

**Paweł Olszewski**

## WYMIARY EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA JAKO WYRAZ UNIJNEJ GEOPOLITYKI?

Niniejszy artykuł jest próbą przeanalizowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w aspekcie jej znaczenia dla wspólnotowej geopolityki i udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy jest ona wyrazem unijnej geopolityki, czy też ma tylko wymiar regionalny lub subregionalny? Jest także próbą ustalenia, czy owa geopolityka Unii Europejskiej w ogóle istnieje i jest kreowana mniej lub bardziej świadomie właśnie w owym rozumieniu. Ponieważ Europejska Polityka Sąsiedztwa wywodzi się i wpisuje bezpośrednio we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, nie bez znaczenia pozostaje kwestia przedstawienia i omówienia dwóch europejskich strategii bezpieczeństwa, które ze względu na termin ich ogłoszenia są znaczące dla tegoż zagadnienia. Pierwsza z nich to opublikowana w 2003 roku w dokumencie o nazwie: „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, a druga to – zaprezentowany w 2010 roku Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”.

### STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ 2003 ROKU

W 2003 roku doszło do przyjęcia w ramach Unii Europejskiej dokumentu o nazwie „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”. Dokument był przygotowany w związku ze zwiększającymi się potrzebami nie tylko ukształtowania, lecz także rozszerzenia strefy bezpieczeństwa Unii Europejskiej zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, obejmującym państwa mające po rozszerzeniu w 2004 roku sąsiadować ze Wspólnotami. Już we wstępie autorzy dokumentu stwierdzili, że „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobro-

bytem, bezpieczeństwem i wolnością”<sup>1</sup>, by dalej w tej samej części podkreślić najważniejszy element strategii europejskiej: „stopniowe rozpowszechnianie rządów prawa i demokracji (...)”, które „(...) doprowadziło do przemiany autorytarnych reżimów w bezpieczne, stabilne i dynamiczne demokracje”<sup>2</sup>. Podniesiono w niej problem konieczności ciągłego radzenia sobie z zagrożeniami i wyzwaniem, zaznaczając potrzebę gotowości Unii Europejskiej „do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata”<sup>3</sup>. Niestety, nie sprecyzowano w rzeczonym dokumencie bardzo ogólnego pojęcia „lepszy świat”, które może pozostawiać wiele różnorodnych, subiektywnych możliwości interpretacji. Autorzy podjęli się scharakteryzowania otoczenia zewnętrznego, w ramach którego wyróżnili wyzwania globalne i główne zagrożenia. Według nich „otoczenie zewnętrzne po zimnej wojnie charakteryzuje się coraz szerszym otwarciem granic, co sprawia, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są ze sobą nierozzerwalnie związane (...) Zwiększył również zależność Europy od wspólnej połączonej infrastruktury w zakresie transportu, energii, informacji i innych dziedzin życia. (...) W wielu przypadkach problemy gospodarcze wiążą się z problemami politycznymi i gwałtownymi konfliktami”<sup>4</sup>. Wobec powyższego stwierdzili, że „bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem rozwoju”<sup>5</sup>. Jednocześnie stworzyli katalog najbardziej niepokojących zagrożeń, w ramach którego wyliczono: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, rozpad państwa i przestępczość zorganizowaną. Niestety, przypisana każdemu z nich ogólna charakterystyka wręcz razi swoją prostotą, brakiem głębszej analizy i wykazuje powtórzenia oczywistych, nawet dla osoby niebędącej badaczem tychże kwestii. W ten sposób nie wnoszą one nic w charakterystykę owych zagrożeń. Warto więc w celu umotywowania poglądów autora tego tekstu przytoczyć wspomniane opisy wymienionych zagrożeń: „terroryzm zagraża życiu ludzi, powoduje wzrost wydatków, prowadzi do osłabienia otwartości i tolerancji naszych społeczeństw oraz stanowi coraz większe zagrożenie strategiczne dla całej Europy (...) Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia stanowi największe zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa (...) Konflikty regionalne, takie jak te w Kaszmirze, regionie Wielkich Jezior oraz na Płw. Koreańskim mają taki sam pośredni i bezpośredni wpływ na interesy

<sup>1</sup> „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf).

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

europäische wie Konflikte beginnend sich näher, vor allem in der Nahen Osten (...). Zusammenbruch der Staaten: schlechte Regierung – Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und Bürgerkriegs koordinieren die Staaten von innen (...) Verbrechen organisiert: Europa ist das Hauptziel der organisierten Verbrechen. Das interne Bedrohung für unsere Sicherheit hat einen erheblichen externen Maßstab: transnationaler Drogenhandel, Menschenhandel, illegale Einwanderer und Waffen“<sup>6</sup>. Beachtend und katalogisierend diese Bedrohungen, wurden strategische Ziele festgelegt, zu denen gehören: Antwort auf die Bedrohungen, der Aufbau der Sicherheit in unserer Nachbarschaft (unijonisch), die internationale Ordnung auf der Grundlage der wirksamen Multilateralismus. In ihrem Rahmen sind ausgetauscht die einzelnen Maßnahmen durchgeführt durch die Europäische Union zur Verwirklichung der beschlossenen Ziele. In dem Dokument wurde hervorgehoben die Bedeutung der Menschenrechte im Aufbau der internationalen Sicherheit, bestätigend: „Bedingung der internationalen Ordnung auf der Grundlage der Menschenrechte ist die Entwicklung der Menschenrechte in Reaktion auf die Verbreitung (Waffen), die Entwicklung des Terrorismus und die allgemeine Erwärmung des Klimas“<sup>7</sup>. Es ist ohne Zweifel die Aufrechterhaltung der Grundregel der Wirkung der Europäischen Union auf der globalen Ebene, die als „soft power“ bezeichnet wird. Gleichzeitig wird behauptet, dass „die beste Verteidigung unserer Sicherheit sind die gut regierten demokratischen Staaten. Die Förderung der guten Regierungen, die Unterstützung der politischen und sozialen Reformen, die Bekämpfung der Korruption und der Machtmissbrauchs, die Einführung der Gesetze und der Menschenrechte sind die besten Mittel zur Stärkung der internationalen Sicherheit“<sup>8</sup>. Es wurde bestätigt, dass „die Unterstützung der wirksamen Regierungen durch die Hilfsprogramme, die sogenannte Bedingtheit (*conditionality*) und die Maßnahmen im Bereich des Handels sind wichtige Merkmale unserer Politik, die wir in der Zukunft stärken sollten. Die Welt wird als ein Raum der Gerechtigkeit und der Möglichkeiten für jeden angesehen werden, der sicherer für die Europäische Union und ihre Bürger ist“<sup>9</sup>. Man kann daher die oben genannten als die Versprechen der Schaffung der Instrumente, die die Wirkung der Europäischen Union über ihre Grenzen hinaus, wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, was verbunden ist in einem hohen Maße mit der Vorbereitung, wie es die Autoren des Dokumentes: „Kultur der Strategie“<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> „Sichere Europa in einem besseren Licht – Europäische Strategie der Sicherheit“, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf)

<sup>10</sup> Ibidem.

## PROJEKT STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ: „DĄŻĄC DO EUROPEJSKIEGO MODELU BEZPIECZEŃSTWA” Z 2010 ROKU

W trakcie prezydencji hiszpańskiej został przygotowany projekt nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zatytułowany „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”. Za jedno z głównych jego haseł przyjęto wymienianą już we wstępie „jedność w różnorodności”<sup>11</sup>, która ma stanowić podstawę wszelkich działań prowadzących do zbudowania jednolitej koncepcji bezpieczeństwa. Jednakże dla potrzeb prawidłowego sklasyfikowania zagrożeń, wprowadzenia odpowiednich instrumentów i mechanizmów kształtowania owego bezpieczeństwa oraz ich usystematyzowania przyjęto definicję bezpieczeństwa, która jest niejako punktem wyjścia do dalszych zapisów znajdujących się w powyższej propozycji strategii. Stwierdzono, iż: „bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów i mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli”<sup>12</sup>. Wspomniane w tej definicji zagrożenia zostały określone w sposób następujący: „największe dziś dla Europy niebezpieczeństwa i zagrożenia związane są z przestępczością, takie jak: terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna – niesłychanie szybko ewoluują w ślad za postępem naukowym i technicznym, by służyć do nielegalnego wykorzystywania i podkopywania wartości i dobrobytu naszych otwartych społeczeństw”<sup>13</sup>. Jednocześnie wymieniono je w ramach najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, przywołując opracowane działania, strategie bezpieczeństwa państw członkowskich oraz różnorodne modele współpracy mające służyć przeciwdziałaniu tymże zjawiskom<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> „W walce z tymi zjawiskami państwa członkowskie Unii Europejskiej opracowały własne działania i strategie bezpieczeństwa, a w odpowiedzi na przemieszczanie się przestępców między sąsiednimi państwami – stworzyły też wzajemne dwustronne, wielostronne i regionalne modele współpracy”. Ibidem.

W ramach niniejszego dokumentu przyjęto również wiele narzędzi, które mają ułatwić współpracę państw członkowskich w zakresie przewidywania i zwalczania zagrożeń. Zaliczono do nich: „analizę przyszłych sytuacji i scenariuszy: przewidywanie zagrożeń; właściwą reakcję: planowanie, tworzenie programów i usuwanie skutków; skuteczność w terenie: praca agencji, instytucji i organów (np. EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX); narzędzia oparte na wzajemnym uznawaniu, służące do wymiany informacji oraz ułatwiające wspólne śledztwa i operacje”<sup>15</sup>.

Zdecydowanie ważniejszym aspektem zawartym w propozycji strategii jest model bezpieczeństwa, który został stworzony i zaprezentowany w jej ramach. Model ten składa się z kilku znaczących elementów, takich jak: ochrona porządku publicznego, współpraca wymiarów sprawiedliwości, zarządzanie granicami i ochrona ludności, wszystkie ustawione na jednym poziomie znaczenia dla bezpieczeństwa. Twórcy propozycji strategii przygotowali jednocześnie zasady działania w ramach powyższego modelu, do których zaliczyli takie elementy, jak: „wzajemnie sprzężona polityka w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (...), ochrona wszystkich obywateli (...), przejrzystość i możliwość rozliczania działań (...), dialog jako sposób na pokonywanie różnic w duchu tolerancji, szacunku i swobody wyrażania opinii (...), integracja, włączenie społeczne oraz walka z dyskryminacją, jako główne elementy bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (...), solidarność między państwami członkowskimi w obliczu wyzwań przerastających pojedyncze państwa lub wymagających zgodnego działania, które służy całej Unii Europejskiej (...), wzajemne zaufanie jako podstawa udanej współpracy”<sup>16</sup>. Odnosząc się do powyższych założeń, przyjęto zgodnie z nimi tzw. Strategiczne Wytyczne Działania i zaliczono do nich między innymi: szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym; zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa; prewencja i uprzedzanie wypadków poprzez wdrażanie działań profilaktycznych opartych na danych wywiadowczych; opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji; współpraca operacyjna; współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, zintegrowane zarządzanie granicami; stawianie na innowacje i szkolenia; zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego a współpraca

<sup>15</sup> Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

<sup>16</sup> Ibidem.

z państwami trzecimi; elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań<sup>17</sup>. Powyższe wytyczne obejmują swoim zakresem wybrane aspekty funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w szczególności w odniesieniu do transpozycji zasad prawa, współpracy instytucjonalnej i reguł funkcjonowania poszczególnych instytucji.

## EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA

Europejska Polityka Sąsiedztwa została przyjęta w 2004 roku jako swoista kontynuacja procesu rozszerzeniowego, który objął wówczas 10 nowych państw, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Było to określane mianem rozszerzenia wschodniego oraz element kontynuacji procesu integrowania państw leżących w strefie zainteresowania Unii Europejskiej bez konieczności jej dalszego fizycznego poszerzania, wobec którego już wówczas istniał opór wewnętrzny spowodowany obawą o zdolność sprawnego zarządzania, instytucjonalnej jak i ekonomicznej wydajności Unii. EPS została przyjęta także z powodu uformowania się w 2004 roku nowego kształtu geograficznego Unii, wejścia jej w nową sytuację polityczną i chęcią oddziaływania i stabilizowania terytoriów graniczących w ramach nowych granic rozszerzonej Wspólnoty. Wraz z owym rozszerzeniem pojawiły się zarówno nowe szanse, do których zaliczyć można zbliżenie do nowych rynków zbytu, powiększenie spectrum oddziaływania w ramach demokracji, czy też szeroko pojmowanej europeizacji jak i zagrożeń, wśród których znajdują się zarówno te podstawowe znane społeczności międzynarodowej od wieków, a więc konflikty etniczne, problemy gospodarcze, jak i asymetryczne znane, lecz określane jako nowe ze względu na swoją rosnącą i zmieniającą się dynamikę, takie jak terroryzm, migracje i inne. EPS stanowi jednocześnie element oddziaływania na takie państwa, jak Ukraina, jakże ważne dla europejskiej stabilności, bezpieczeństwa energetycznego i powiększania rynków zbytu. Z drugiej strony jest też elementem ograniczania wpływów Federacji Rosyjskiej wykonywanym w ramach europejskiej strategii wykorzystywania w polityce zagranicznej zasad i sposobów ujętych w krótkim, lecz znaczącym terminie „soft power”.

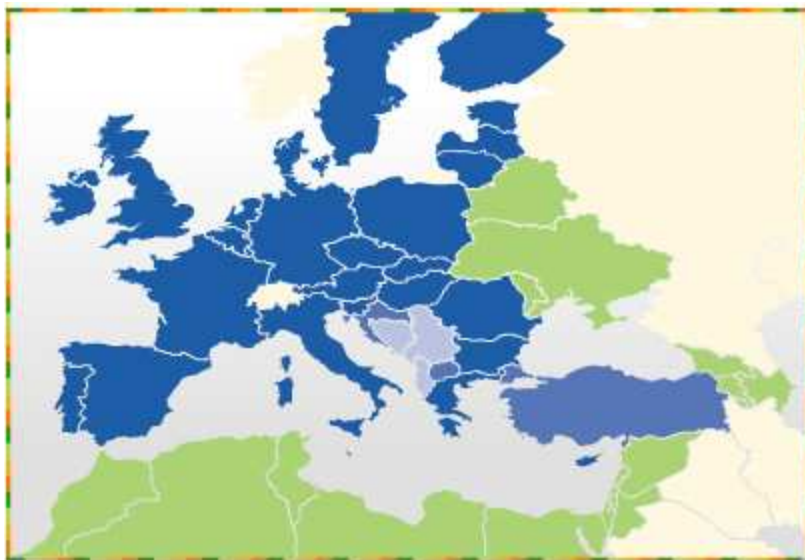
Kształtując Europejską Politykę Sąsiedztwa, ustanowiono trzy wymiary: wschodni, południowo-wschodni i południowy. Wymiar wschodni i południowo-wschodni wymieniany jest często razem i obejmuje takie państwa, jak: kraje

<sup>17</sup> Szerzej: *ibidem*.



poradzieckie: Białoruś, Ukraina, Mołdowa; państwa południowego Kaukazu: Gruzja, Azerbejdżan, Armenia i wymiar południowy: Maroko, Syria, Tunezja, Algieria, Libia, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania i Liban.

Mapa: Unia Europejska i jej sąsiedzi



Źródło: [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)

Państwa objęte działaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa uczestniczą w niej dobrowolnie, przyjmując jej zasady i poszczególne projekty. Jest to w pewnym sensie wybór polityczny otwierający możliwości szerszej współpracy bez ścisłego wiązania instytucjonalnego i rozbudzania dążeń integracyjnych. Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec powyższego jest pośrednim projektem i pomostem między integracją a jej brakiem, stanowi element zbliżający objęte państwa do struktur unijnych i pozwalający utrzymać je w strefie wpływów Wspólnoty bez konieczności ustanawiania ścisłych więzów. Umożliwia i zachęca państwa ościenne do przeprowadzania szeroko pojętych reform instytucjonalnoprawnych, mających na celu demokratyzację życia politycznego, gospodarczego i społecznego, nadających ich strukturom charakter prorozwojowy i nastawiony na pokojowe współistnienie. Wynika z nich również zakres Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ujęty w dokumentach programowych, jako trzy główne cele, do których zaliczono: dobrobyt,

bezpieczeństwo i stabilizację. Owe cele realizowane są poprzez promocję reform, promocję rządów prawa, tworzenie i poprawę funkcjonowania systemów demokratycznych, wdrażanie programów pomocowych wspierających wszechstronny rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny. W celu ich wykonania, mając jednocześnie na uwadze budowę strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską, która mimo wszystko negatywnie podchodzi do kwestii sąsiedztwa jako do pewnej formy rywalizacji i naruszania rosyjskich interesów w regionie poradzieckim, oferuje dialog polityczny, budowę pogłębionych relacji politycznych i gospodarczych, pomoc finansową wdrażaną w ramach Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI) oraz zawieranie Porozumień o Partnerstwie (kierunek wschodni) i Porozumień o Stowarzyszeniu (kierunek południowy).

Realizując swoje zamierzenia poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, Unia Europejska w znaczący sposób dokonuje eksportu idei, pomocy finansowej, doradczej, organizacyjnej i technologicznej w tym podejmuje się współuczestnictwa w przedsięwzięciach obejmujących rozwiązywanie sporów i konfliktów międzynarodowych. Do takich należą działania w Naddniestrzu i na linii izraelsko-arabskiej. Powyższe wyraża się w pewnym sensie w hasło „zjednoczeni w różnorodności”, a więc w poszukiwaniu elementów stycznych pomiędzy Unią Europejską a państwami sąsiadującymi. Wspólnota musi jednocześnie kontrolować, przewidywać i zapobiegać nowym zagrożeniom, które poprzez swoją dynamikę wymuszają na niej coraz to nowe reakcje i konieczność podejmowania działań o charakterze prawnym, humanitarnym, ideowym oraz mediacyjnym. Dlatego też poprzez mechanizmy i instrumenty, przypisane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Unia Europejska podejmuje się kształtowania państw zdolnych charakteryzować się dobrym rządzeniem, dobrym zarządzaniem, neutralizacją konfliktów oraz minimalizowaniem społecznych dysfunkcji. Owe działania nie ograniczają się tylko do wnętrza państw leżących w zakresie szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej, lecz również obejmują granice unijne, które po pierwsze, mają pozostawać nienaruszalne w ramach *status quo*, a po drugie, muszą być niezwykle szczelne i sztywne. Takie podejście powoduje, że mamy do czynienia z pewnym „rozdwójaniem jaźni”, ponieważ Unia przy jednoczesnym rozluźnianiu relacji z państwami sąsiadującymi, wspomaganie ich, wdrażaniu handlu uprzywilejowanego, a nawet wprowadzaniu bardzo liberalnej polityki wizowej; zacieśnia kontrolę na granicach i uszczelnia je tworząc „outer space”, czyli „przestrzeń poza” mającą zupełnie inny charakter i realia funkcjonowania jak rzeczona Unia Europejska. W tym zakresie Europejska Polityka Sąsiedztwa ze swoimi głównymi celami: dobrobytem, bezpieczeństwem i stabilizacją w każdym



aspekcie odwołuje się jedynie do korzyści Wspólnoty bez względu na to, czy rzeczywiście wręcz „rykoszetem”, mimo że zamierzonym, trafia w państwa nią objęte i pozwala na stworzenie w nich owych oczekiwanych dla samej Unii rezultatów.

Ponieważ nie jest celem autora prezentowanie tu poszczególnych koncepcji, sposobów działania i programów, które znajdują się w spektrum EPS, a jedynie rozważenie jej charakteru i jakości względem geopolityki unijnej, toteż pominięty zostanie szereg zbędnych w tym przypadku przykładów i odwołań do poszczególnych opracowań i relacji. Swoją uwagę poświęcę natomiast na przeanalizowanie wpływu EPS na zewnętrzne działania Unii, jako wyraz jej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i oddziaływania na najbliższe otoczenie, którego stan ma wymierny wpływ na nią samą.

## WYMIARY EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA JAKO WYRAZ UNIJNEJ GEOPOLITYKI?

Zasadnicze pytanie niniejszego artykułu dotyczy oddziaływania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i jej wymiaru w polityce zagranicznej Unii Europejskiej. Czy stanowi ona wyraz geopolityki owej zintegrowanej struktury poszukującej stabilizacji i dobrobytu, czy jest tylko pewną mniej lub bardziej rozwiniętą kolejną koncepcją zasadzającą się na takich elementach, jak udzielanie pomocy rozwojowej i wspieranie procesów demokratyzacji życia politycznego, ekonomicznego i społecznego? Odpowiedź na to pytanie jest ściśle związana z koniecznością przynajmniej pobieżnego zaprezentowania teoretycznych odniesień względem geopolityki, a także wybrania tych, które mogą w określony sposób odnosić się lub wpisywać w działania Unii Europejskiej ujęte w zakres Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Odwołując się do teorii geopolitycznych, warto wspomnieć o wizji geopolityki jako swoistym powiązaniu przestrzeni z organizmami politycznymi. Ważnym elementem jest problem, który wynika z owego podejścia, a więc zagadnienie potęgi państwa i czynników oraz faktów wpływających na jej posiadanie lub brak, z czym także powiązana jest ściśle kwestia źródeł potęgi i jej granic. Rudolf Kjellen z kolei postrzega geopolitykę, jako naukę o państwie, będącym organizmem geograficznym lub zjawiskiem przestrzennym. Podobnie odnosi się do niej Karl Haushofer, prezentując geografii polityczną jako naukę badającą państwo z punktu widzenia przestrzeni, a geopolitykę jako tą, która umożliwia spojrzenie na przestrzeń z punktu widzenia państwa. Pierre Marie Gallois opisuje geopolitykę jako studium relacji istniejących pomiędzy prowadze-

niem polityki potęgi na płaszczyźnie międzynarodowej a ramami geograficznymi, w której się ona dokonuje. Ciekawymi w tym aspekcie wydają się być także teorie: Johna Halforda Mackindera o „sercu łądu – heartland”, Yvesa Lacoste o geopolityce jako analizie rywalizacji związanej z przestrzenią i Zbigniewa Brzezińskiego o „polu gry”, które to pojęcie znalazło odzwierciedlenie w jego publikacji zatytułowanej „Wielka Szachownica”. Z geopolityką ponadto powiązane są dwa kolejne znaczące pojęcia, do których zaliczamy geostrategię i geoekonomikę. Geostrategia z punktu widzenia V. Kaminskiego to dziedzina, która kładzie nacisk na rywalizację siły o kontrolę nad określonymi terytoriami, natomiast Alexander Del Valle prezentuje ją jako tę, która w relacjach międzynarodowych kładzie akcent na kontrolę nad terytoriami, która to kontrola jest środkiem posiadania władzy nad lub wpływu na ludzi i zasoby, jakie się tam znajdują. Geoekonomika przyznaje natomiast prymat relacjom ekonomii i przestrzeni. Stanowią one jednocześnie nieodłączny i nierozzerwalny łańcuch elementów składowych geopolityki, nie będąc jednocześnie jego jedynymi częściami.

Powyższe przykłady podejścia i sposobu postrzegania geopolityki przez wybranych badaczy w tym twórcę pojęcia, Kjellena, umożliwiają autorowi tego artykułu, udzielenie odpowiedzi, jeśli jest to oczywiście możliwe, na pytanie postawione we wstępie. Aby była ona możliwa, nie tylko musimy przeanalizować spektrum oddziaływania i wpływu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, lecz także rozważyć aspekt globalny działalności Unii Europejskiej jako całości. Zastanović się nad tym, jaką pełni ona rolę w globalnym układzie sił, szczególnie w zakresie kształtowania współpracy w wymiarze funkcjonalnym, sektorowym i prorozwojowym ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni znajdującej się w obszarze oddziaływania rzeczony Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Owa przestrzeń jest tutaj kwestią zasadniczą, gdyż to od tego, jak jest ona ukształtowana, zależy spektrum zasięgu, konstrukcja koncepcji i metody działania. Wymiary już ze względu na zakres zasięgu terytorialnego mogą stanowić podstawę do stwierdzenia, że owa geopolityka istnieje. Jednakże w tym przypadku nie ów zakres jest najważniejszy, choć znaczący, lecz to, co stanowi o jej specyfice i wdrażane jest w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Faktem jest, iż obejmuje ona zarówno różnorodną kulturę, politykę, struktury społeczne i ekonomiczne, jak i odmienną rzeczywistość lokalną i regionalną, ale faktem jest także to, że bazą wyjścia do działań jest ta sama ideologia europejska, kultura pokoju, liberalne podejście do spraw społecznych i gospodarczych oraz powszechna demokratyzacja. Ideologia europejska zasadzająca się na najprostszym, ale najbardziej trafnym określeniu „zjednoczeni w różnorodności”, które stworzone na potrzeby sto-

sunków wewnętrznych może być z powodzeniem transponowane na stosunki zewnętrzne. Kultura pokoju, w ramach której dostrzegamy wszechobecne w Unii Europejskiej i każdym jej działaniu podejście o charakterze „soft power”, poszanowanie zasad prawa, rozwiązywanie wszelkich sporów i konfliktów poprzez mediacje, negocjacje, koncyliacje i jednoznaczne poszukiwanie konsensusu. Liberalne podejście do spraw społecznych i gospodarczych, w ramach których jest rozwijana swoboda funkcjonowania jednostki i grup społecznych, często niezrozumiała i źle wykorzystywana szczególnie przez ludzi w tzw. młodych demokracjach oraz wolny, nieskrępowany nadmiernymi regulacjami rynek, gdzie państwo pełni jedynie funkcję przysłowiowego „stróża nocnego”. Powszechna demokratyzacja obejmująca wszelkie aspekty funkcjonowania państwa, jego instytucji i obywateli.

Wymienione różnorodne aspekty zdefiniowane w ramach strefy wpływów muszą być na poziomie zaprezentowanych podstaw jasno sklasyfikowane i ujednolicone, czemu właśnie służy Europejska Polityka Sąsiedztwa. Jest ona tym samym elementem całości strategii Unii Europejskiej. Wobec powyższego ma ona określone implikacje geopolityczne, do których należą: zaangażowanie Unii Europejskiej w konflikty lokalne i regionalne, zaangażowanie poza konfliktami w ramach takich sfer, jak ekonomia, kwestie społeczne i ideowe oraz wymieniona już w początkowej części artykułu dychotomia jednoczesnego rozluźniania relacji na szczeblach międzyrządowych i międzypaństwowych, a zacieśnianiu i uszczelnianiu granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest obecna w wielu miejscach objętych konfliktami zarówno w tych terytorialnie włączonych w spektrum działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jak i tych pozostających poza nią lub pośrednio z nią powiązanych. Prowadzi misje, takie jak: EULEX w Kosowie (poza EPS), EUBAM na granicy ukraińsko-mołdowskiej, partycypuje, choć ostatnio w bardzo ograniczonym zakresie w procesie rozwiązania konfliktów na linii Izrael – Palestyna, angażowała się też bardzo aktywnie w rozwiązywanie konfliktu pomiędzy Gruzją a Federacją Rosyjską. Ponadto poszczególne Plany Działania (Action Plan) dla wybranych państw zawierają wzmianki o wygaszaniu konfliktów lokalnych. „Na przykład w Planie Działania dla Mołdawii i Ukrainy znajduje się kwestia Transdniestru, w planach dla Armenii i Azerbejdżanu działania dotyczące Nagorno-Karabachu, a planie dla Gruzji – dotyczące Osetii i Abchazji”<sup>18</sup> Jednocześnie o ile w początkowej fazie istnienia Kosowa (nie jest włączone w EPS) Unia Europejska pozostawiła jego legitymiza-

<sup>18</sup> T. Grosse, *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład Wschodniego Wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2010, nr 1(9), Warszawa 2010.

cję do indywidualnych decyzji poszczególnych państw członkowskich, o tyle wspólnotowo zaangażowała się w pomoc materialną i doradztwo, a obecnie wywiera coraz większe naciski na Serbię w sprawie regulacji wspomnianej kwestii. Unia Europejska jest także obecna przy rozwiązywaniu sporów, konfliktów i sytuacji zagrażających bezpieczeństwu w wielu regionach świata, w tym w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji. Nie bez znaczenia pozostaje fakt przejmowania odpowiedzialności lub partycypacji w działaniach określonych misji od NATO i innych organizacji.

Unia Europejska w coraz większym zakresie angażuje się w zadania obejmujące promowanie demokracji, rekonstrukcję po konflikcie i pomoc finansową udzielaną przy zachowaniu zasady warunkowości. Poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, a w szczególności Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wspiera finansowo szerokie spektrum celów, przedsięwzięć i zadań obejmujących między innymi: budowę społeczeństwa obywatelskiego; kształtowanie sprawnego systemu instytucjonalnego zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym; reformowanie sądownictwa, prokuratury i policji; przeprowadza także szkolenia pracowników administracji państwowej; wspomaga kreowanie inicjatyw mających na celu odbudowę lub też utrzymanie tożsamości poszczególnych społeczności, jej symboli i pomników. Do wyżej wymienionych działań można między innymi zaliczyć takie programy, jak: TAIEX<sup>19</sup>, SIGMA<sup>20</sup>, TACIS. W powyższy zestaw działań wpisują się także, niezmiennie go wspomagając, Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, Porozumienia o Stowarzyszeniu jak i umowy o preferencyjnych warunkach handlowych. Wpisują się one we wspomnianą wcześniej dychotomię, którą autor ujął w określeniu „rozdzielenie jaźni” europejskiej, gdyż z jednej strony prowadzą do zacieśnienia wzajemnych relacji i zbliżenia, z drugiej zaś nadal występują bariery ukształtowane przez bardzo rygorystyczne podejście Unii Europejskiej do kwestii zabezpieczenia jej granic zewnętrznych, co wręcz można zestawić jako zderzenie „wewnętrznego soft power” z „zewnętrznym hard power” lub użyć określenia zachodnich badaczy o tak zwanym „hard edge”, a więc „twardej krawędzi”.

Decydenci unijni, dostrzegając powyższy fakt, wprowadzają między innymi takie rozwiązania, jak ułatwienia wizowe, a nawet znoszą wizy, jednakże obec-

<sup>19</sup> Szerzej: TAIEX Activity Report, [http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/pdf/report-2008/tar08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/pdf/report-2008/tar08_en.pdf)

<sup>20</sup> Szerzej: SIGMA Assessment Reports, [http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_35550053\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en_33638100_34612958_35550053_1_1_1_1,00.html)

nie nie dla państw bezpośrednio objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, lecz włączonych w realizację unijnych koncepcji np: Serbia, Macedonia.<sup>21</sup>

Kwestia granic to jednak nie tylko kwestia liberalizacji ruchu osób, towarów i usług, ale zdecydowanie znacznie bardziej złożone zagadnienie obejmujące nie tylko poszerzenie spektrum oddziaływania Unii Europejskiej na inne państwa poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, lecz także element zbliżania do państw i terytoriów odległych, określanych mianem „sąsiadów naszych sąsiadów”, których problemy polityczne, ekonomiczne, społeczne i inne stają się realnym zagadnieniem, które musi znaleźć odzwierciedlenie w polityce unijnej. Europejska Polityka Sąsiedztwa jest, więc w tym przypadku instrumentem oddziaływania na inne podmioty, równocześnie generując nowe szanse, problemy i zagrożenia. Stanowi wobec powyższego element prowadzący do intensyfikacji interakcji z innymi państwami. Nie powstaje jednakże ona tylko i wyłącznie na linii Unia Europejska – państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa – sąsiedzi tychże państw, lecz występuje także na poziomie: Unia Europejska – inni aktorzy międzynarodowi. Fakt ten wynika z przecinania się interesów jak i wpływów poszczególnych podmiotów państwowych. Główne interakcje zachodzą pomiędzy Unią Europejską, a państwami arabskimi regionu morza Śródziemnego, Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Wzajemne wpływy obejmują wszelkie aspekty funkcjonowanie państwa, z tymże różnorodnie są one eksponowane w zależności od sytuacji. Odmienne są także ich aspekty, gdzie np. w relacjach transatlantyckich dochodzi w dużej mierze do przecinania się niż korelacji interesów, chociaż w ostatnich latach, podejmowane są działania mające na celu minimalizowanie takich sytuacji. Powstaje natomiast wiele tez i hipotez dotyczących wzajemnych zależności, kto komu jest podporządkowany, kto z kim rywalizuje i jakie wynikają z tego powodu konsekwencje. Powyższe jest również kreowane przez często rozbieżne koncepcje państw członkowskich Unii Europejskiej i ich odmienne cele strategiczne nie zawsze wpisujące się w ogólnounijny trend. Do tych zagadnień odnosi się również James Wesley Scott, który w tym wymiarze określa geopolitykę jako zasadzającą się na trzech aspektach: polityce tożsamości, regionalizacji różnic i polityce interesu. W ramach pierwszej z nich powstaje pytanie, kto jest w, a kto poza systemem, instrumentem, działaniem? Druga pomaga określić, kto jest sąsiadem, partnerem, przyjacielem czy rywalem?

<sup>21</sup> Szerzej: M. Szpala, *UE zniesie wizy dla Macedonii, Serbii i Czarnogóry*, BEST OSW, Warszawa 2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-07-29/ue-zniesie-wizy-dla-macedonii-serbii-i-czarnogory>

Trzecia natomiast obejmuje interes ekonomiczny (gospodarczy, polityczny, stabilizacji i bezpieczeństwa). Wszystkie te elementy pozwalają na określenie tzw.: kręgów wpływu i miejsca w nich Unii Europejskiej, wraz z jej Europejską Polityką Sąsiedztwa. Kręgi powstają w ramach wymiarów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wymiar wschodni i południowo-wschodni obejmuje EPS obejmuje przenikanie się interesów: Unii Europejskiej, jej państw członkowskich, Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych, Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i wielu innych. Wymiar Południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest miejscem przenikania się interesów Unii Europejskiej, Francji, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Federacji Rosyjskiej, państw arabskich, NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest instrumentem Unii Europejskiej służącym zarówno budowaniu wpływów na strategicznie ważnych i określonych obszarach, jak i kreującym peryferia, a więc także w dużej mierze odnoszącym się w swej praktyce do teorii mówiącej o „sercu ładu”. Tworzenie tychże peryferii jest jednym z elementów gwarantowania bezpieczeństwa i realizacji własnych interesów Unii Europejskiej. Jest to także pozyskiwanie wpływów, a więc opanowywanie określonych terytoriów, oczywiście niedosłownie i nie przy użyciu siły, lecz w wymiarze kulturowym, ideowym i gospodarczym. Równocześnie jest wymianą i dostarczaniem doświadczeń, celów i środków potrzebnych do ich wykonania, a wszelkie ustalenia zapadają na poziomie instytucji w relacji Unia Europejska – państwo. Jest więc Europejska Polityka Sąsiedztwa wyrazem unijnej geopolityki, bez względu na to czy celowo, czy też przypadkowo ukształtowanej. Przy czym owa geopolityka nie jest mimo wzrastania znaczenia geografii w procesach ustalania unijnej polityki, zdemarcowana demarkacją geograficzną. Geopolityka unijna opiera się wobec powyższych faktów na tożsamości, obecności i sile oddziaływania, a także na strukturach, procesach i przepływach pomiędzy Unią Europejską a państwami, które Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje.

## BIBLIOGRAFIA

- „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf).  
Grosse T., *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład Wschodniego Wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2010, nr 1(9), Warszawa 2010.



Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

SIGMA Assessment Reports, [http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_35550053\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en_33638100_34612958_35550053_1_1_1_1,00.html).

Szpała M., *UE zniesie wizy dla Macedonii, Serbii i Czarnogóry*, BEST OSW, Warszawa 2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-07-29/ue-zniesie-wizy-dla-macedonii-serbii-i-czarnogory>.

TAIEX Activity Report, [http://ec.europa.eu/enlargement/taiox/pdf/report-2008/tar08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/taiox/pdf/report-2008/tar08_en.pdf).

## STRESZCZENIE

Artykuł stanowi fragment szerszych badań prowadzonych na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, będąc jednocześnie próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie o jej znaczenie i wymiar we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityce Zagranicznej i Obrony. Wątkiem przewodnim jest przeanalizowanie tezy, iż EPS jest przejawem istnienia unijnej geopolityki, i zestawienia jej z twierdzeniem, że stanowi ona tylko realizowane *ad hoc* działania obejmujące z racji potrzeby poszerzenia strefy unijnego bezpieczeństwa, państwa sąsiadujące z Unią Europejską.

## SUMMARY

The article is a part of broader research on the European Neighbourhood Policy and an attempt to answer a question about its significance and dimension in the Common Foreign and Security Policy and the Common Foreign and Defence Policy. The main theme of the article is an analysis of the thesis that the ENP is a sign of the existence of the Union's global policy, and a comparison with a statement that it is nothing else than actions towards the countries neighboring the European Union undertaken on an *ad hoc* basis in order to enlarge the European security zone.