

BEATA PISKORSKA

GLOBALNA STRATEGIA A REDEFINICJA POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ W JEJ SĄSIEDZTWIE

WSTĘP

Najbliższe sąsiedztwo i zachodzące tam procesy stanowią znaczące wyzwanie dla Unii Europejskiej od początku jej istnienia. W ostatnim czasie mają tam miejsce nakładające się na siebie kryzysy i przeobrażenia, istotnie wpływające na cały region, ale też warunkujące kształt polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Zarówno na wschodzie, jak i południu Europy, wraz z ustąpieniem starego porządku, pojawiają się nowe zagrożenia, stwarzające egzystencjalne wyzwanie dla podstawowych interesów Europy. Zaliczyć do nich należy trwający od 2014 r. konflikt zbrojny (hybrydowy) we wschodniej Ukrainie, aneksję Krymu przez Rosję, a co za tym idzie – destabilizację samej Ukrainy i całego regionu. Unia Europejska nie może zatem dystansować się od znaczenia ataku Rosji na pozimnowojenny system bezpieczeństwa w Europie, czy upadku państw i rozprzestrzeniania się konfliktu na Bliskim Wschodzie (w Syrii) i Afryce Północnej, a także w konsekwencji napływającej do Europy fali migrantów i wzrostu terroryzmu. Ponadto, przesunięcie w dystrybucji globalnej potęgi oraz zmiana trendów ekonomicznych i technologicznych powodują przekształcenie środowiska, w którym Unia Europejska stale dąży do definiowania swojego miejsca.

Głównym założeniem postawionym w niniejszym artykule jest stwierdzenie, że Unia Europejska w czasie pojawiających się gwałtownych wyzwań global-

nych, potrzebuje wzmocnionego podejścia w stosunku do świata zewnętrznego, głównie swojego sąsiedztwa, opartego na bardziej realistycznej i trwałej wizji, wspartej jednocześnie przez jej państwa członkowskie. Dotychczasowy schemat działania Unii Europejskiej opiera się na demonstrowaniu swojego wpływu jako miękkiego czy normatywnego aktora międzynarodowego. Założeniem globalnej strategii jest budowanie roli UE w jej otoczeniu jako bardziej twardego (militarnego) podmiotu stosunków międzynarodowych, nie zapominając o wyznawanych wartościach i zasadach oraz przybranej misji do promowania ich na zewnątrz.

Ciężar gatunkowy/powaga kryzysów występujących w otoczeniu UE oraz głębokość fundamentalnych zmian mających miejsce na świecie oznacza, że Unia nie może sobie pozwolić na trwanie przy dotychczasowej polityce, która jest zakorzeniona w anachronicznym obrazie oddziaływania Europy, lub pozostać bez jasnego zdefiniowania swojej roli tak, aby maskować podstawowy brak uzgodnionych interesów pomiędzy państwami członkowskimi. Bezpieczeństwo, dobrobyt i wiarygodność Unii Europejskiej w dużej mierze zależą od jej odpowiedzi na te przeobrażenia. Stąd głównym jej zadaniem jest zdefiniowanie polityki zagranicznej, akceptującej ograniczenia wpływu UE, ale wciąż wystarczająco ambitnej, by stanowić podmiot w grze o wpływ międzynarodowy i nie porzucać przyjętych przez UE celów odzwierciedlających jej główne wartości w stosunkach międzynarodowych.

Odpowiedzią na to zapotrzebowanie miała się stać przyjęta w 2016 r. Globalna Strategia Unii Europejskiej, redefiniująca podstawowe cele i priorytetowe obszary działania w polityce zagranicznej, określone początkowo w 2003 r. w dokumencie (pierwszym tego typu) pt. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Dopełnieniem polityki zagranicznej UE, szczególnie wobec jej sąsiedztwa, stała się również rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dokonana w 2015 r., która jest ściśle związana z w/w dokumentami strategicznymi. Oznacza to, że Unia Europejska posiada szeroki zamysł ideowy oraz instrumenty do odgrywania aktywnej roli w otaczającym ją regionie i w szerszym otoczeniu, poczynając od dyplomacji po rozwój, od bezpieczeństwa do użycia siły ekonomicznej.

W powyższym artykule poruszone zostanie przede wszystkim zagadnienie, w jakim stopniu i w którym kierunku została dokonana redefinicja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie, na podstawie niedawno przyjętych dokumentów strategicznych, takich jak Globalna Strategia Unii Europejskiej – jej pierwotna wersja: Europejska Strategia Bezpieczeństwa – oraz ściśle z nią powiązana rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 2015 r.

W celu realizacji tego założenia należy odpowiedzieć na podstawowe pytania badawcze: po pierwsze, w jakim stopniu Unia Europejska w nowo przyjętej Globalnej

Strategii dokonała przeformułowania swojej roli i tożsamości na świecie, zwłaszcza w aspekcie swojej strategii i praktyki polityki zagranicznej; po drugie, jakie są podstawy, cele i zakres przeobrażeń polityki Unii Europejskiej wobec jej sąsiedztwa zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym; po trzecie, czy korekta polityki sąsiedztwa UE jest pomocna w kontekście dokonywanych zmian w regionie?

1. GLOBALNA STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ A JEJ TOŻSAMOŚĆ W ŚWIECIE

Strategia rozumiana jako dokument, w którym określone są cele i główne kierunki działania państw i organizacji międzynarodowych na świecie, stanowią również istotne źródło narracji o tożsamości Unii Europejskiej. Pierwszym oficjalnie przyjętym dokumentem politycznym, w którym podjęto próbę zidentyfikowania priorytetów działań zewnętrznych Unii Europejskiej, była przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa pt. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*¹. Strategia stanowiła pierwszy spójny komunikat o aspiracjach UE do przyznania jej statusu jako ważnego aktora w dziedzinie bezpieczeństwa², pozycjonując ją jako aktora strategicznego. Sam tytuł sugerował ostateczny cel działania UE, który miał być osiągnięty za pośrednictwem wielu mechanizmów, spośród których na pierwszy plan wysuwają się te oparte o podstawowe wartości i zasady wyznawane przez państwa członkowskie. Takie podejście odzwierciedla przyjętą przez Unię Europejską rolę jako aktora miękkiego, normatywnego, który za pośrednictwem wzorca działania swoich państw członkowskich może stać się atrakcyjny dla podmiotów zewnętrznych³.

W ten sposób Unia próbuje oddziaływać na otoczenie międzynarodowe, szczególnie na państwa najbliższego sąsiedztwa. Wskazuje się tu na wyraźny transformacyjny zapał UE, kładącej nacisk na rozprzestrzenianie dobrych rządów, w szczególności rządów prawa i ochronę praw człowieka, jak również bardziej ogólnie – promowanie demokracji. Już sama fraza otwierająca strategię: „Europa nigdy nie była tak dostatnia, bezpieczna i wolna” (*Europe has never been so*

¹ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 1.09.2017].

² Tamże.

³ B. PISKORSKA, *Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2017, s. 230-231.

prosperous, so secure nor so free) identyfikuje Unię jako projekt pokojowy, dążący do osiągnięcia okresu pokoju i stabilności „niespotykanej dotąd w historii” między innymi poprzez politykę rozszerzenia. Ogłoszenie przez UE intencji do „dzielenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne i budowę lepszego świata” oraz wezwanie do bardziej aktywnej kontynuacji celów strategicznych, miało się odbywać poprzez większy rozwój unijnych zdolności cywilnych, łącznie z programami wsparcia, warunkowość czy środki handlowe⁴, jak również rozwój kultury strategicznej, która wzmocniłaby wczesne, szybkie interwencje, kiedy to konieczne.

W strategii określono szereg nowych wyzwań i zagrożeń dla pozimnowojennego środowiska bezpieczeństwa, z którymi musi się zmierzyć Unia Europejska, a wśród nich terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, upadek państw oraz przestępczość zorganizowana, aż do bardziej tradycyjnych regionalnych konfliktów, wykluczając jednak otwarty konflikt militarny na wielką skalę. Zagrożenia te są aktualne po dziś dzień, o czym świadczą nieprzewidziane próby jądrowe przeprowadzane przez Koreę Północną oraz zwiększająca się liczba ataków terrorystycznych w stolicach miast europejskich.

Aspiracje UE do stania się mocarstwem globalnym (*global power*) przewijają się przez całą strategię bezpieczeństwa, jednakże dokument znów zawodzi, jeśli chodzi o sprecyzowanie jasnych celów politycznych i instrumentów. ESB wskazywała na wszechstronne ambicje UE do pełnienia możliwych funkcji zgodnych z taksonomią Ch. Hilla⁵, takich jak superpotęga (*superpower*), regionalny pacyfikator (*regional pacifier*), globalny interwenient (*global intervenier*), mediator w konfliktach, pomost łączący biednych i bogatych oraz kontroler światowej gospodarki; czy czterowarstwową typologię ról M. Smitha⁶ – aktor rynkowy, bezpieczeństwa, dyplomatyczny i normatywny. Wszystkie te określenia świadczą o „nieśmiałym” odwoływaniu się UE do wyraźnego użycia siły⁷.

Podobnie w raporcie z realizacji strategii opracowanym przez Radę Europejską w 2008 r., pt. *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, od-

⁴ M. MÅLKSOO, *From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose*, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3, s. 379.

⁵ Ch. HILL, *The Capability-Expectations Gap or Conceptualisation of the Europe’s International Role*, „Journal of Common Market Studies” 31 (1993), nr 3, s. 317.

⁶ M. SMITH, *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a “Third – Generation Hybrid”*, „Journal of European Integration” 34 (2012), nr 7, s. 705.

⁷ A. TOJE, *The 2003 European Security Strategy: A Critical Appraisal*, „European Foreign Affairs Review” 10 (2005), nr 1, s.121.

zwierciedlono priorytetowy interes Unii Europejskiej. Jej pozycja zatem odnosi się do gwaranta bezpieczeństwa: „Unia Europejska jest opoką stabilności”⁸, przyczyniającą się coraz częściej do rozwiązywania sytuacji kryzysowych i konfliktowych, dysponując „niepotykanym gdzie indziej arsenałem instrumentów”⁹. Do nich zaliczyć należy: ograniczanie ubóstwa i nierówności, wspieranie dobrych rządów i praw człowieka, pomoc rozwojową oraz eliminowanie przyczyn konfliktów, misje pokojowe i wojskowe, ochrona uchodźców. Unia zobowiązała się jednak, iż każde działanie przyczyniające się do bezpieczeństwa musi być zgodne z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych i działaniami NATO. Ambicje UE do odgrywania silniejszej roli i sprecyzowania konkretnych rezultatów politycznych sformalizowały się bardziej konstruktywnie w postaci określenia roli Europejskiej Agencji Obronnej (*European Defence Agency*), grup bojowych (*Battle-groups*) i Cywilnego Zespołu ds. Reagowania (*Civilian Response Team*). Na unijnej liście zagrożeń globalnych pojawiły się również nowe wyzwania, takie jak zmiana klimatu, bezpieczeństwo cyfrowe, energetyczne i morskie¹⁰.

W obu dokumentach podkreśla się jednak, że pomimo postępu, jaki dokonała Unia Europejska w tej kwestii (zwiększająca się liczba misji o różnym charakterze, wzrost pomocy rozwojowej), jej działania są ciągle niewystarczające i nieadekwatne do rzeczywistości. Przykład destabilizacji i konfliktu na Ukrainie uwydatnił główne wyzwania do samoidentyfikacji Unii Europejskiej jako aktora międzynarodowego, ale też stanowił dla niej istotną lekcję. W odpowiedzi na to Rada Europejska wezwała już w grudniu 2013 r. Wysoką Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do opracowania zawierającego diagnozę zmieniającego się środowiska międzynarodowego oraz wskazówek dla Unii Europejskiej w zakresie całości działań zewnętrznych UE¹¹. W rezultacie dyskusji prowadzonych w szerokim gronie podmiotów (Parlament Europejski, Komisja Europejska, ESDZ, państwa członkowskie oraz czołowe think tanki

⁸ *Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, w: *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Wspólnoty Europejskie 2009, s. 7.

⁹ Tamże, s. 8.

¹⁰ *Report on the Implementation of the European Union Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, EEAS Strategic Planning, Brussels 2008.

¹¹ B. PISKORSKA, *Strategiczna refleksja nad wizją Unii Europejskiej w świecie na podstawie Globalnej Strategii – czy efektywny system zapewnienia bezpieczeństwa w XXI wieku?*, w: *System bezpieczeństwa zbiorowego w XXI wieku*, red. B. Piskorska, A.K. Zaręba, Lublin: Wydawnictwo KUL 2017, s. 130-131.

w Europie, m.in. Europejski Instytut Studiów Strategicznych – EUISS¹²) doszło do opracowania raportu, przyjętego 30 czerwca 2015 r., pt. *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*¹³, a rok później, 28 czerwca 2016 r., ogłoszenia nowego dokumentu strategicznego *Global Strategy for Foreign and Security Policy* (EUGS). W zaprezentowanej strategii, w związku z aktualną sytuacją bezpieczeństwa, starano się zidentyfikować nowe cele oraz środki, jak również znaleźć odpowiedź na pytanie o aktualną rolę Unii w sprawach globalnych. Skupiono się głównie na kilku najważniejszych kwestiach: sąsiedztwie, priorytetowym traktowaniu interesów obywateli europejskich, środkach cywilnych i polityce bezpieczeństwa¹⁴.

W strategii zauważa się raczej realistyczne podejście do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz jej roli w stosunkach międzynarodowych, a co za tym idzie – skupienie się raczej na bezpośrednich sąsiadach (kryzysie na Ukrainie, chaosie w Syrii i Libii) niż sprawach globalnych (strategicznym implikacjach wzrostu roli Chin i innych rosnących potęg) oraz odejście od koncentrowania się na negocjacjach tzw. partnerstw strategicznych z wzrastającymi potęgami. Stanowi to ważny dowód na powrót Unii Europejskiej do większego pragmatyzmu i realizmu¹⁵.

Ponadto, podczas gdy Unia Europejska w poprzedniej strategii dążyła do przekształcenia świata zgodnie ze swoim wizerunkiem normatywnym, w aktualnym dokumencie zauważa się podkreślenie zasady *principled pragmatism*, czyli pragmatyzmu opartego na zasadach w realizacji stosunków zewnętrznych. Również wcześniejsze założenie ESB efektywnego multilateralizmu (*effective multilateralism*) zastąpiono formułą „porządku opartego na zasadach” (*rules-based global order*).

W nowej strategii zdefiniowano przede wszystkim wspólne interesy – dla Unii i państw członkowskich wobec otoczenia międzynarodowego, takie jak bezpieczeństwo obywateli i terytorium, dobrobyt, demokracja, oparty na zasadach ład światowy. Zgodnie zaś z wynikającym z zasad pragmatyzmem, zidentyfikowano

¹² A. MISSIROLI, *Towards an EU Global Strategy: Consulting the Experts*, April 2016, EU-ISS, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts> [dostęp: 31.07.2017].

¹³ *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela, 30.06.2015, http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf [dostęp: 16.08.2017].

¹⁴ H. DIJKSTRA, *Introduction: one-and-a-half cheers for the EU Global Strategy*, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3, s. 369-373.

¹⁵ B. PISKORSKA, *Strategiczna refleksja nad wizją Unii Europejskiej w świecie*, s. 135.

pięć celów stanowiących o jej roli w porządku globalnym: bezpieczeństwo samej Unii, odporność państw w bezpośrednim sąsiedztwie UE na wschodzie i południu, bezzwłoczne reagowanie w sytuacjach konfliktowych i kryzysowych, wspieranie stabilnych porządków regionalnych opartych na współpracy na całym świecie, globalne zarządzanie oparte na prawie międzynarodowym.

Środkami realizacji celów Unii powinny być zarówno zintegrowane instrumenty polityczne, dyplomatyczne, polityka migracyjna i pomoc humanitarna, zarządzanie kryzysowe, jak i gospodarcze (handlowe, pomoc rozwojowa). W tym sensie strategia ma rzeczywiście charakter globalny¹⁶. Takie całościowe spojrzenie lepiej odpowiada obecnym wyzwaniom i zagrożeniom w „bardziej współzależnym, kontestowanym i skomplikowanym świecie”¹⁷.

Stanowczo jednak podkreśla się, w odróżnieniu od poprzednich strategii, konieczność wzmocnienia wszystkich wymiarów polityki zagranicznej, a szczególnie jej zdolności obronnych. To wszystko ma zwiększyć rolę Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa poprzez reagowanie na kryzysy wewnętrzne, budowę potencjału jej partnerów i gwarancji bezpieczeństwa. Wymaga to współdziałania z partnerami w celu wzmocnienia autonomicznych zdolności obronnych. Pomimo założenia strategicznej autonomii UE (na temat której dyskusje rozpoczęły się już w latach dziewięćdziesiątych)¹⁸, można zauważyć nieco sprzecznie z poprzednim stwierdzeniem – „kontynuację traktowania NATO jako głównych ram obronnych dla większości państw członkowskich”.

Wzmocnienie militarne UE i jej rola w zapewnieniu bezpieczeństwa jako żywotny interes i priorytet działań zewnętrznych przewija się przez cały dokument strategiczny. Dużą wagę przywiązuje się zwłaszcza do rewitalizacji i umocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹⁹. W grudniu 2016 r. Rada Europejska przyjęła plan implementacji działań w tym obszarze, łącznie

¹⁶ M. WRÓBLEWSKA-ŁYSIK, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-IV (2016), nr 37-40, s. 69.

¹⁷ N. TOCCI, *The making of the EU Global Strategy*, „Contemporary Security Policy”, s. 461-472, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523260.2016.1232559?needAccess=true> [dostęp: 16.08.2017].

¹⁸ Angielsko-francuska deklaracja z Saint-Malo z 1998 r. wzywała do „zdolności UE do autonomicznych działań, wspartych wiarygodnymi siłami militarnymi i właściwymi strukturami i zdolnościami analizy sytuacji, źródłami technologicznymi i planowania strategicznego”.

¹⁹ F. ARTEAGA, *European defence between the Global Strategy and its implementation*, „Working Paper” 2017, No. 4, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-defence-between-global-strategy-and-its-implementation> [dostęp: 16.08.2017].

ze wzmocnieniem sugerowanej wspólnie przez Francję, Niemcy i Włochy stałej współpracy strukturalnej. Wszystko to wynika z „niestabilnej sytuacji na świecie, która wymaga bardziej świadomej i odpowiedzialnej Unii Europejskiej oraz bardziej otwartej i skierowanej w przyszłość europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”²⁰.

2. ZAKRES PRZEOBRAŻEŃ POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC JEJ SĄSIEDZTWA

Spośród wielu obszarów, w których dochodzi do stałej współpracy pomiędzy potęgami europejskimi a jednocześnie geopolitycznej rywalizacji o wpływy, jest region sąsiedztwa europejskiego. Polityka Unii Europejskiej wobec zarówno wymiaru wschodniego, jak i południowego poruszana jest w wielu dokumentach i przybiera różne formy, takie jak polityka rozszerzenia, polityka rozwojowa, zewnętrzna polityka handlowa, polityka bezpieczeństwa czy wreszcie polityka sąsiedztwa. Do podstawowych programów i dokumentów, w których możemy znaleźć odniesienie do tej kwestii, zaliczyć można: Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r., Europejską Politykę Sąsiedztwa z 2004 r., Partnerstwo Wschodnie z 2008 r. oraz Globalną Strategię UE z 2016 r.

W idealistycznej narracji pierwszej strategii przyjętej przez Radę Europejską w 2003 r. określono, że „najlepszą ochroną europejskiego bezpieczeństwa są dobrze zarządzane państwa demokratyczne znajdujące się w otoczeniu Unii Europejskiej”²¹. Oznacza to państwa, które w równym stopniu są w stanie zapewnić powszechne wartości: bezpieczeństwo, dobrobyt i wolność wszystkim swoim obywatelom, tak samo jak państwa członkowskie UE. Większość problemów bezpieczeństwa, wobec których staje Unia, jest spowodowana jednak przez państwa sąsiadujące, które nie są ani demokratyczne, ani dobrze zarządzane²².

Stanowisko UE wobec jej sąsiedztwa najpełniej zostało wyrażone w odrębnym dokumencie, przyjętym przez państwa członkowskie w maju 2004 r., o nazwie Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy – Strategy*

²⁰ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, s. 4.

²¹ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*.

²² S. BISCOP, *Geopolitics with European Characteristics. An Essay on Pragmatic Idealism, Equality, and strategy*, „Egmont Paper” 2016, nr 82, s. 4.

Paper)²³. Polityka ta adresowana była do szerokiego kręgu sąsiadów znajdujących się najbliżej granic Unii Europejskiej – państw Europy Wschodniej (Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja) oraz państw basenu Morza Śródziemnego (Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja oraz Autonomia Palestyńska). Do głównych celów współpracy należało osiągnięcie możliwie szybko politycznego stowarzyszenia i większego stopnia integracji gospodarczej, ponadto wsparcie i wzmocnienie przez Unię stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu państw sąsiedzkich²⁴. Przez cały okres funkcjonowania tej polityki Unia pozostała wierna założonym celom, jednakże wydarzenia ostatnich lat uświadomiły potrzebę nowego podejścia, modyfikację priorytetów i wprowadzenie nowych metod działania.

Najgłębsza reorganizacja polityki sąsiedztwa UE nastąpiła w 2008 r., kiedy to w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wyodrębniono dwa geograficznie różne wymiary oraz paralelnie przyjęto dwa programy: z inicjatywy Polski i Szwecji – Partnerstwo Wschodnie oraz Francji – Unię dla Śródziemnomorza. Reforma polityki sąsiedztwa nie objęła jednak propozycji najbardziej oczekiwanego i pożądanego przez adresatów celu współpracy, jakim jest perspektywa członkostwa.

Niewątpliwie, szerokie sąsiedztwo pochłania wiele, jeśli nie najwięcej energii Unii Europejskiej. W dniach od marca do czerwca 2015 r. miały miejsce publiczne konsultacje z państwami partnerskimi UE, organizacjami międzynarodowymi, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i naukowym dotyczące przeglądu tej polityki. W rezultacie w dniu 18 listopada 2015 r. Wysoka Przedstawiciel do spraw zagranicznych UE i polityki bezpieczeństwa, Federica Mogherini, wraz z Komisją Europejską zaprezentowała główne kierunki przeglądu EPS, nakreślając nowe podejście UE do jej wschodniego i południowego sąsiedztwa²⁵. We wspólnym komunikacie zarysowano ramy nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wyprzedzając w pewien sposób to, co zostało zawarte w Globalnej Strategii UE, dla której EPS jest swego rodzaju sub-strategią (*sub-strategy*) i przydatnym prekursorem. Podkreślając znaczenie nowo uznanych interesów, w dokumencie Komisji stwierdza się, że „Unia powinna również kontynuować te,

²³ *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels 12.5.2004, COM(2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN> [dostęp: 16.08.2017].

²⁴ *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, ed. by S. Poli, London and New York: Routledge 2016, s. 17-20.

²⁵ *Redoubling Commitment our european neighbours, European Union Global Strategy*, <https://europa.eu/globalstrategy/en/redoubling-commitment-our-european-neighbours> [dostęp: 18.08.2017].

które obejmują promocję powszechnych wartości”, ale zaraz dodaje się, że „nie wszyscy partnerzy aspirują do zasad i standardów UE”²⁶. Dlatego „nowa Europejska Polityka Sąsiedztwa za główny polityczny priorytet uznaje stabilizację”. Podczas gdy Unia kontynuować będzie „promowanie demokracji, odpowiedzialnych i dobrych rządów” tam, gdzie istnieje wspólne zaangażowanie (Gruzja, Mołdawia i Ukraina na wschodzie oraz Maroko i Tunezja na południu), ogłoszono zmianę głównego zainteresowania i skupienie się na trzech zagadnieniach, istotnych od początku zwłaszcza w kontekście południowego sąsiedztwa: po pierwsze – przykładanie większej uwagi do kwestii bezpieczeństwa energetycznego i klimatycznego; po drugie – nacisk na reformę sektora bezpieczeństwa, przeciwdziałanie konfliktom, walkę z terroryzmem i radykalizacją; po trzecie – bezpieczny i zgodny z prawem przepływ ludzi przez granice, walka z nielegalną migracją, przemytem ludzi i towarów²⁷.

W Komunikacie stanowi się również, że „wkład Unii Europejskiej w stabilizowanie sąsiedztwa i budowanie partnerstwa powinien odbywać się również poprzez rozwój społeczny i gospodarczy”²⁸. Stopniowa integracja w rynek wewnętrzny i inwestycje to dwie najbardziej skuteczne metody wpływu.

Nowym elementem w stosunku do poprzednich dokumentów KE jest nacisk Unii Europejskiej na większe znaczenie równości w zapewnieniu stabilności: „ubóstwo, nierówność, postrzegane poczucie niesprawiedliwości, korupcja, słaby rozwój społeczny i ekonomiczny oraz brak możliwości [...] mogą być podstawą niesprawiedliwości”²⁹. Stąd nową etykietą, pod którą Europejska Polityka Sąsiedztwa ostatecznie została zaprezentowana, oraz sposobem, w jaki sąsiedztwo zostało wprowadzone do debaty na temat Globalnej Strategii, jest odporność (*resilience*). Termin ten po raz pierwszy pojawił się odnośnie do dokonanych postępów w polityce rozwojowej, ale w momencie kiedy został wprowadzony w kontekście polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zyskał większe znaczenie. Stanowi on podstawową innowację w porównaniu do treści Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r., w Globalnej Strategii odniesiono się do tego pojęcia w co najmniej 40 przypadkach. Co ono zatem oznacza?

²⁶ *Review of the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf [dostęp: 18.08.2017].

²⁷ S. BISCOP, *Geopolitics with European Characteristics*, s. 17.

²⁸ *Review of the European Neighbourhood Policy*.

²⁹ “Poverty, inequality, a perceived sense of injustice, corruption, weak economic and social development and lack of opportunity [...] can be roots of instability” (*Review of the European Neighbourhood Policy*).

Termin *resilience* posiada szerokie ramy znaczeniowe. Dla przykładu – w GS możemy znaleźć, że „celem Unii Europejskiej jest wzmocnienie odporności infrastruktury krytycznej, sieci i służb” (użyty w znaczeniu technicznym, nie politycznym), „wzmacnianie odporności demokracji”, czy „inwestowanie w odporność państw i społeczeństw na wschodzie w regionie rozciągającym się od Azji Centralnej, na południe do Afryki Środkowej”³⁰. Dwa ostatnie znaczenia sugerują, jakie jest rzeczywiste wyzwanie dla Unii Europejskiej. Traktując Unię Europejską jako potęgę normatywną (*normative power*)³¹, odporność wewnętrzna i na zewnątrz są ściśle ze sobą powiązane. Konsekwentne postępowanie zgodnie z wartościami, rządami prawa, sprawiedliwością, równością i poszanowanie różnorodności wewnątrz państwa jest postrzegane jako źródło wiarygodności i większego znaczenia na zewnątrz.

Najbliższe znaczenie w kontekście EPS ma robocza definicja terminu odporności zewnętrznej, rozumiana jako „zdolność państw i społeczeństw do reform, a tym samym przeciwstawiania się wewnętrznym i zewnętrznym kryzysom”³².

Dalsza analiza polityki UE wobec jej sąsiedztwa wskazuje, że kluczowe idee Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. pozostają aktualne. W ESB utrzymuje się, że „najlepszą ochroną europejskiego bezpieczeństwa jest świat składający się z dobrze zarządzanych państw demokratycznych”³³. W podobnym tonie w Globalnej Strategii uznaje się, że „istotą odporności państwa jest odporne społeczeństwo”, co dalej opisywane jest jako „oparte na rządach demokratycznych, zaufaniu do instytucji i trwałym rozwoju”³⁴. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa za kluczowe zagrożenie dla bezpieczeństwa uznano upadłe państwa, podobnie Globalna Strategia zestawia odporność z kruchością (*fragility*), która zagraża żywotnym interesom UE³⁵. Owa kruchość/słabość jest znów powiązana z demokracją i prawami człowieka, jako że represyjne państwa są z natury słabe.

Chociaż w GS powtarzają się pewne elementy zauważalne w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, widoczną różnicą jest odejście od podkreślania ujednoczonego stanowiska wobec wszystkich sąsiadów (*one size fit all*). Według GS,

³⁰ W. WAGNER, R. ANHOLT, *Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?*, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3, s. 415.

³¹ I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 40 (2002), nr 2, s. 235-258.

³² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, s. 23.

³³ *A Secure Europe in a Better World*, s. 10.

³⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, s. 24.

³⁵ Tamże.

Unia Europejska kontynuuje wieloaspektowe podejście (*multifaced approach*) do osiągnięcia odporności w otaczających ją regionach. W porównaniu z ESB nacisk na politykę dostosowaną do potrzeb (*tailor-made policy*) jest relatywnie nowy. Choć podobne odniesienie znalazło się w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, gdzie „pasujące do wszystkich podejście” dało impuls do nowej emfazy na „dyferencjację pomiędzy państwami partnerskimi”³⁶. W GS na wielotorową, specyficzną dla danego państwa drogę i politykę rezonuje „pragmatyzm oparty na zasadach” (*principled pragmatism*), który ma wyznaczać kierunek i drogę realizacji działań zewnętrznych w nadchodzących latach³⁷.

Według S. Biscopa, nie jest to odporność przeciwko dyktaturze – większość sąsiadów posiada reżimy autorytarne w takiej czy innej formie, które bezpośrednio wywołują wiele z zagrożeń, przeciwko którym powinna być budowana odporność. Stąd ogólnym celem – stwierdzono we wspólnym komunikacie – jest w rzeczywistości „wzmocnienie odporności partnerów UE w obliczu nacisku zewnętrznego”³⁸. Może oznaczać to, że Unia Europejska skłania się w kierunku polityki siły. W sensie geopolitycznym w istocie oznacza to stworzenie strefy państw buforowych wokół Unii, zdolnych do walki również w czyimś imieniu³⁹.

Ten sam autor jednak podkreśla, że chociaż odporność stanowi sygnał dla pragmatycznego i uzasadnionego odejścia od proaktywnej demokratyzacji i zmiany reżimu, pytanie dotyczy procesu budowania odporności – szczególnie kiedy nie ma przychylnego lidera, z którym można by podjąć współpracę. Ponadto w czasie, kiedy globalne potęgi, takie jak Rosja, Chiny czy USA są zaangażowane w zawziętą geopolityczną rywalizację, wiele państw za priorytet stawia sobie przetrwanie narodu i gwarancje bezpieczeństwa. Stąd suwerenność i równość mogłyby być bardziej praktycznymi celami dla europejskiego zaangażowania w jej sąsiedztwie⁴⁰. W porównaniu z innymi zewnętrznymi potęgami, które układają relacje na zasadzie podporządkowania, a nie partnerstwa, Unia Europejska powinna przyjąć te wartości jako główne zasady jej zaangażowania w sąsiedztwie. Nie oznacza to, że będzie podchodzić bezkrytycznie wobec swoich

³⁶ *Review of European Neighbourhood Policy*.

³⁷ *A Secure Europe in a Better World*, s. 8; N. TOCCI, *The Making of the EU Global Strategy*.

³⁸ Tłum. „to strengthen the resilience of the EU’s partners in the face of external pressure” (S. BISCOP, *Geopolitics with European Characteristics*, s. 17).

³⁹ Tamże.

⁴⁰ S. BISCOP, *A strategy for Europe’s neighbourhood: keep resilient and carry on?*, The Elcano Royal Institute, ARI 4/2017, 16.01.2017, <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategy-europes-neighbourhood-keep-resilient-and-carry> [dostęp: 21.08.2017].

partnerów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy łamane są prawa człowieka, czy pojawiają się zagrożenia dla pokoju w regionie. Nacisk jednak powinien być położony na znalezienie metod zwiększania wewnętrznej równości we wszystkich jej wymiarach jako niezawodnej drogi do osiągnięcia stabilności. Zaangażowanie UE jednak tylko wtedy będzie wiarygodne, jeśli zobowiąże się ona do wsparcia ochrony suwerenności tych partnerów, którzy mogą wspomóc Europę w realizacji jej wizji pokojowego porządku w regionie wschodniego i południowego sąsiedztwa oraz tych, którzy są lub staną się demokratyczne⁴¹.

Z tych rozważań wysunąć można dwa wnioski: po pierwsze, pojęcie „odporność” leży pośrodku pomiędzy zbyt ambitnym liberalnym podejściem do budowania pokoju (*peace-building*) a mniej ambitnym celem stabilizacji. Ponadto, podczas gdy ESB odnosiła się do bezprecedensowego okresu pokoju i stabilności, w czasie kryzysu na Ukrainie, w Syrii, Iraku czy Libii oraz ataków terrorystycznych na europejskie stolicy powtórzenie tego stwierdzenia byłoby nieco naiwne⁴². Stąd „stabilność” (*stability*) jako kluczowy termin, który zastąpił budowanie pokoju, sygnalizuje postnormatywną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, zrywającą z ideą Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej (*Normative Power Europe*), skupiającej się na demokracji, rządach prawa i prawach człowieka.

Po drugie, odporność może być rozumiana jako wezwanie do zwiększenia wydatków na obronę lub jako promowanie polityki rozwojowej w ramach spójnego, połączonego podejścia lub jako odejście od liberalnego budowania pokoju. W obu przypadkach pojęcie to kojarzy się raczej z pozytywnym rozstrzygnięciem niż problemami, czy jako spojrzenie w przód, a nie cofanie się i negatywna słabość⁴³.

Kolejną wzmocnioną zasadą współpracy z sąsiadami, na której ma się opierać nowa Unia Europejska, jest partnerstwo. F. Mogherini stwierdza bowiem, że „powinniśmy odejść od idei, że Unia Europejska znajduje się w centrum otoczonym przez państwa sąsiedzkie, na rzecz nowego partnerstwa opartego na współpracy”⁴⁴. Stwierdza dalej: „silniejsze partnerstwo z naszymi sąsiadami jest kluczowe dla Unii, w czasie gdy musi stawić czoła wielu wyzwaniom w jej ramach i poza

⁴¹ Tamże, s. 6.

⁴² W. WAGNER, R. ANHOLT, *Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?*, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3, s. 417-418.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Speech of the HR/VP Mogherini – *The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action*, <http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-internal-external-security-nexus-terrorism-example-necessary-link-between> [dostęp: 21.08.2017].

jej granicami”. Wysoka Przedstawiciel wyszczególniła również pięć filarów nowej polityki: po pierwsze, rozwój ekonomiczny i tworzenie miejsc pracy; po drugie, współpraca energetyczna; po trzecie, bezpieczeństwo; po czwarte, migracja; po piąte, sąsiedzi sąsiadów UE. Środki te zorientowane są na znalezienie drogi wspólnego wzmocnienia odporności społeczeństwa UE i jej partnerów oraz zdolności do efektywnej pracy na rzecz wspólnych celów.

Dokonując rewizji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa uznano, że Unia Europejska powinna skupić się na obszarach współpracy, które mają dla niej szczególne znaczenie. W centrum zainteresowań nowej polityki znajduje się stabilizacja regionu w zakresie politycznym, ekonomicznym i bezpieczeństwa. Stabilność zaś samej Unii Europejskiej jest budowana na demokracji, prawach człowieka, rządach prawa. Rolą wszystkich państw członkowskich należących do tej organizacji jest kontynuacja pracy na rzecz wzmocnienia tych powszechnych wartości⁴⁵.

3. WPŁYW KOREKTY POLITYKI SĄSIEDZTWA UE NA DOKONYWANE ZMIANY W REGIONIE

Globalna Strategia i Europejska Polityka Sąsiedztwa zostały poddane przeglądowi w odpowiedzi na nowe wyzwania zmieniające się w sąsiedztwie Unii. Sposób ich wdrażania został oceniony przez instytucje UE we wspólnie przyjętym 18 maja 2017 r. sprawozdaniu, pokazującym rezultaty nowego podejścia, zakładającego większą współodpowiedzialność i elastyczność dzięki uznawaniu różnych aspiracji i różnorodności każdego z partnerów⁴⁶. Sprawozdanie stanowi ocenę nowych ram realizacji EPS przyjętych w 2015 r. na potrzeby tworzenia bardziej skutecznych partnerstw między UE a państwami sąsiadującymi, w którym za główny priorytet uznaje się wspieranie stabilizacji i odporność państw sąsiedzkich⁴⁷.

Zgodnie z raportem zmieniona EPS ożywiła stosunki między UE a jej sąsiadami na wschodzie i południu. Zakłada większy nacisk na stabilizację, odporność

⁴⁵ *ENP Review: stronger partnerships for a stronger neighbourhood*, 17.11.2015, http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/181115_enp_review_en.htm [dostęp: 21.08.2017].

⁴⁶ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 18.5.2017 r. JOIN(2017) 18 final.

⁴⁷ *Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE*, Bruksela, 7.6.2017 r. JOIN(2017) 21 final.

i bezpieczeństwo. Według F. Mogherini, „pełne partnerstwo i współpraca z państwami sąsiedzkimi przyniosła opracowanie podejścia dostosowanego do potrzeb i interesów każdego z państw i jego obywateli oraz większą elastyczność w stosowaniu instrumentów UE”⁴⁸. Elastyczność w wykorzystywaniu funduszy Unii (za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa) została zwiększona poprzez wykorzystanie funduszy powierniczych, aby zapewnić szybkie świadczenie pomocy finansowej dzięki większemu wykorzystywaniu wspólnych instrumentów i programowania z państwami członkowskimi.

Zreformowana EPS przyczyniła się do postępów, a zwłaszcza uruchomienia znacznego wsparcia na rzecz reform w czterech priorytetowych obszarach⁴⁹: dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka; rozwój gospodarczy w celu stabilizacji; bezpieczeństwo, migracja i mobilność. Wsparcie ze strony UE umożliwiło państwom partnerskim przyspieszenie reform w tych obszarach za pomocą szeroko zakrojonych programów w zakresie reformy administracji publicznej i walki z korupcją, wzmocnienia wymiaru sprawiedliwości i wspierania praw człowieka oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei pobudzenie zrównoważonego rozwoju gospodarczego stało się podstawą działań UE na rzecz stabilizacji w sąsiedztwie i wpłynęło na rozwój odporności w państwach partnerskich. UE inwestuje w reformy strukturalne mające na celu poprawę konkurencyjności biznesu, wsparcia MSP i dostosowanie systemów kształcenia⁵⁰.

W 2016 r. zaobserwowano postępy w zakresie ożywienia stosunków z państwami sąsiadującymi poprzez nowe formy dostosowanych partnerstw. Obejmowały one: opracowanie nowych ram współpracy dwustronnej dostosowanych do konkretnego państwa w postaci priorytetów partnerstwa (z Armenią, Azerbejdżanem i Białorusią) i zaktualizowanych programów stowarzyszeniowych (w lutym 2017 r. zakończono negocjacje dotyczące nowej rozszerzonej i kompleksowej umowy stowarzyszeniowej z Armenią i Azerbejdżanem). Aby lepiej odzwierciedlić stan relacji dwustronnych, na początku 2016 r. utworzono nieformalną grupę koordynacyjną składającą się z urzędników wyższego szczebla z UE i Białorusi.

W ciągu ostatnich dwóch lat UE podjęła szeroko zakrojone prace w zakresie wsparcia politycznego, technicznego i finansowego Ukrainy, mające na celu stabilizację i modernizację państwa. Wsparcie realizowane jest w ramach pomocy

⁴⁸ *Zmieniona europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz stabilizacji, odporności i bezpieczeństwa*, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, 18 maja 2017 r.

⁴⁹ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, s. 12-28.

⁵⁰ Tamże.

makrofinansowej i programów środków specjalnych. W tym celu od 2014 r. tymczasowo stosowane są części układu o stowarzyszeniu, który w pełni wszedł w życie 1 września 2017 r.⁵¹, przy czym pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA) obowiązuje tymczasowo od dnia 1 stycznia 2016 r. Od maja 2017 r. obowiązuje też reżim bezwizowy dla obywateli Ukrainy podróżujących do UE na okres 90 dni⁵².

Unia Europejska podtrzymuje swoje zobowiązania do zbliżenia politycznego i integracji gospodarczej z Gruzją. UE jeszcze bardziej zacieśniła swoje stosunki z tym państwem dzięki wejściu w życie układu o stowarzyszeniu w lipcu 2016 r. oraz przystąpieniu Gruzji do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej w październiku 2016 r. Obecnie trwa przegląd programu stowarzyszeniowego UE-Gruzja na lata 2017-2020⁵³. Dialog UE z Gruzją w sprawie liberalizacji reżimu wizowego okazał się skutecznym narzędziem przyspieszającym szeroko zakrojone reformy i uutorował drogę do wprowadzenia w życie pod koniec marca 2017 r. krótkoterminowych podróży bez konieczności posiadania wizy⁵⁴. Stosunki Unii Europejskiej z Mołdawią kontynuowane są w ramach układu o stowarzyszeniu, który wszedł w życie w lipcu 2016 r. Prowadzony jest przegląd programu stowarzyszeniowego w odniesieniu do lat 2017-2020⁵⁵.

Postępy w regionie południowego sąsiedztwa są również zauważalne. Pod koniec 2016 r. przyjęto priorytety partnerstwa z Libanem i Jordanią⁵⁶, w marcu 2017 r. z Algierią. W grudniu 2016 r. tymczasowo uzgodniono projekt priorytetów

⁵¹ *EU-Ukraine Association Agreement enters fully into force*, Delegation of the European Union to Ukraine, 1.09.2017, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/31591/eu-ukraine-association-agreement-enters-fully-force_en [dostęp: 1.09.2017].

⁵² B. PISKORSKA, *Soft power Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, s. 424.

⁵³ *Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia programu stowarzyszeniowego UE-Gruzja*, Bruksela, dnia 3.4.2017 r. JOIN(2017) 12 final, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:64f67ab5-184e-11e7-808e-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 1.09.2017].

⁵⁴ *Association Agenda between the European Union and Georgia*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_en.pdf [dostęp: 1.09.2017].

⁵⁵ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, s. 7-8.

⁵⁶ *Decyzja nr 1/2016 (11 listopada 2016 r.) Rady Stowarzyszenia UE-Liban w sprawie priorytetów partnerstwa UE-Liban* (<http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/11/15-eu-lebanon-partnership/>) i *priorytety partnerstwa UE-Jordania i załączone porozumienie*, 20 września 2016 r. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/pl/pdf>) [dostęp: 1.09.2017].

partnerstwa z Egiptem oraz zintensyfikowano istniejące ramy współpracy z Tunezją i Marokiem⁵⁷. Pomimo iż w wyniku wojny w Syrii UE w 2011 r. zawiesiła programy dwustronne realizowane z rządem tego państwa, to wspiera Syryjczyków, zapewniając im pomoc humanitarną oraz wsparcie na rzecz odporności. UE znacznie poszerzyła również zakres swojej pomocy pozahumanitarnej, łącząc pomoc transgraniczną ze wsparciem z terytorium Syrii w celu zaspokojenia potrzeb populacji oraz zwiększenia odporności na poziomie lokalnym⁵⁸.

Niewątpliwie Unia kładzie większy nacisk na kwestie związane z bezpieczeństwem w swoim sąsiedztwie i wyzwania z nim związane. Opracowano również programy reform w sektorze bezpieczeństwa, zarówno na wschodzie, jak i na południu. UE kontynuuje prace w zakresie zwalczania terroryzmu i ekstremizmu, przestępczości zorganizowanej oraz wzmocnienia współpracy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i obrony (WPBiO). Ataki terrorystyczne w UE i państwach sąsiadujących wskazały na potrzebę podtrzymania zacieśnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa, zwłaszcza biorąc pod uwagę utrzymujący się brak stabilności spowodowany konfliktami, głównie w Libii i Syrii, czy stanowczej polityki zagranicznej Rosji we wschodnim sąsiedztwie⁵⁹.

W tej części Europy, w pięciu z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego mają miejsce konflikty. UE wspiera działania dyplomatyczne mające na celu pokojowe rozwiązanie konfliktu we wschodniej Ukrainie poprzez pełne wdrożenie porozumień mińskich oraz popiera pokojowe rozwiązanie konfliktu w regionach separatystycznych Osetii Południowej i Abchazji, w Naddniestrzu i Górskim Karabachu. Dodatkowo UE wzmocniła współpracę z partnerami w ramach EPS w zakresie zagrożeń hybrydowych oraz identyfikowania i zapewniania środków wsparcia w celu ich łagodzenia.

Kluczowym aspektem współpracy z państwami sąsiadującymi, znajdującym się w programie politycznym, są wyzwania związane z kryzysem uchodźczym i nielegalną migracją. Unia w ramach kompleksowego podejścia prowadzi działania w celu zwalczania przyczyn migracji, skutecznego zarządzania granicami, ale przy jednoczesnej ochronie prawa obywateli UE do przemieszczania się na jej terenie. Pomoc UE jest wykorzystywana również do znacznego wsparcia pięciu milionów syryjskich uchodźców w państwach sąsiadujących i społeczności ich przyjmujących, poprzez świadczenie pomocy humanitarnej oraz wsparcie na rzecz odporności.

⁵⁷ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, s. 5-6.

⁵⁸ Tamże, s. 7.

⁵⁹ Tamże, s. 3.

Przeгляд Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 2015 r. był ściśle koordynowany z pracami nad Globalną Strategią UE, a cztery ujęte w nim priorytety⁶⁰ w dużym stopniu odzwierciedlają kontynuację przyjętego w ramach strategii podejścia do odporności w regionie sąsiedztwa⁶¹. Celem przyjęcia tego podejścia jest zwiększenie wpływu działań zewnętrznych Unii Europejskiej i podtrzymanie postępów w realizacji jej celów w zakresie rozwoju, pomocy humanitarnej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę zmieniające się globalne wyzwania i zagrożenia, które zawarto w Globalnej Strategii. Z tego względu zarekomendowano przyjęcie podejścia politycznego wzmocnionego spójną mobilizacją dialogu politycznego, zasobów dyplomatycznych UE i państw członkowskich oraz pomocy UE. Realizacja priorytetów Globalnej Strategii została zaś podsumowana przez Federicę Mogherini rok po jej przyjęciu, w czerwcu 2017 r., w dokumencie zatytułowanym *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1*⁶².

Wdrażanie strategicznego podejścia do kwestii odporności obywać się ma na trzech osiach⁶³: zwiększenie wkładu działań zewnętrznych UE we wzmocnienie odporności państw partnerskich i ich obywateli; wzbogacenie dialogu w zakresie polityki sektorowej z państwami partnerskimi na podstawie doświadczenia UE w promowaniu odporności w ramach polityki krajowej; zapewnienia, by polityka zewnętrzna UE skutecznie przyczyniła się do zwiększenia odporności wewnątrz UE.

W przypadku wschodniego sąsiedztwa UE odporność w praktyce realizowana jest przede wszystkim w ramach polityki zewnętrznej Unii Europejskiej względem Rosji. Została ona wyrażona w pięciu zasadach przewodnich uzgodnionych w marcu 2016 r. przez Radę do spraw Zagranicznych, w których uznano potrzebę wzmocnienia zaangażowania w sąsiedztwie, rozciągającym się aż do Azji Środkowej. Zasady te mają na celu zapewnienie, by zarówno UE, jak i państwa sąsiednie zachowały swobodę dokonywania własnych wyborów politycznych, dyplomatycznych i gospodarczych bez przymusu i zbytniego obciążenia finansowego⁶⁴.

⁶⁰ Dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka; rozwój gospodarczy; wymiar bezpieczeństwa; migracja i mobilność.

⁶¹ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*.

⁶² *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, European Union Global Strategy*, <https://europa.eu/globalstrategy/en/implementing-eu-global-strategy-year-1> [dostęp: 31.08.2017].

⁶³ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, s. 4.

⁶⁴ Tamże, s. 17.

Istotnym wymiarem praktycznym stosowanego przez UE podejścia opartego na odporności jest wzmacnianie powiązań między interwencjami UE w regionie i poza nim. Prace UE prowadzone szczególnie w zakresie energii, transportu i połączeń łączą państwa wschodniego i południowego sąsiedztwa, Iran i Azję Środkową. Ponadto ustanowiony fundusz powierniczy UE dla Afryki przyczynia się do zwalczania pierwotnych przyczyn migracji nierelegowanej na tym kontynencie. Podobny fundusz regionalny został ustanowiony w odpowiedzi na kryzys w Syrii – Unia wspiera syryjskich uchodźców oraz społeczności przyjmującej w państwach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa i Turcji.

Strategiczne podejście UE do zwiększenia odporności w regionie jest wspierane za pomocą różnorodnych narzędzi, takich jak zaangażowania partnerów zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie społeczności; intensyfikacja współpracy z państwami członkowskimi, państwami partnerskimi oraz krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności; zwiększanie elastyczności finansowania; bardziej indywidualne i zróżnicowane relacje z partnerami; ulepszanie dyplomacji publicznej i usprawnienia komunikacji.

Wielowymiarowe podejście do odporności doskonale egzemplifikuje przykład Ukrainy. Wsparcie finansowe UE dla procesu reform na Ukrainie łącznie ze zwalczaniem korupcji, poprawy administracji publicznej i sądownictwa oraz wsparcie społeczeństwa obywatelskiego wzmacnia odporność tego państwa. Podobnie w Libii Unia wspiera społeczeństwo w ich staraniach do uodpornienia się na podwójne wyzwania, jakim jest konflikt i migracja. Władze UE równolegle podejmują współpracę w tej kwestii zarówno z lokalnymi władzami, jak i wewnętrznymi organizacjami, by ułatwić warunki życia migrantów wewnątrz państwa⁶⁵.

Podstawą strategicznego podejścia jest polityczne podejście oparte na nowych, wspólnie uzgodnionych priorytetach partnerstwa lub zmienionych programach stowarzyszeniowych, których podstawę stanowi ocena wspólnych średnioterminowych priorytetów oparta na zobowiązaniu do poszanowania praw człowieka i praw podstawowych⁶⁶. Do wzmacniania odporności wewnątrz Unii bezpośrednio przyczyniają się również działania na rzecz zwiększania odporności państw sąsiednich, w tym rozwój WPBiO. Wymaga to lepszego wykrywania nacisków i zagrożeń zewnętrznych połączonego z odpowiednimi mechanizmami, zapewnia-

⁶⁵ *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, European Union Global Strategy*, s. 14.

⁶⁶ *Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa*, s. 17.

jącymi stosowną reakcję polityczną. Konkretnie prace w tym zakresie obejmują, w ramach sześciu głównych prac w tym zakresie, odporność na zagrożenia hybrydowe w sąsiedztwie UE⁶⁷.

ZAKOŃCZENIE

Wypracowana przez kilka ostatnich lat w środowisku Wysokiej Przedstawiciel i przyjęta w 2016 r. Globalna Strategia Unii Europejskiej, określa nie tylko diagnozę miejsca Europy na świecie, ale również bardziej realistyczne spojrzenie, które kwestie są najbardziej pilne do rozwiązania przez tę organizację⁶⁸. Wśród wielu wymiarów skomplikowanej sceny globalnej priorytetem Europy jest ograniczenie zniszczeń spowodowanych przez kryzysy zarówno na jej wschodnich, jak i południowych granicach⁶⁹.

W toku szeroko prowadzonych prac i konsultacji rekomendowano zatem, by Globalna Strategia na pierwszym miejscu odniosła się do europejskiego sąsiedztwa, a zatem przyjęła jednolite stanowisko wobec jej wschodnich sąsiadów i trudnej polityki wobec Rosji, opartej obecnie na strategii sankcji. Na Bliskim Wschodzie zaś Unia powinna zachęcać regionalnych aktorów do wzięcia odpowiedzialności za ich własny region, ale wciąż będąc przygotowaną do zaangażowania się w deeskalacyjną dyplomację. Unia Europejska powinna również stawiać na pierwszym miejscu wsparcie na rzecz tych państw, które nie są jeszcze pochłonięte przez kryzys⁷⁰.

W Globalnej Strategii sąsiedztwo Unii ma jednak nieco szerszy wymiar podmiotowy. Odnosi się bowiem do zaangażowanych w światową rywalizację potęg, takich jak Rosja, Chiny czy Stany Zjednoczone, dla których jest wciąż znaczącym partnerem handlowym. Ponadto zauważa się, że dokument rozmywa

⁶⁷ Do pozostałych aspektów prac prowadzonych w kierunku wzmocnienia wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru polityki bezpieczeństwa należą: cyberbezpieczeństwo, komunikacja strategiczna, walka z terroryzmem i przeciwdziałanie ekstremizmowi, wzmocnienie bezpieczeństwa krytycznej infrastruktury transportowej, dalsze rozwijanie współpracy z NATO i OBWE.

⁶⁸ *The Road Back to European Power*, ed. by S. Dennison, F. Godement, R. Gowan, D. Levy, K. Liik, J. Shapiro, N. Witney, „European Council of Foreign Relations Policy Brief” 2015, nr 138, s. 2.

⁶⁹ N. WITNEY, S. DENNISON, *Europe's Neighbourhood: Crisis as the new normal*, „Policy Memo European Council on Foreign Relations” 2015, No. 35, http://www.ecfr.eu/page/-/Europes_Neighbourhood.pdf [dostęp: 21.08.2017].

⁷⁰ *The Road Back to European Power*, s. 1.

ambicje UE wobec jej sąsiadów ze względu na odstąpienie od promocji demokracji na rzecz zwiększania ich stabilności⁷¹. Uważa się nawet, że Globalna Strategia oznacza odejście od Europejskiej Polityki Sąsiedztwa na rzecz wzmocnienia odporności państw na Wschodzie i Południu oraz zróżnicowania rozwiązań dopasowanych do potrzeb poszczególnych partnerów⁷². Co więcej, z analizy GS wynika, że Unia Europejska przywiązuje większą uwagę do południowego sąsiedztwa. Wydaje się, że jest to wymóg czasów – sytuacji w tej części Europy związanej z konfliktem w Syrii i tranzytem imigrantów do Europy. Choć podkreślono wsparcie odporności państw partnerskich również w Europie Wschodniej i na Kaukazie Południowym, przede wszystkim ten region, a nie wschodnie sąsiedztwo uznano za strategiczny z punktu widzenia bezpieczeństwa całej Unii Europejskiej: „inwestycje w pokój i rozwój w Afryce są inwestycją w nasze bezpieczeństwo i rozwój”⁷³. Ponadto państwa Partnerstwa Wschodniego nie zostały uwzględnione w rozdziale poświęconym polityce rozszerzenia UE. Została ona ograniczona do państw Bałkanów Zachodnich i Turcji, którym jako jedynym przyznano status państw kandydujących do członkostwa w UE⁷⁴.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty

- A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Association Agenda between the European Union and Georgia, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_en.pdf.
- Decyzja Rady w sprawie stanowiska Unii w ramach Rady Stowarzyszenia ustanowionej na mocy Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Gruzją, z drugiej strony, w odniesieniu do przyjęcia programu stowarzyszeniowego UE–Gruzja, Bruksela, dnia 3.4.2017 r. JOIN(2017) 12 final, http://eur-lex.europa.eu/resouce.tml?uri=cellar:64f67ab5-184e-11e7-808e-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF.

⁷¹ S. BISCOP, *All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit*, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3, s. 431–445.

⁷² J. TECHAU, *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?*, Carnegie Europe, <http://carnegieeu-rop.eu/strategieurope/?fa=63994> [dostęp: 21.08.2017].

⁷³ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa Globalna strategia*.

⁷⁴ M. WRÓBLEWSKA-ŁYSIK, *Europejska Strategia Globalna*, s. 70.

- Decyzja nr 1/2016 (11 listopada 2016 r.) Rady Stowarzyszenia UE-Liban w sprawie priorytetów partnerstwa UE-Liban, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/11/15-eu-lebanon-partnership/>.
- ENP Review: stronger partnerships for a stronger neighbourhood, 17.11.2015, http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/181115_enp_review_en.htm.
- EU-Ukraine Association Agreement enters fully into force, Delegation of the European Union to Ukraine, 1.09.2017, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/31591/eu-ukraine-association-agreement-enters-fully-force_en.
- European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Brussels, 12.5.2004, COM(2004) 373 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>, [dostęp: 16.08.2017].
- From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1, European Union Global Strategy, <https://europa.eu/globalstrategy/en/implementing-eu-global-strategy-year-1>.
- Priorytety partnerstwa UE-Jordania i załączone porozumienie, 20 września 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/pl/pdf>.
- Redoubling Commitment our european neighbours, European Union Global Strategy, <https://europa.eu/globalstrategy/en/redoubling-commitment-our-european-neighbours>.
- Report on the Implementation of the European Union Security Strategy—Providing Security in a Changing World, EEAS Strategic Planning, Brussels 2008.
- Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18.11.2015 JOIN(2015) 50 final, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.
- Speech of the HR/VP Mogherini—The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an example of the necessary link between different dimensions of action, <http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-internal-external-security-nexus-terrorism-example-necessary-link-between>.
- Sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, Bruksela, dnia 18.5.2017 r. JOIN(2017) 18 final.
- Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie, w: Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Wspólnoty Europejskie 2009.
- Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE, Bruksela, 7.6.2017 r. JOIN(2017) 21 final.
- The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Bruksela, 30.06.2015, http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, 2016.
- Zmieniona europejska polityka sąsiedztwa: działania na rzecz stabilizacji, odporności i bezpieczeństwa, Komisja Europejska – Komunikat prasowy, Bruksela, 18 maja 2017 r.

Opracowania

- ARTEAGA F., European defence between the Global Strategy and its implementation, "Working Paper" 2017, No. 4, <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-defence-between-global-strategy-and-its-implementation>.
- BISCOP S., All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3.
- BISCOP S., A strategy for Europe’s neighbourhood: keep resilient and carry on?, The Elcano Royal Institute, ARI 4/2017, 16.01.2017, <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategy-europes-neighbourhood-keep-resilient-and-carry>.
- BISCOP S., Geopolitics with European Characteristics. An Essay on Pragmatic Idealism, Equality, and strategy, „Egmont Paper” 2016, nr 82.
- DIJKSTRA H., Introduction: one-and-a-half cheers for the EU Global Strategy, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3.
- HILL Ch., The Capability-Expectations Gap or Conceptualisation of the Europe’s International Role, „Journal of Common Market Studies” 31(1993), nr 3.
- MÄLKSOO M., From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose, „Contemporary Security Policy” 37 (2016), nr 3.
- MANNERS I., Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, „Journal of Common Market Studies” 40 (2002), nr 2.
- MISSIROLI A., Towards an EU Global Strategy: Consulting the Experts, April 2016, EU-ISS, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts>.
- PISKORSKA B., Soft power w polityce Unii Europejskiej wobec państw Partnerstwa Wschodniego, Lublin: Wydawnictwo KUL 2017.
- PISKORSKA B., Strategiczna refleksja nad wizją Unii Europejskiej w świecie na podstawie Globalnej Strategii – czy efektywny system zapewnienia bezpieczeństwa w XXI wieku?, w: System bezpieczeństwa zbiorowego w XXI wieku, red. B. Piskorska, A.K. Zaręba, Lublin: Wydawnictwo KUL 2017, s. 130-131.
- SMITH M., Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a “Third-Generation Hybrid”, „Journal of European Integration” 34 (2012), nr 7.
- TECHAU J., The EU’s New Global Strategy: Useful or Pointless?, Carnegie Europe, <http://carnegieeu-rop.eu/strategieurope/?fa=63994>.
- The European Neighbourhood Policy – Values and Principles, ed. by S. Poli, London and New York: Routledge 2016.
- The Road Back to European Power, ed. by S. Dennison, F. Godement, R. Gowan, D. Levy, K. Liik, J. Shapiro, N. Witney, „European Council of Foreign Relations Policy Brief” 2015, nr 138.
- TOJE A., The 2003 European Security Strategy: A Critical Appraisal, „European Foreign Affairs Review” 10 (2005), nr 1.
- TOCCI N., The making of the EU Global Strategy, „Contemporary Security Policy”, s. 461-472, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523260.2016.1232559?needAccess=true>.
- WAGNER W., Anholt R., Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?, „Contemporary Security Policy” 37(2016), nr 3.

WITNEY N., Dennison S., Europe's Neighbourhood: Crisis as the new normal, "Policy Memo European Council on Foreign Relations" 2015, No. 35, http://www.ecfr.eu/page/-/Europes_Neighbourhood.pdf.

WRÓBLEWSKA-ŁYSIK M., Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie, „Bezpieczeństwo Narodowe” I-IV (2016), nr 37-40.

GLOBALNA STRATEGIA A REDEFINICJA POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ W JEJ SĄSIEDZTWIE

Streszczenie

Najbliższe sąsiedztwo i zachodzące tam procesy stanowią znaczące wyzwanie dla Unii Europejskiej od początku jej istnienia. W ostatnim czasie występują tam nakładające się na siebie kryzysy i przeobrażenia, mające istotny wpływ na cały region, ale też warunkujące kształt polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Zaliczyć do nich należy trwający od 2014 r. konflikt zbrojny we wschodniej Ukrainie, aneksję Krymu przez Rosję, a w konsekwencji destabilizację samej Ukrainy i całego regionu.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o kierunek redefinicji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie, na podstawie nowo przyjętych dokumentów strategicznych, takich jak Globalna Strategia Unii Europejskiej w 2016 r., jej pierwotna wersja – Europejska Strategia Bezpieczeństwa, oraz ściśle z nimi powiązana rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 2015 r. Artykuł stanowi odpowiedź na podstawowe pytania badawcze: W jakim stopniu Unia Europejska w nowo przyjętej Globalnej Strategii dokonała przeformułowania swojej roli i tożsamości w świecie? Jakie są podstawy, cele i zakres przeobrażeń polityki Unii Europejskiej wobec jej sąsiedztwa zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym? Czy korekta polityki sąsiedztwa UE jest pomocna w kontekście dokonywanych zmian w regionie?

Słowa kluczowe: Globalna Strategia UE; Europejska Polityka Sąsiedztwa; sąsiedzi UE; rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych.

GLOBAL STRATEGY AND THE REDEFINITION OF THE EUROPEAN UNION'S POLICY IN ITS NEIGHBOURHOOD

Summary

The immediate neighbourhood and the processes that are taking place here represent a significant challenge for the European Union from its very beginning. Recently there have been overlapping crises and transformations that have a significant impact on the whole region, but also on the shape of EU foreign and security policy. These include the armed conflict in eastern Ukraine from 2014, annexation of the Crimea by Russia, and consequently the destabilization of Ukraine itself and the whole region.

The aim of the article is to answer the question of the direction of the redefinition of the European Union's foreign and security policy in its neighborhood, based on newly adopted strategic documents such as the 2016 Global Strategy of the European Union, its original version – European Security Strategy and closely related European Union Neighborhood Policy from 2015.

This article will answer the basic research questions: To what extent has the European Union adopted the newly adopted Global Strategy to reformulate its role and identity in the world?, What are the bases, goals and scope of the EU's policy change vis-à-vis its neighbourhood, both theoretical and practical?, Is the EU neighbourhood revision helpful in the context of the region's changes?

Key words: Global Strategy of the EU; European Neighbourhood Policy; the EU's neighbours; the EU's role in international relations.