendations . . . 299

*Agata Włodkowska*, The Prospects for Eastern Partnership . . . . . 317

Notes on the Authors . . . . . 329

## Wstęp

Integracja europejska i będąca jej efektem Unia Europejska, która dziś aspiruje do roli głównego, aktywnego podmiotu na arenie międzynarodowej, przez wielu badaczy uważana jest za frapujący eksperyment, fenomenalny projekt w skali światowej, w ramach którego prowadzi się doświadczenia z nowym rodzajem związku państw (wspólnotą ponadnarodową), opartym na zgodzie i dobrowolnej współpracy narodów na rzecz dobrobytu, zachowania pokoju oraz zapewnienia bezpieczeństwa Europie i światu.

Ewoluuując od sześciu państw, które w latach pięćdziesiątych XX wieku utworzyły pierwsze wspólnoty (Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej), aż po dzień dzisiejszy, Unia Europejska licząca już 27 państw, zjednoczyła prawie cały kontynent oraz zniwelowała dotychczasowy podział Europy na Wschód i Zachód, choć tu i ówdzie wciąż istnieją różnice pomiędzy „starą” a „nową” Unią i zapewne będą jeszcze dość długo się utrzymywały. Unia Europejska stworzyła zarazem własny system polityczny, wspólny rynek i własną walutę oraz sukcesywnie rozszerza zakres swojej działalności, poczynając od spraw gospodarczo-społecznych po sprawy polityczne i międzynarodowe<sup>1</sup>.

Unia Europejska, będąc na mocy Traktatu z Lizbony podmiotem prawa i stosunków międzynarodowych, reprezentuje dziś na arenie międzynarodowej nasz cały kontynent i próbuje współkształtować nowy ład na świecie<sup>2</sup>. Dlatego też stałym elementem jej polityki międzynarodowej było i jest nadal stopniowe jej poszerzanie, czyli włączanie kolejnych państw w ściśłą sieć wpływów i powiązań

---

<sup>1</sup> Por. m.in.: J. Barcz, *Ustrój Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010; Ł. Bartkowiak, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008; C. Bretherton, J. Fogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London 2004; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> Por. J. J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wydanie 2 (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

gospodarczych, społecznych, politycznych i międzynarodowych, które przyczyniają się do stabilizacji sytuacji w Europie oraz wzmacniają jej pozycję w świecie. Obecnie dotyczy to państw bałkańskich, a w dalszej perspektywie Turcji oraz kolejnych państw Europy Wschodniej, przede wszystkim Ukrainy, Białorusi i Mołdawii. Ale z drugiej strony włączanie do Unii Europejskiej państw o tak odmiennej kulturze i tradycjach oraz systemach polityczno-ekonomicznych budzi obawy o jej przyszłość oraz o to czy uda się tylu państwom osiągnąć konsensus, zwłaszcza w sprawach, w których utrzymujące się partykularne interesy narodowe wciąż są trudne do pogodzenia.

Unia Europejska po rozszerzeniach w latach 2004 i 2007 znalazła się na granicy swoich możliwości absorpcyjnych. W odpowiedzi na obawy z tym związane, szefowie państw UE już w czerwcu 2006 r. uzgodnili, że zdolność Unii do przyjmowania nowych członków zostanie uwzględniona w kolejnych fazach integracji europejskiej. Pomimo że obecnie toczą się rokowania akcesyjne z Turcją, Chorwacją i Islandią, wielu polityków europejskich wypowiada się przeciwko przyjęciu Turcji do Unii Europejskiej. Szanse na przystąpienie do Unii mają dziś tylko Chorwacja, Islandia i niektóre państwa Bałkanów Zachodnich.

Dla Polski, zainteresowanej poszerzeniem obszaru stabilności i bezpieczeństwa na wschodzie Europy, istotne znaczenie ma stworzenie szans na członkostwo w Unii Europejskiej naszych wschodnich sąsiadów, zwłaszcza Ukrainy, a w dalszej perspektywie Białorusi i Mołdawii. Tymczasem UE oferuje tym i innym państwom poradzieckim Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), która ich członkostwo w UE wręcz uniemożliwia. Nie zmienia tej sytuacji forsowane przez Polskę tzw. Partnerstwo Wschodnie, formalnie zainaugurowane na posiedzeniu Rady Europejskiej w Pradze 7 maja 2009 r.<sup>3</sup>

Partnerstwo Wschodnie to nowa propozycja współpracy regionalnej, skierowana do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Wiąże się ona z realizowaną od 2004 r. Europejską Polityką Sąsiedztwa i opiera na tych samych zasadach oraz metodach działania. Jej zasadniczym celem jest zbliżenie wschodnich sąsiadów do Unii Europejskiej. Jest to *de facto* plan rozwoju ściślejszych relacji między Unią a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, plan, który daje im możliwość stopniowego włączania się do polityki i programów unijnych oraz integracji ze wspólnym rynkiem.

Partnerstwo Wschodnie postrzegane jest przez wiele państw członkowskich, w tym szczególnie przez Polskę, jako kontynuacja ich wcześniejszych starań

---

<sup>3</sup> Por. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2 (t. 43), 2011, s. 29; B. Wojna, M. Gniazdowski (red.), *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, PISM, Warszawa 2009; B. Kolečka, *Polityka sąsiedztwa UE, wymiar wschodni*, [w:] E. Teichmann, M. A. Weresa (red.), *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 27–34.

o wzmocnienie EPS na jej wschodnioeuropejskim odcinku, a zarazem nowe otwarcie w relacjach UE z jego adresatami. Inicjatywa ta zyskała duże poparcie także ze względu na zmieniające się uwarunkowania w UE oraz jej otoczeniu. Unia Europejska postanowiła w latach 2010–2013 przeznaczyć na Partnerstwo Wschodnie 600 mln euro. W tej kwocie 350 mln euro to nowe środki, a 250 mln euro wydzielono ze współpracy regionalnej EPS na potrzeby Partnerstwa Wschodniego. Ponadto w latach 2007–2013 wschodni sąsiedzi UE objęci EPS otrzymają ponad miliard euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, a także pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Choć nie są to duże sumy, to mądrze wykorzystane, powinny przynieść pewne wymierne korzyści dla wszystkich zainteresowanych stron. Czy tak się stanie, trudno jednak stwierdzić.

Dziś z całym światem, w tym także ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją oraz z innymi mocarstwami, UE łączy już rozległa sieć powiązań i stosunków, obejmujących współpracę polityczną, kulturalną i naukową, handel i pomoc rozwojową. Ideą UE jest bowiem budowanie nowego, wielobiegunowego systemu międzynarodowego za pomocą tzw. *soft power*, czyli polityki multilateralizmu, oraz budowanie specyficznego systemu sieci współzależności i współpracy, obejmującego ONZ, NATO, OBWE i inne organizacje regionalne w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej<sup>4</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że nie istnieją racjonalne alternatywy dla integracji europejskiej i dla Unii Europejskiej. Jednakże UE, aby mogła sprostać obecnym i przyszłym, trudnym zadaniom, bo determinowanym przez światowy kryzys finansowy i kryzys w strefie euro, oraz stać się ważnym światowym graczem (*global player*), a także istotnym ośrodkiem władzy w nowym ładzie międzynarodowym, zdolnym do jego kontrolowania, musi się permanentnie poszerzać i pogłębiać, reformować swój specyficzny system polityczny, gospodarczy i społeczny. Musi zarazem na arenie międzynarodowej przemawiać jednym, doniosłym głosem, będącym emanacją jej siły, jednomyślności i solidarności. Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Rosja nie będą bowiem słuchać Europy jeśli nie będziemy potrafili mówić jednym głosem. Tymczasem widać wyraźnie, że Unia Europejska stoi dziś na rozdrożu, przeżywa kryzys aksjologii, kryzys tożsamości, kryzys finansowy, kryzys strukturalny i instytucjonalny oraz nie radzi sobie z piętrzącymi się trudnościami. Poważnym problemem dla całej Europy, a dla UE w szczególności, jest dziś także kryzys zaufania ze strony obywateli, którzy nie mają poczucia, że politycy wiedzą dokąd zmierzają i po co. Skutecznym remedium może być powrót do źródeł, do idei, które przyświecały tzw. ojcom założycielom

<sup>4</sup> Por. A. Antczak, *Tendencje rozwoju europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa*, [w:] A. Antczak (red.), *Europa – bezpieczny kontynent? Potencjalne źródła zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2011, s. 230–236.

Wspólnot Europejskich, a więc postawienie nie tylko na poszerzanie i pogłębianie, ale również na świadome uruchomienie mechanizmów konkurencyjności wewnątrz UE oraz przestrzeganie przez jej członków zasady subsydiarności, solidarności i równości państw. Jeśli zaś gospodarka europejska nie znajdzie sposobu na poprawę konkurencyjności i na przywrócenie wzrostu, to UE czeka katastrofa, gdyż kryzys, z jakim borykają się kraje rozwinięte od kilku lat, nie jest zwykłą recesją, którą można przeczekać albo łagodzić przez politykę pieniężną lub budżetową. Główna bowiem przyczyna kłopotów, to nadmierne zadłużenie sektora publicznego i prywatnego. To zadłużenie jest dziś większe niż przed czterema laty, gdy kryzys się zaczynał. Jak trafnie pisze Witold Gadomski: „Rządy i banki centralne, próbując uporać się z kryzysem potężnymi zastrzykami pieniędzy, doprowadziły do rozregulowania rynków. Inwestorzy bezskutecznie szukają bezpiecznych miejsc dla swego kapitału, prywatne banki, choć zasilane gotówką z banków centralnych, niechętnie udzielają kredytów, a w portfelach mają stopy obligacji nadmiernie zadłużonych rządów. Najgorzej jest w strefie euro. Na razie wszystkie pomysły opanowania kryzysu okazują się spóźnione albo nieskuteczne”<sup>5</sup>.

Obecnie coraz wyraźniej widać, że Unia Europejska popełniła wiele błędów, że jest wciąż tworem sztucznym, hybrydowym; nie jest ani państwem, ani klasyczną organizacją międzynarodową. Aby przetrwać kryzys i wyjść z niego wzmocnioną powinna stać się, obok unii gospodarczej i walutowej, unią polityczną w pełnym tego słowa znaczeniu, a nie być tylko papierowym projektem o charakterze politycznym. Kryzys zmusza dziś Unię Europejską, która rozpada się na wierzycieli i dłużników, do przekształcenia się w federację, czyli budowania Stanów Zjednoczonych Europy, które – wbrew pozorom – nie doprowadzą do zmięszczenia suwerenności państw narodowych. Jest to rozwiązanie na miarę potrzeb XXI wieku; lepsze niż jej podział na kraje należące do eurolandu (centrum UE) i nie posiadające euro (półperyferie i peryferie UE). Dzięki federalizacji zostałyby nie tylko zahamowany rozkład UE, ale zostałyaby ona wzmocniona<sup>6</sup>.

Oczywiście, jak trafnie zauważa francuski filozof i ekonomista Guy Sorman: „Stany Zjednoczone Europy nie mogą wyglądać jak Stany Zjednoczone Ameryki. Nie ma powodu też naśladować Chin. Musimy zachować europejski model, który jest naszą wielką przewagą, ale musimy go utrzymać inaczej”<sup>7</sup>. Jest to jednak droga daleka i trudne zadanie, gdyż proces ten wymaga szybkich decyzji i zmian w mentalności polityków oraz w postawach i mentalności poszczególnych narodów europejskich, dziś przesadnie strzegących swojej suwerenności, co trudno jest

<sup>5</sup> Por. W. Gadomski, *Najgorsze przed nami*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.07.2012, s. 2.

<sup>6</sup> Por. W. Smoczyński, *Federalizacja albo śmierć*, „Polityka”, nr 25, 20–26.06.2012, s. 46–48.

<sup>7</sup> Por. J. Żakowski, *Niech nastaną Stany. Guy Sorman, francuski filozof i publicysta, ekonomista, o zaletach podatków, społeczeństwach, które potrzebują jasnej perspektywy, i nieuchronnej unijnej integracji*, „Polityka”, nr 28, 11–17.07.2012, s. 14–16.



pogodzić z federalizacją Europy i w ogóle z procesem integracji. Trzeba przekonać Europejczyków, że droga do dalszej integracji i jedności wiedzie nie poprzez dyktat silniejszych i ograniczanie swobód demokratycznych obywateli poszczególnych państw, ale przez wypracowanie jednoznacznej wizji zjednoczonej i silnej Europy oraz przyjęcie powszechnie akceptowanej strategii jej realizacji<sup>8</sup>.

Dziś, jeśli Unia Europejska chce się liczyć w grze jako światowy aktor polityki bezpieczeństwa, musi też wyraźnie przemówić w sprawach militarnych. W związku z tym istnieje pilna potrzeba „wypracowania całościowej («wielkiej strategii») strategii polityki zagranicznej UE, w formie jednego dokumentu stanowiącego wspólne ramy wszystkich aspektów WPZiB – od bezpieczeństwa i obrony po klasyczną politykę zagraniczną – oraz wszelką aktywność zewnętrzną (ekonomiczną) Komisji Europejskiej. Całościowe strategiczne myślenie w UE pozwoli jej być bardziej efektywną i widoczną w świecie [...]”<sup>9</sup>.

Tymczasem w Unii Europejskiej nadal zbyt wiele dzieli, a interesy narodowe zbyt często przeważają nad wspólnotowymi, co ujawnia się w momentach trudnych, kryzysowych. Europejska solidarność staje się wówczas fikcją. Szczególnie w okresie kryzysów i pojawiających się trudności państwa członkowskie UE odchodzą od idei zjednoczeniowych i okopują się na pozycjach narodowych. Z punktu widzenia strategii wyborczych może jest to uzasadnione, ale szkodzi procesowi integracji europejskiej *sensu largo*, czyli integracji gospodarczej, społecznej i politycznej. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą przywódcy, którzy uważają, że opinia publiczna nie jest przygotowana do poważnej debaty: ani o kryzysie, ani o federacji, ani tym bardziej o Stanach Zjednoczonych Europy. Boją się, że ludzie nie dorośli do takiej rozmowy. Z drugiej strony widać dziś wyraźnie, że Unia Europejska wciąż pozbawiona jest głębokiego poczucia wspólnoty. Okazuje się, że to rządy wielu krajów członkowskich scedowały część swojej władzy (suwerenności) na instytucje unijne, ale obywatele nie. Nikt nie myśli o umieraniu za Brukselę czy Unię Europejską. To triumfy lub upokorzenia narodu – niezależnie od tego, czy prawdziwe, czy wymaginowane – postrzegane są jako indywidualne zwycięstwa i porażki. Co więcej, odwoływanie się dziś do narodowych wartości stało się ważnym orężem dla tych, którzy próbują wygrać konflikty lub wybory<sup>10</sup>.

Dotychczasowe sukcesy integracyjne były możliwe nie tylko dzięki ogromnej politycznej determinacji, sile wizji Europy wolnej od konfliktów zbrojnych, uzna-

<sup>8</sup> Por. J. Baczyński, M. Ostrowski, *Globalny realizm. Rozmowa z Henrym Kissingerem o politykach, wojnach, Internecie i przyszłości*, „Polityka”, nr 27, 4–10.07.2012, s. 52–55; D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphioc, Kraków 2010, s. 81–82.

<sup>9</sup> Por. R. Zięba, *Uwarunkowania...*, wyd. cyt., s. 28.

<sup>10</sup> Por. A. Lubowski, *Potrzebujecie mitu. Rozmowa z profesorem Armitailem Etzionim, socjologiem, ojcem idei komunitaryzmu, o sile społecznego zniechęcenia i nie dość wspólnych interesach członków Unii*, „Polityka”, nr 25, 20–26.07.2012, s. 38–40.

niu niwelowania poziomu cywilizacyjnego bardzo różnych państw za ważny cel integracji, ale także dzięki pragmatycznemu zachowaniu polityków i instytucji unijnych. Natomiast w sytuacjach trudnych, gdy zabrakło przejrzystości, kto, jak i dla czego korzysta z Unii, wśród polityków i obywateli pojawiło się poczucie zawodu i alienacji, powrócił eurosceptycyzm w miejsce dotychczasowego eurooptymizmu. Ma więc rację Marek A. Cichocki, który pisze, że: „Ewolucja politycznej jedności jest ciągłym ruchem między dwiema skrajnościami, które zresztą nigdzie w Europie nie występują w czystej postaci: uniwersalizmem i partykularyzmem. Toczy się między nimi ciągła, czasami dramatyczna gra, gdyż każda z tych skrajności ma swoje silne, sięgające samej głębi ludzkiej egzystencji, uzasadnienie. Uniwersalizm, reprezentowany przez ideę imperium, ale także przez wszystkie pochodne formy powszechności (w prawie, kulturze, religii czy ekonomii), powoływać się będzie na konieczność. Jest ona ewidentna, gdyż jej źródło stanowi zawsze jakaś forma objawienia: przez bogów, Boga, rozum, ducha dziejów, historię oraz jej prawa, w końcu przez ludzkość – warianty są liczne. Skutek jest jeden – misja powszechnego zjednoczenia, odwołująca się do podobnego zestawu korzyści, takich jak stabilność, trwałość, pokój, sprawiedliwość, porządek. I gdyby nie istnienie przeciwstawnej siły partykularyzmów o równie mocnych i przekonujących uzasadnieniach, uniwersalizm zapewne doprowadziłby nas w końcu do ustanowienia jakiejś formy powszechnego, jednolitego państwa światowego. Jednak właśnie owa przeciwstawna siła partykularyzmu rządząca się odmienną logiką, którą żyją ludy, narody, ich założycielskie mity, suwerenne państwa, ale także wszelkie związki, zgromadzenia, skupiska, stowarzyszenia, czyni także ostateczną perspektywę niemożliwą. Partykularne siły są wyrazem konkretnej mocy, woli, interesu, tożsamości, które swój sens czerpią nie z obietnicy powszechnego pokoju, tylko z ryzyka, wolności, związanych z wszystkimi próbami możliwie najbardziej zróżnicowanego, wielorakiego wyrażania się ludzkiej rzeczywistości”<sup>11</sup>.

Środkiem umożliwiającym dalszą unifikację Europy i legitymującym decyzje Unii Europejskiej mogłaby stać się, wprowadzona już w traktacie z Maastricht, kategoria „obywatelstwa europejskiego”, będącego uzupełnieniem obywatelstwa krajowego<sup>12</sup>. Niestety, dziś jest ono fikcją, bo w ciągu minionych dwudziestu lat nie podjęto skutecznych działań umożliwiających realizację tego postulatu. Aby „obywatelstwo europejskie” przestało być martwym zapisem, musi najpierw powstać tożsamość europejska. W tym celu działania podejmowane przez Unię Europejską należy sukcesywnie przekształcać z perspektywy narodowej na trans-

<sup>11</sup> M. A. Cichocki, *Problem politycznej jedności w Europie*, PISM, Warszawa 2012, s. 170–171. Patrz także: J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007; N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, przekład Maria Wodzińska, PISM, Warszawa 2012.

<sup>12</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, art. 8, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dot/11992M/Word/11992M.doc>.

narodową, a docelowo na kosmopolityczną. Nie jest to proste zadanie, gdyż kosmopolityzm w percepcji społecznej wciąż ma zabarwienie pejoratywne<sup>13</sup>.

Mimo tych trudności proces budowy tożsamości europejskiej wydaje się nieunikniony, tak jak nieunikniony jest system federalny dla Unii Europejskiej, który – moim zdaniem – jest warunkiem *sine qua non* jej dalszego istnienia i rozwoju. Intensywne migracje do Europy, ale także migracja w ramach państw członkowskich UE, w sposób nieodwracalny zmieniają obraz poszczególnych społeczeństw. Bez wykształconej, nowej uniwersalnej tożsamości Europa pozostanie zlepkiem mniejszości narodowych oraz mniejszości etnicznych naznaczonych antagonizmami. Rozwiązanie to z pewnością nie doprowadzi do wzrostu pozycji UE w zglobalizowanym świecie, ale wprost przeciwnie – do jej upadku, który Walter Laquer (*Ostatnie dni Europy*) przewiduje na 2050 r. Z jego analiz wynika, że znacznie obniży się liczba rodowitych Francuzów we Francji i Anglików w Anglii. Liczba Niemców spadnie z 82 do 60 mln, Włochów z 57 do 37 mln, Hiszpanów z 39 do 28 mln. Wszystkie te kraje staną się międzynarodowe i wielokulturowe. Będziemy mieli Europę w dużej mierze muzułmańską z powodu gwałtownego przyrostu w tych krajach ludności pochodzenia algierskiego, pakistańskiego, kurdyjskiego, tureckiego, marokańskiego i albańskiego<sup>14</sup>.

Sporządzenie katalogu wartości, wokół których można zjednoczyć narody europejskie nie jest łatwe. W historii zdarzały się przypadki wspólnych działań podejmowanych przez państwa europejskie, ale z reguły miało to miejsce w obliczu wielkich zagrożeń<sup>15</sup>. Także współczesne społeczeństwa państw Europy Zachodniej wykazują zaskakującą jedynomyślność. We Francji, Szwajcarii czy Niemczech panuje powszechne przekonanie, że napływ imigrantów oraz obecność islamu w życiu publicznym stanowią zagrożenie dla cywilizacji europejskiej<sup>16</sup>.

Należy więc już dziś podejmować wszelkie dostępne kroki, aby nie dopuścić do utrwalenia takich destruktywnych przekonań. Istnieją szerokie możliwości, aby problem tożsamości europejskiej stał się stałym elementem we współpracy młodzieży i jej edukacji. Wszystkich Europejczyków należy zjednoczyć wokół wartości

---

<sup>13</sup> Por. M. Tomaszuk, *Kryzys państwa narodowego – potrzeba nowego paradygmatu badawczego*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 2007, s. 31–32; A. M. Nogał, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 21–42; R. Jackson, *Suwerenność. Europa idei*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011, s. 151–178.

<sup>14</sup> Por. A. Wajda, *Globalizacja. Społeczeństwo i jego rozwój*, Instytut Wydawniczy „Książka i Prasa”, Warszawa 2011, s. 300; J. Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, Cambridge 1990; K. Eder, *Die Herstellung eines europäischen Demos. Können transnationale Gesellschaften eine kollektive Identität bilden?*, „Arbeitstexte”, nr 22, DFJW/OFAJ, Berlin–Paris 2006, s. 42.

<sup>15</sup> Takie przypadki jednoczenia się krajów europejskich zdarzały się m.in. w czasie najazdów tureckich, walki z nazizmem, czy terroryzmem po 11 września 2001 r.

<sup>16</sup> Por. *Religion: Der Islam ist wie eine Droge*, <http://www.spiegel.de/spiegel>.

pozytywnych, takich jak otwartość, humanizm, humanitaryzm, tolerancja, wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka, unikanie agresji w relacjach międzynarodowych i sprawiedliwość społeczna. Europa budowana na takim fundamencie stanie się wartością powszechnie akceptowaną<sup>17</sup>.

Do tej pory w Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z ewolucyjnymi przeobrażeniami jej składu i systemu politycznego, porządku prawnego, procesów decyzyjnych, a także polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej. W rezultacie tych zmian Unia stała się gospodarczą potęgą, ale nadal jest politycznym karłem, graczem raczej drugoligowym na arenie globalnej polityki. Nie umocnił jej pozycji w stosunkach międzynarodowych długo oczekiwany Traktat z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną i uczynił ją podmiotem prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Dziś nieoficjalnie w Waszyngtonie, Pekinie i Moskwie nadal mówi się, że UE jest słaba, podzielona, niekonsekwentna i obłudna. Wielu polityków i badaczy wręcz wieszczy jej rozpad i zakończenie działalności, jak już wcześniej o tym wspominałem<sup>18</sup>. Na przykład Paul Krugman, laureat Nagrody Nobla z ekonomii, w czerwcu 2012 r. po raz kolejny przestrzegając, że: „Nie widać prawdziwych reform zapewniających wzrost gospodarczy i zdrowe finanse. Tempo, w jakim rozwijają się ostatnie wydarzenia, szczególnie w Europie, pozwala przypuszczać, że katastrofa czai się tuż za rogiem”<sup>19</sup>. Z kolei amerykański politolog George Friedman w książce pt. *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek* twierdzi, że idą złe czasy dla Chin, Rosji i Niemiec, a przyszłość będzie należała do Stanów Zjednoczonych, Japonii, Turcji i Polski, że Unia Europejska w nowym ładzie międzynarodowym przestanie się liczyć, gdyż kluczowe decyzje w Europie nie są podejmowane w Brukseli, a Traktat z Lizbony to tylko kolejny dokument, który zawiedzie w najważniejszym momencie<sup>20</sup>.

Czy powyższe scenariusze potwierdzą się w praktyce? Trudno dziś stwierdzić, bo mamy do czynienia ze złożonymi i dynamicznymi procesami międzynarodowymi, które determinowane są różnymi przesłankami – zarówno subiektywnymi, jak i obiektywnymi – oraz wciąż pojawiającymi się nowymi zjawiskami o charakterze społecznym, politycznym i gospodarczym, których skutki niezwykle trudno jest przewidzieć, takimi jak terroryzm międzynarodowy, kryzys finansowo-gospodarczy, wojna w Afganistanie i w Iraku, konflikty w Afryce, państwa upadłe i tak

<sup>17</sup> Por. *Program Europa dla obywateli 2007–2013. Przewodnik programowy. Decyzja nr 1904/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 roku ustanawiająca program „Europa dla Obywateli” na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego na lata 2007–2013* (L 378/32, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Pl z 27.12.2006).

<sup>18</sup> Por. T. G. Ash, *Unia zostaje w tyle*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11.01.2009; T. Mikiewicz, *Kierunki ewolucji Unii Europejskiej na tle wyzwań globalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010, s. 34–40.

<sup>19</sup> Cyt. za „Puls Biznesu”, 13.06.2012, s. 11.

<sup>20</sup> Por. G. Friedman, *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, przeł. Maciej Antosiewicz, Andrzej Findeisen, AMF Plus Group, Warszawa 2009, s. 112–113.

zwane bandyckie czy rosnące w siłę nowe mocarstwa: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny (grupa BRIC), a także kraje grupy Next 11 (wschodzące mocarstwa regionalne), które również mogą w przyszłości rozdawać karty na arenie międzynarodowej. Nikt przecież nie przewidział tego, co się stało w 1991 r. ze Związkiem Radzieckim i nikt nie przewidział ataku terrorystycznego w dniu 11 września 2001 r. na Stany Zjednoczone. Nikt też nie przewidział tego, co obecnie dzieje się na Bliskim i Środkowym Wschodzie (w Tunezji, Egipcie, Libii, Syrii) i nadal nie wiemy, co w wyniku tych rewolucji ostatecznie tam powstanie i jak zmieni się świat arabski. Nie wiemy, kiedy skończy się obecny kryzys finansowo-gospodarczy i jak będzie wyglądał świat po kryzysie: czy Unia Europejska się rozpadnie, czy też wyjdzie z niego wzmocniona, czy może stanie się Unią „o dwóch prędkościach”? Nie wiemy również, co będzie ze Stanami Zjednoczonymi, zadłużonymi na ponad 16 bilionów dolarów: zbankrutują czy wyjdą wzmocnione z obecnego kryzysu? Nie wiadomo też, czy Rosja z powodzeniem przeprowadzi swoją modernizację i czy uda się jej odbudować pozycję mocarstwa globalnego, a także co będzie się dalej działo z takimi państwami jak Indie, Brazylia, Japonia, a zwłaszcza z Chinami?<sup>21</sup>.

Wiemy natomiast to, że świat dziś zmienia się bardzo szybko, że, niestety, kurczy się rola Europy na arenie międzynarodowej, że od 2008 r. UE jest pogrążona w kryzysie gospodarczym, który trzęsie podwalinami unii walutowej. Na porządku dnia pojawiają się pytania o przetrwanie euro, wyrażające niepewność co do przyszłości całego projektu europejskiego. Osłabione Stany Zjednoczone coraz bardziej tracą zainteresowanie Europą i koncentrują się na Bliskim Wschodzie oraz Azji Wschodniej. Trzeszczy w szwach system euroatlantycki, a do przejęcia kontroli nad światem przygotowują się mocarstwa wschodzące, na czele z Chinami i Indiami. Wieloletniemu już wzrostowi gospodarek Chin, Indii, a także Brazylii, towarzyszy stagnacja gospodarcza Zachodu, a paralelności tych procesów rodzi strategiczne implikacje, zwiastujące kres trwającej od końca XIX wieku dominacji Zachodu i powstawanie nowego porządku światowego<sup>22</sup>.

Norweski uczyony Jurgen Randers, współtwórca słynnego w XX wieku raportu pt. *Granice wzrostu*, zajmujący się analizą systemów złożonych, w opublikowanym w czerwcu 2012 r. nowym raporcie *2052. A Global Forecast for the Next Forty Years* (2052. Globalna prognoza na następne 40 lat) dowodzi, że żyjemy w złożonym świecie, w którym konsekwencje niewinnych wydawałoby się działań mogą mieć zupełnie nieoczekiwane skutki i przewiduje, że to Chiny staną się

<sup>21</sup> Por. H. W. Maull, *World Politics in Turbulence*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, nr 1, 2011, s. 11–25.

<sup>22</sup> Por. N. Gnesotto, *Przyszłość Europy...*, wyd. cyt., s. 7; L. Czechowska, *Powrót Średniowiecza?*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2011, s. 47–6; A. Tausch, *Globalizacja a przyszłość rozwoju i demokracji w Europie. Wnioski z nowej analizy ilościowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2012, s. 79–92.

nowym hegemonem, przejmując od Stanów Zjednoczonych przywództwo nad światem<sup>23</sup>.

Chiny już dziś są największym eksporterem i największym producentem dóbr przemysłowych, zgromadziły też największe rezerwy walutowe. Potrzebowały niewiele czasu, aby awansować w hierarchii największych potęg gospodarczych z czwartego na drugie miejsce, wyprzedzając najpierw Niemcy, a potem Japonię. W latach 1989–2009 ich PKB, mierzony w cenach bieżących, wzrósł trzydziestokrotnie, a PKB *per capita* – dwudziestokrotnie. Ich potęga gospodarcza staje się widoczna gołym okiem i jest tylko kwestią czasu zrównanie się jej ze Stanami Zjednoczonymi. Za rosnącymi wpływami gospodarczymi idą ambicje polityczne i wojskowe Pekinu, np. w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej, gdzie Chiny sukcesywnie wypychają wpływy amerykańskie czy w ogóle zachodnie. Co ciekawe, w Stanach Zjednoczonych już dziś Chiny traktuje się jako potencjalnego rywala w sferze militarnej. Jednak, zdaniem wielu ekspertów, Chiny jako państwo o ustroju autorytarnym nie mają legitymacji do tego, aby swoją potęgę gospodarczą przekuć w przywództwo polityczne nad światem<sup>24</sup>. Nie jestem tego taki pewien, bo, po pierwsze, zwycięzca nie będzie nikogo pytał o zdanie, a po drugie, nigdzie nie jest powiedziane, że komunizm w Chinach będzie ustrojem wiecznym.

Jeśli pozycja i rola Stanów Zjednoczonych jest dziś mocno zagrożona, to tym bardziej niebezpieczna staje się sytuacja Europy i Unii Europejskiej. Najnowsze dane urzędu statystycznego Unii Europejskiej, Eurostatu, pokazują, że przyszłość nie napawa optymizmem. Jak pisze profesor Arno Tausch; „Stopy wzrostu gospodarczego głównych gospodarek rdzenia Unii Europejskiej – Francji, Niemiec i Włoch – wskazują również kierunek w dół. Ignorowanie tego trendu doprowadzi do jeszcze głębszego spadku tempa wzrostu gospodarczego w tych krajach. Prawdę mówiąc, z żadnego miejsca w Europie nie widać obiecanego dobrobytu”<sup>25</sup>.

Światowy kryzys finansowy obnażył też wiele słabych stron globalizacji, której skutki boleśnie odczuwa dziś również UE, a także odsłonił jej dwa najsłabsze punkty. Pierwszym było „otwarcie” tego ugrupowania państw Europy dla kapitału, zwłaszcza finansowego, spoza Unii. Drugim – pozbawienie przedsiębiorstw, banków, a także rządów narodowych, możliwości wspólnej obrony przed tym kapitałem. W obliczu zagrożenia kryzysowego kraje członkowskie Unii Europejskiej zaczęły poszukiwać własnych sposobów zabezpieczenia się przed negatywnymi skutkami globalizacji. W niektórych krajach polegało to na przedkładaniu intere-

<sup>23</sup> Por. E. Bendyk, *Wzrostozalamanie. Jak będzie wyglądał świat w 2052 roku*, „Polityka”, nr 28, 11–17.VII.2012, s. 56–57.

<sup>24</sup> Por. J. Joffe, *The Default Power*, „Foreign Affairs”, nr 5, 2009, s. 21–35; J. S. Nye, *The Future of American Power*, „Foreign Affairs”, nr 6, 2010, s. 2–12; B. Wiśniewski, *Wybrane wątki najnowszej dyskusji nad erozją potęgi Stanów Zjednoczonych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2011, s. 29–46.

<sup>25</sup> A. Tausch, *Globalizacja a przyszłość...*, wyd. cyt., s. 92.

sów narodowych ponad wspólnotowe. Była to reakcja naturalna, znajdująca potwierdzenie w każdej sytuacji kryzysowej. W rezultacie tego zaczęły narastać różnice w polityce finansowej i budżetowej, płacowej i cenowej, socjalnej i emerytalnej. Nie pomogły rygory z tytułu przyjętych przez wszystkie kraje traktatów o strefie wolnego handlu i unii celnej, wspólnym rynku oraz unii gospodarczej i walutowej. Naruszone zostały też zasady i rygory związane z przyjęciem wspólnej waluty euro, w tym nakładające na poszczególne kraje obowiązek przestrzegania 3-procentowego udziału deficytu budżetowego w produkcie krajowym brutto. Dotyczyło to przede wszystkim Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Portugalii i Włoch. W trudnej sytuacji znalazły się też kraje Europy Środkowej i Wschodniej, w tym zwłaszcza Węgry, Czechy, a także Polska. Wszystkie one zostały uznane przez agencje ratingowe za zagrożone kryzysem, co odbiło się negatywnie na poziomie oprocentowania obligacji (spadek) i zaciąganych kredytach (wzrost). Równocześnie obniżyła wartość walut narodowych (w krajach spoza strefy euro) oraz wartość euro w stosunku do dolara i innych walut światowych (np. franka szwajcarskiego). W konfrontacji z globalnym rynkiem finansowym okazało się, że Unia Europejska jest zbyt małym organizmem gospodarczym, by mógł on przeciwstawić się rynkowi globalnemu. Dlatego też UE dziś powinna inicjować dyskusje na forum światowym na temat zabezpieczenia się przed kryzysem finansowym w skali globalnej<sup>26</sup>.

W związku z tymi nowymi zagrożeniami i wyzwaniem, jakie stoją dziś przed Europą i światem, trzeba Unii Europejskiej zapewnić silne przywództwo, które będzie gotowe do zmiany obecnego paradygmatu Unii i opracowania nowej wizji (strategii) jej rozwoju, w centrum której powinni być obywatele i ich problemy. Tym bardziej, że dziś w krajach UE narasta rozdział między postawą elit a tymi, którzy stoją niżej w hierarchii społecznej. Poobijanym przez kryzys krajom Bruksela radzi głównie zaciskanie pasa, a tymczasem już co trzeci mieszkaniec najbardziej rozwiniętych krajów świata w wieku od 15 do 24 lat nie pracuje i nie uczy się. W UE wskaźnik bezrobocia wśród młodych wynosi 22,6%. W Hiszpanii i Grecji przekracza nawet 50%, a coraz więcej młodych ludzi jest tak zniechęconych poszukiwaniem pracy, że nie rejestruje się już w urzędach pracy i przestaje być oficjalnie zaliczanymi do kategorii bezrobotnych. Równie źle – pod tym względem – jest w Polsce. W ciągu roku (od marca 2011 r. do marca 2012 r.), mimo relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarki, udział osób w wieku 15–24 lata pozostających bez pracy wzrósł z 25% do 26,7%<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Por. P. Bożyk, *Neoliberalizm a kryzys w strefie euro. Geopolityczne przyczyny i skutki kryzysu*, [w:] M. Guzek (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012, s. 308–313. Patrz także: D. Rosati, *Przyczyny i mechanizmy kryzysu finansowego w USA*, „*Ekonomista*”, nr 3, 2009; W. Szymański, *Niepewność i niestabilność gospodarcza. Gwałtowny wzrost i co dalej?*, Difin, Warszawa 2011.

<sup>27</sup> Por. J. Bielecki, *Nowe pokolenie młodych bezrobotnych radykalizuje Europę*, „*Dziennik Gazeta Prawna*”, 23.05.2012.

Łącznie, dziś w Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych, Japonii i kilku innych najbogatszych państwach świata już 75 mln młodych osób pozostaje bez pracy<sup>28</sup>. Według ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) sytuacja ta nie zmieni się co najmniej do 2016 r. Rośnie więc „stracone pokolenie”, a to rodzi bardzo niebezpieczne zjawisko, które może doprowadzić do radykalizacji sceny politycznej i ciążyć bardzo długo na perspektywach wzrostu gospodarczego. Dlatego dziś nie uzdrawianie finansów publicznych, ale właśnie walka z bezrobociem wśród młodych powinna być priorytetem UE, a zwłaszcza takich państw członkowskich, które, jak Grecja i Hiszpania, są najmocniej dotknięte kryzysem. Codziennie słysząc, że Europa ma już dość oszczędzania, że przyczyną powyższych problemów w UE są cięcia finansowe, że zupełnie pominięto aspekt wzrostu gospodarczego<sup>29</sup>.

Wyżej wymienionym wyzwaniom i problemom musi sprostać UE, jeśli chce umocnić swoją pozycję na mapie politycznej świata i współtworzyć nowy porządek międzynarodowy. Alternatywą bowiem jest jej rozpad i dezintegracja Europy, a w rezultacie tego renesans nacjonalizmu, który pociągnie za sobą podziały, kryzysy i konflikty między państwami i narodami. W globalnym układzie sił Europa wówczas zostałaby totalnie zmarginalizowana; stałaby się klasyczną peryferią.

\*

Szukając przyczyn obecnych trudności, z którymi boryka się Unia Europejska niektórzy eksperci i badacze dowodzą, że są to efekty jej rozszerzenia o dziesięć kolejnych państw z Europy Środkowo-Wschodniej w dniu 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. Uważają oni to rozszerzenie za błąd, gdyż było ono spowodowane przesłankami politycznymi, a nie gospodarczymi i społecznymi, co pociągnęło za sobą duże koszty, na które „stara” Unia nie było dostatecznie przygotowana. Poważne zarzuty stawia się też polityce wschodniej UE i będącej jej efektem Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, której poświęcona jest niniejsza praca. W pracy tej autorzy próbują zweryfikować powyższą hipotezę oraz ukazać genezę, przesłanki i efekty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, realizowanej przez Unię Europejską od 2004 r. do dnia dzisiejszego.

Wraz z rozszerzeniem o kraje Europy Środkowej i Wschodniej UE zyskała nowych sąsiadów. W związku z tym jednym z priorytetów Unii stało się stworzenie względnie spójnej polityki wobec nowych państw sąsiedzkich. A najważniejszym jej celem było niedopuszczenie do powstania nowych linii podziału w Euro-

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Por. R. Petru, *Oszczędności nie są przyczyną kłopotów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 23.05.2012.



pie, a także stworzenie takich form integracji i współpracy regionalnej, aby zapewnić stabilność polityczną, rozwój gospodarczy oraz zmniejszyć nierówności społeczne. Zarówno krajom Unii Europejskiej, jak i jej nowym sąsiadom zależało wówczas na tym, aby nowa granica zewnętrzna nie stała się barierą dla handlu czy współpracy transgranicznej. Przemawiały za tym względy wzmocnienia bezpieczeństwa (zarówno w rozumieniu politycznym i militarnym), a także względy gospodarcze oraz wzmocnienie pozycji Unii jako podmiotu na arenie międzynarodowej.

W unijnym dokumencie strategicznym pt. *European Neighbourhood Policy* (Europejska Polityka Sąsiedztwa – EPS) nową polityką sąsiedztwa objęto wówczas następujące kraje: Rosję, Ukrainę, Białoruś, Mołdawię, Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię i Tunezję. EPS pomyślana została jako alternatywa dla członkostwa w Unii Europejskiej. Inicjatywa ta nie obejmowała Turcji, Rumunii i Bułgarii, a także krajów zachodnich Bałkanów, gdyż zakładano, że w pierwszej kolejności kraje te mogą stać się członkami UE. Obejmuje więc ona państwa basenu Morza Śródziemnego, Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (nie obejmuje Rosji, która jednostronnie odmówiła udziału w takiej formie współpracy). Podstawą prawną EPS jest artykuł 310 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie (TWE). Artykuł ten upoważnia Wspólnotę do zawarcia z jednym lub większą liczbą państw umów tworzących stowarzyszenie, charakteryzujących się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami. O podpisaniu oraz zawarciu takiej umowy decyduje Rada, stanowiąca jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej. Umowa ustanawiająca stowarzyszenie jest zawierana po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 300 ust. 3 akapit drugi TWE)<sup>30</sup>.

Idea realizacji EPS zrodziła się na przełomie lat 2002–2003 i była odpowiedzią na obawy, że poszerzenie UE na wschód może doprowadzić do nowych podziałów między UE a jej bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie i południu Europy. Unia Europejska oficjalnie ustanowiła EPS w 2004 r., a jej celem jest budowanie uprzywilejowanych relacji gospodarczych i politycznych między Unią a poszczególnymi państwami sąsiedzkimi. Jak już pisałem, celem EPS nie jest jednak doprowadzenie do członkostwa w UE państw sąsiedzkich, ale współpraca w wybranych dziedzinach, które uznane zostały za ważne i potrzebne dla obu stron. EPS w praktyce sprzyja rozwojowi współpracy regionalnej i subregionalnej, a zwłaszcza korzystnie wpływa na wzrost wymiany handlowej z UE. Unia Euro-

<sup>30</sup> Por. A. Wójcik, *Ewolucja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a państwa „Południa”*, M. Kałużyńska (red.), *Unia Europejska na forum globalnym*, Biuletyn Analiz UKiE, nr 23, Warszawa 2009, s. 141.

pejska ocenia postępy dokonane przez państwa partnerskie w tzw. raportach na temat postępu (*Progress Reports*)<sup>31</sup>.

Kraje objęte EPS znacznie różnią się między sobą pod względem politycznym (w wielu z nich trudno mówić o systemie demokratycznym i przestrzeganiu praw człowieka), gospodarczym, religijnym i kulturalnym. Geograficzne sąsiedztwo zwiększa współzależność między Unią a tymi krajami nie tylko w kontekście zarządzania nowymi granicami zewnętrznymi czy przepływami transgranicznymi. Unia i sąsiedzi mają wzajemne interesy we współpracy zarówno dwustronnej, jak i całego regionu, w tym gospodarczej, np. rozbudowa infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej, ochrony środowiska, społeczno-kulturalnej itd.

Istotnym elementem współpracy z sąsiadami, służącym wspólnemu bezpieczeństwu jest też przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, przestępczości zorganizowanej i terroryzmowi. Mimo iż polityka sąsiedztwa nie zawierała obietnicy członkostwa w UE, to mogła stać się istotnym elementem budowy przestrzeni stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Niestety, do tej pory w UE nie wypracowano całościowej, szczegółowej strategii udziału państw EPS w unijnych politykach zewnętrznych, programach i agencjach. Komisja Europejska wciąż debatuje nad tymi kwestiami, zwołuje kolejne szczyty oraz prowadzi bilateralne rozmowy z najbardziej aktywnymi krajami EPS, ale bardziej wśluchuje się w ich stanowisko niż próbuje im cokolwiek narzucić ani tym bardziej mobilizować je do działania. Jak podkreśla Rafał Trzaskowski: „Bruksela dosyć sceptycznie podchodzi do całego zagadnienia. Urzędnicy Komisji nie są przekonani, iż kraje sąsiedzkie byłyby w stanie wziąć na swoje barki ciężar uczestnictwa we wspólnotowych programach. Po pierwsze, jeżeli chodzi o finansowanie swojego udziału, a po drugie, sprostanie wymogom konkurencji narzuconym przez unijne podmioty. Czasami można nawet odnieść wrażenie, że Komisja Europejska wręcz zniechęca państwa EPS przed stawianiem sobie zbyt ambitnych celów w tym zakresie”<sup>32</sup>.

W EPS, zwłaszcza jeśli idzie o jej „wschodni wymiar”, szczególną rolę do odegrania miała i ma Polska, biorąc pod uwagę jej pozycję w Europie, położenie geograficzne i długi odcinek do kontroli zewnętrznej granicy UE<sup>33</sup>. Problem ten był także przedmiotem szczegółowej analizy i badań prowadzonych przez Zakład

<sup>31</sup> Szerzej na temat EPS por. B. Kolečka, *Unijna koncepcja szerszej Europy – stanowisko Polski*, [w:] E. Teichmann (red.), *Szersza Europa i nowa polityka sąsiedzka Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2004; E. Teichmann, M. A. Weresa (red.), *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, SGH, Warszawa 2005.

<sup>32</sup> R. Trzaskowski, *Jak wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa UE?*, „Analizy Natolińskie”, nr 1933, 2009, s. 18.

<sup>33</sup> *Kształtowanie stosunków sąsiedzkich Unii Europejskiej. Rola Polski w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004, s. 3–36; *Europejska Polityka Sąsiedztwa – strategia. Komunikat Komisji*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 1, 2004, s. 24–29.

Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN, który w latach 2009–2011 kontynuował interdyscyplinarne badania naukowe na temat „Unia Europejska wobec Europy Wschodniej i rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej w XXI wieku”. Badania te – zgodnie z przyjętymi założeniami – miały charakter teoretyczny i utylitarny, a ich głównym celem była analiza i diagnoza stanowiska i polityki Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej oraz roli Polski w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej w XXI wieku. Ponadto podjęliśmy próbę sporządzenia prognozy dotyczącej polityki wschodniej UE i roli Polski w jej kreowaniu i realizacji, a także odpowiedzi na wiele pytań związanych z EPS i jej wymiarem wschodnim. Między innymi:

- na jakich zasadach powinna opierać się dalsza polityka wschodnia UE, uwzględniając aktualne realia międzynarodowe, a zwłaszcza sytuację w Europie Środkowo-Wschodniej i w poszczególnych państwach tego regionu;
- jakie są, a jakie powinny być cele doraźne i perspektywiczne polityki UE i Polski wobec państw Europy Wschodniej?;
- jakie mogą być korzyści i zagrożenia dla UE i Polski z tytułu ich zaangażowania się w politykę wschodnią?;
- czy w dobie kryzysu finansowego i postępującej globalizacji UE i Polskę stać na kontynuowanie polityki wschodniej?;
- co należy uczynić, aby polityka wschodnia UE i w niej udział Polski były bardziej klarowne i skuteczne, tzn. aby służyły poszerzaniu integracji europejskiej i nie były odczytywane przez Moskwę jako działania antyrosyjskie, sprzeczne z interesami narodowymi Federacji Rosyjskiej?

Badania te koncentrowały się wokół przyjętej tezy głównej, że Unia Europejska i Rosja to wszechstronni gracze na arenie międzynarodowej, zdolni do prowadzenia polityki o zasięgu globalnym i są wzajemnie sobie potrzebni oraz że nie mogą ze sobą rywalizować, muszą natomiast razem współpracować, także w odniesieniu do państw Europy Wschodniej. Druga oś naszych badań, to założenie (teza), że Polska jest mocarstwem co najwyżej regionalnym, zdolnym do aktywności w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i do partycypacji w unijnej polityce wschodniej, która jednak powinna godzić interesy wspólnotowe z interesami rosyjskimi i polską racją stanu.

Konkludując, badania nasze prowadzą do wniosku, że Unia Europejska potrzebuje dziś Rosji, a Rosja bardziej potrzebuje UE niż krajów postradzieckich, natomiast Polska potrzebuje UE, Rosji i krajów postradzieckich. Pokazują, że dotychczasowa polityka wschodnia Unii Europejskiej nie przyniosła pożądaných efektów, a przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Między innymi dlatego, że jest to polityka bardziej werbalna niż realna, oderwana od rzeczywistości, krótkowzroczna, determinowana bardziej partykularnymi niż ogólnoeuropejskimi inte-

resami. W istocie rzeczy jest to polityka determinowana głównie wrogością do Rosji i obawami przed jej hegemonistycznymi zapędami. Polityka ta, forsowana głównie przez Polskę, nie cieszy się szerszym poparciem państw członkowskich UE, prowadzi do napięć i nieporozumień między Unią Europejską a Rosją oraz między Polską a Rosją. Z naszych badań wynika też wyraźnie, że dotychczasowa polityka wschodnia Unii Europejskiej nie zawsze była i nie jest nadal zbieżna z polityką wschodnią Polski, co osłabia jej efektywność, bo pozwala Rosji na wygrywanie tych sprzeczności i na prowadzenie polityki nie z UE jako całością, lecz tylko z jej poszczególnymi państwami, np. z RFN i Francją, i na marginalizację Polski w Unii Europejskiej.

Co więcej, badania nasze potwierdzają tezę, że wielką słabością Unii Europejskiej jest jej niekonsekwencja w polityce międzynarodowej i brak woli politycznej, by wzmacniać jej rolę w Europie i Europy na świecie. Nie spełnił też oczekiwań, jeśli idzie o unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa międzynarodowego Traktat z Lizbony. Unia bowiem nadal zbyt wiele czasu poświęca na tworzenia nowych instytucji i strategii, a coraz mniej na ich wcielanie w życie, co widać wyraźnie właśnie przy analizie jej polityki wschodniej. W rezultacie tego mamy dziś do czynienia z rosnącą biurokracją i instytucjonalizacją Unii, chaosem kompetencyjnym jej organów, a świat gubi się w unijnych „szczytach” i „strategiach”, ale też coraz mniej wierzy w Unię mówiącą jednym głosem i zdolną do wypracowania i prowadzenia „wspólnej” polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza na odcinku polityki wschodniej.

Ten stan rzeczy i brak solidarności w polityce międzynarodowej UE – jak już wspominałem, a potwierdzają to nasze badania naukowe – wykorzystują inne państwa, zwłaszcza Rosja, która prowadzi interesy z poszczególnymi członkami, np. z Niemcami, a nie z Unią jako całością, co prowadzi do polaryzacji i stratyfikacji wśród jej państw członkowskich. Dlatego też Polska – naszym zdaniem – musi uczynić wszystko, co w jej mocy, aby UE była aktywnym podmiotem stosunków międzynarodowych, a jej głos był z uwagą słuchany przez wszystkich aktorów na arenie międzynarodowej, w tym przez USA, Rosję i Chiny. W stosunkach zaś z naszymi mniejszymi sąsiadami, w tym z Białorusią i Ukrainą czy Mołdawią powinniśmy się kierować zasadą bezinteresownej życzliwości, uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, ale nie ingerować w ich sprawy wewnętrzne, dzięki czemu zdobędziemy w regionie i w Unii Europejskiej, silną pozycję państwa odpowiedzialnego, budzącego szacunek i uznanie, a co pozwoli nam osiągnąć ów status mocarstwa regionalnego.

O powyższych problemach szczegółowo piszą poszczególni autorzy na łamach niniejszej pracy, która jest także jednym z efektów naszych dotychczasowych badań nad polityką wschodnią Unii Europejskiej, a zwłaszcza na temat Europejskiej Polityki Wschodniej i Partnerstwa Wschodniego. Teksty tutaj publikowane

były też przedmiotem dyskusji na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Europejska Polityka Sąsiedztwa – cele, dotychczasowe doświadczenia i efekty oraz perspektywy”, zorganizowanej przez Zakład Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN i Komitet Nauk Politycznych PAN.

Prezentowana książka, mająca charakter naukowej monografii, składa się z pięciu części i aż dziewiętnastu rozdziałów. I tak, część pierwsza ukazuje genezę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i składa się z pięciu rozdziałów. Część druga poświęcona jest różnym implikacjom Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru wschodniego i zawiera sześć rozdziałów. W części trzeciej, liczącej trzy rozdziały, przeanalizowane zostały problemy związane z tzw. Wymiarem Północnym i Południowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Natomiast część czwarta dotyczy roli Polski w kształtowaniu i realizacji EPS i składa się z dwóch rozdziałów. Zaś część piąta, ostatnia, która składa się z trzech rozdziałów, ukazuje stan obecny i perspektywy EPS.

Większość autorów tutaj piszących dość krytycznie ocenia EPS i zwraca uwagę na fakt, iż staje się ona coraz mniej skuteczna. Podkreślają, że jest ona *de facto* „jednokierunkowa” i nie daje krajom, do których jest adresowana praktycznie żadnej siły oddziaływania na europejskich partnerów. Z kolei ustanowienie przez Francję Unii dla Śródziemnomorza (2008 r.) jako próby przeciwwagi dla Partnerstwa Wschodniego (2009 r.), forsowanego wiele lat przez Polskę, postrzegają w kategoriach koniecznego rozróżnienia dwóch części składowych EPS – krajów „Południa” i „Wschodu”, co w praktyce prowadzi do jej osłabienia i polaryzacji postaw między poszczególnymi państwami członkowskimi UE, dzieląc ich na sympatyków „Południa” lub „Wschodu” Europy. Podkreślają też, że wbrew nadziejom i oczekiwaniom, wejście w życie Traktatu z Lizbony nie ożywiło EPS i nie wpłynęło na jej niezbędne reformy, co potwierdziła też prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. oraz zwołany wówczas do Warszawy szczyt Partnerstwa Wschodniego, który zakończył się fiaskiem<sup>34</sup>.

Przekazując niniejszą książkę do rąk czytelników i życząc im ciekawej lektury, pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom za wysiłek badawczy i wkład pracy oraz złożyć wyrazy ubolewania, że praca ta ukazuje się dopiero teraz, czyli po dość długiej przerwie od momentu przekazania poszczególnych tekstów do druku. Liczę, że nasza kolejna publikacja naukowa poświęcona Unii Europejskiej pogłębi debatę publiczną na temat jej roli na arenie międzynarodowej oraz uświadomi fakt, że nie tylko wyczerpał się dotychczasowy model

---

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat por. J. M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2012.

Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale w ogóle dotychczasowy model integracji Europy<sup>35</sup>.

Niestety, czy się to komuś podoba, czy nie, Unia Europejska od lat dryfuje i jeśli chce odgrywać istotną rolę w świecie i umocnić pozycję Europy w nowym łańdźie międzynarodowym, musi przekształcić się z unii gospodarczo-walutowej w silną europejską federację polityczną, która obejmie unię walutową, fiskalną i bankową oraz społeczno-polityczną. Europa bowiem dziś potrzebuje nowego modelu integracji, a Unia Europejska potrzebuje nowych reform, nowych elit i przywódców politycznych, a także nowego spojrzenia na istotę narodowej suwerenności i demokracji.

*Józef M. Fiszer*

---

<sup>35</sup> Por. W. Gadomski, *Europa pęka – demokracja nie*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12.06.2011, s. 14–15; P. Buras, *Jak uratować Unię i nie zniszczyć demokracji*. *DNN Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 30.06.–1.07.2012, s. 18.