

*Kamil Zajączkowski**

Unia Europejska jako aktor globalny – aspekty polityczno-obronne

Unia Europejska to przykład najbardziej zaawansowanego w rozwoju systemu regionalnego na świecie.¹ Jednocześnie na płaszczyźnie międzynarodowej stworzyła ona ugrupowanie obejmujące swoim zasięgiem niemal wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego, społecznego. Potencjał i zakres wpływów nadają jej pozycję jednego z najważniejszych aktorów na scenie światowej, który czynnie uczestniczy w procesach globalizacji. Udział ten przejawia się nie tylko rosnącą rolą wymiany gospodarczej i handlowej z zagranicą (w znacznym stopniu decydującą o rozwoju gospodarek państw członkowskich), ale także coraz większym znaczeniem unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1. Unia Europejska – nowy typ wspólnoty międzynarodowej

Polscy i zachodnioeuropejscy badacze, podejmując próbę określenia czym jest Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, jednoznacznie wskazują na jej unikatowość i fenomen we współczesnym świecie. D.Milczarek zauważa, iż: *„jawi się ona jako byt oryginalny i niemający odpowiednika w historii stosunków międzynarodowych, a przy tym jako twór synkretyczny czy wręcz hybrydalny, wychodzący poza ramy tradycyjnie rozumianej federacji czy konfederacji państw, na dodatek znajdujący się wciąż in sta-*

* Dr **Kamil Zajączkowski** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego; stypendysta Mazowieckiego Stypendium Doktoranckiego (2009).

¹ P.J.Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

tu nascendi”.² Również J.Barcz twierdzi, że: „UE stanowi pewną specyficzną strukturę integracyjną o charakterze sui generis”.³ Dla E.Haliżaka

i S.Parzymiesa jest ona „nowym typem wspólnoty międzynarodowej”, stąd „wiele kwestii w UE nie jest jeszcze jednoznacznie koncepcyjnie rozstrzygniętych, nie mówiąc już o praktycznym ich wdrażaniu”.⁴ W.Szyborski i D.Milczarek zauważają, że specyfika Unii przejawia się jedynym w swoim rodzaju statusem w ramach stosunków międzynarodowych, który nie pokrywa się ani ze statusem państwa, ani klasycznej organizacji międzynarodowej.⁵ Jest ona czymś więcej niż zwykła organizacja międzynarodowa, a jednocześnie czymś mniej niż państwo.⁶ Nie można jej przypisać cech państwowego uczestnika stosunków międzynarodowych.

Unia Europejska jest aktorem niejednorodnym w wymiarze prawnoinstytucjonalnym, którego należy traktować jako swoistą kategorię zbiorczą obejmującą właściwą strukturę unijną (Unię jako taką) oraz funkcjonujące Wspólnoty Europejskie – i to one dotychczas posiadają zdolność prawną. Dopiero wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, w którym formułowana jest zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych, uczyni z Unii niekwestionowany podmiot prawnomiędzynarodowy.⁷ Taki stan rzeczy nie oznacza jednak automatycznego jej przekształcenia w suwerenny podmiot. Jednym z atrybutów suwerenności jest zdolność do samodzielnego decydowania o swoich kompetencjach,

² D.Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3–4/2001 (t.24), s.26.

³ J.Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej w: Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J.Barcz, Warszawa 2002, s.50.

⁴ E.Haliżak, S.Parzymies, *Wstęp w: Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E.Haliżak, S.Parzymies, Warszawa 2002, s.10.

⁵ W.Szyborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006, s.116; D.Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s.11–12.

⁶ Według określenia Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w orzeczeniu z 12.10.1993 r., Unia jest związkiem, wspólnotą państw zorganizowaną w sposób ponadnarodowy, ale nie jest państwem opartym na istnieniu narodu europejskiego. B.White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke 2001, s.22; N.Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 1994, s.207.

⁷ Traktaty założycielskie trzech Wspólnot nadały im osobowość prawną w sposób jednoznaczny, natomiast w Traktacie o Unii Europejskiej brak nie tylko zapisów na ten temat, ale także definicji UE.

a Unia takiej zdolności nie ma, gdyż jej uprawnienia określają państwa członkowskie.⁸

Wspólnoty Europejskie reprezentują organizm skupiający najbardziej rozwinięte, silne gospodarczo, politycznie i militarnie kraje europejskie. Jego trzon stanowią państwa zaliczane do mocarstw światowych. Każde z nich w przeszłości realizowało indywidualną politykę zagraniczną i rozwijało na szeroką skalę stosunki zewnętrzne. Konsolidacja tych państw w ramach UE zmieniła jakościowo ich stosunki zewnętrzne. UE dysponuje „potęgą swoistego rodzaju”.⁹ Jej mocne i słabe strony umiejscowione są w obszarze struktury, a także w tym, co J.S.Nye określa jako *soft power*. Ze względu na swoją historię i dokonania jest najbardziej predestynowana spośród wszystkich podmiotów do podejmowania nowego rodzaju działań kształtujących politykę światową, które określa się mianem *Global Governance*.¹⁰

2. Międzynarodowy potencjał Unii Europejskiej

Pozycja Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej wyraża się przede wszystkim w możliwościach wpływania na kształt oraz przebieg różnorodnych procesów i zjawisk zachodzących na świecie. Skalę tych możliwości określa ogólny potencjał, jakim dysponuje ona zarówno w sferze materialnej, jak i organizacyjno-funkcjonalnej. Międzynarodową pozycję Unii, która jest wyznaczana przez uwarunkowania geograficzne, społeczne, militarne, a przede wszystkim ekonomiczne, można określić jako jedną z czołowych. Daje jej to legitymizację do występowania z inicjatywami o charakterze globalnym, wyróżnia spośród innych aktorów na światowej scenie i pozwala na uzyskiwanie nad nimi przewagi.¹¹

⁸ S.Parzymies, *Traktat reformujący: kolejna próba zmian w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3–4/2007 (t.36), s.11–28; J.Symonides, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w świetle Traktatu Konstytucyjnego w: Polityka zagraniczna i wewnętrzna państw w procesie integracji europejskiej*, red. E.Halizak, Bydgoszcz – Warszawa 2004, s.46–47.

⁹ H.W.Maull, *Europa als Weltmacht? Perspektiven für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik w: Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, eds. T.Jäger, M.Piepenschnaider, Opladen 1997, s.91.

¹⁰ H.Wasmund, *Kooperatywne mocarstwo światowe*, „Przegląd Europejski” nr 2/2001, s.14; A.Hurrell, *Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Power?*, „International Affairs” no. 1/2006.

¹¹ Por.: D.Milczarek, *Unia Europejska...*, op.cit., s.29–34.

W wyniku rozszerzenia, w 2004 i 2007 r., obszar Unii Europejskiej zwiększył się z ok. 3,2 mln do 4,3 mln km², czyli o ok. 25 proc. Jest on jednak mniejszy od terytorium Stanów Zjednoczonych, ChRL, Kanady (liczących po ok. 10 mln km²) i Rosji (17 mln km²). Mimo to „*Unia utrzymuje znaczącą pozycję na mapie świata i to nie tyle z racji zajmowanej powierzchni globu (3,5 proc.), ile ze względu na obejmowanie swoim zasięgiem zdecydowanej większości ważnego ze względów geopolitycznych kontynentu europejskiego*”.¹²

Dzięki powiększeniu składu członkowskiego Unia Europejska zyskała ok. 105 mln nowych obywateli (co oznacza wzrost, podobnie jak w przypadku terytorium, o ok. 25 proc.), w 2007 r. liczyła ich zatem ok. 495 mln (7,45 proc. ludności świata).¹³ Tym wynikiem zdystansowała USA (303 mln)¹⁴ oraz Japonię (128 mln)¹⁵ i ustępuje jedynie Chinom (1,338 mld mieszkańców) oraz Indiom (1,135 mld).¹⁶ Chociaż we współczesnym świecie o potęgę danego aktora na scenie globalnej nie decyduje już potencjał demograficzny, to jednak sprzyja on uzyskaniu wysokiej pozycji i roli w stosunkach międzynarodowych. „*Dzieje się tak m.in. ze względu na kreowanie dużego rynku zbytu (w przypadku UE tym bardziej się liczącego, bo dysponującego dużą siłą nabywczą), nie uwzględniając innych pożytków gospodarczych czy politycznych*”.¹⁷ Ponadto Europejczycy mieszkają na dosyć gęsto zaludnionym obszarze (115 na km²).¹⁸

Unia Europejska dysponuje poważnym potencjałem geograficzno-demograficznym, cechuje ją także bogactwo kulturowe, stabilność struktur społecznych i brak poważniejszych konfliktów na tle etnicznym. Poza atutami należy także wskazać na niedostatki, jakie niepokoją Unię w stosunkach ze światem zewnętrznym w wymiarze społeczno-demograficznym. Chodzi tu przede wszystkim o problem starzenia się społeczeństwa. W dłuższej perspektywie tendencje demograficzne w Europie są bardzo niekorzystne.¹⁹

¹² Ibidem, s.34–35.

¹³ *Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2008*, Brussels 2008, s.25.

¹⁴ *State of World Population 2007*, UNFPA, New York 2007, s.93

¹⁵ Ibidem, s.91.

¹⁶ Ibidem, s.91

¹⁷ D.Milczarek, *Unia Europejska...*, op.cit., s.35.

¹⁸ Por.: United Nations Statistics Division, *Demographic Yearbook 2006*, New York 2008, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2006/Table01.pdf>

¹⁹ Z prognoz demograficznych ONZ na najbliższe 40 lat wynika, że liczba ludności UE (liczona dla obecnych 27 państw członkowskich) znacząco spadnie. Do roku 2025 UE odnotuje minimalny progres w tym zakresie (wzrost do 496–497 mln). Jednak już od 2025 r. liczba jej ludności zacznie drastycznie spadać i w 2050 osią-

Atutem Unii jest zaś – o czym już wspomniano – jej potencjał i spójność gospodarcza. W 2005 r. zajęła ona pierwsze miejsce na świecie pod względem globalnego PKB, wyprzedzając, po raz pierwszy, Stany Zjednoczone. Tendencja ta utrzymała się w następnych latach – w 2007 r. globalny PKB UE wyniósł 16,9 bln dol. (dane MFW), w USA natomiast – 13,8 bln dol. (na UE i USA przypada po ok. 30 proc., a na Japonię ok. 13 proc. globalnego PKB).²⁰ UE posiada ok. 20 proc. udziału w handlu światowym²¹ oraz wytwarza 31 proc. globalnej produkcji towarów i usług. Według danych z października 2008 r. w 2007 r. utrzymała swoją dotychczasową pozycję największego eksportera na świecie (szacowana wartość eksportu unijnego to 1,240 bln euro) – tym samym wyprzedza ChRL (889 mld euro), USA (848 mld euro) i Japonię (ok. 505 mld euro) – i drugiego, po USA (1,472 bln euro), importera (1,425 bln euro). ChRL importuje towary o wartości 698 mld euro, Japonia w granicach 500 mld euro. Unia Europejska jest największym dawcą publicznej pomocy rozwojowej (WE i jej państwa członkowskie łącznie przeznaczają 0,39 proc. swojego PKB na pomoc rozwojową w świecie, USA – 0,16 proc., Japonia 0,17 proc.) i humanitarnej (udziela ok. 30 proc. globalnej pomocy humanitarnej, natomiast należące do niej państwa dodatkowo jeszcze świadczą ok. 25 proc.).²²

Unia Europejska zajmuje ważną pozycję na międzynarodowych rynkach finansowych. Funkcjonująca od 1999 r. wspólna waluta – euro – zdążyła już wywalczyć sobie odpowiednią pozycję w świecie. Należy jednak pamiętać, że dolar amerykański nadal obsługuje większość przeprowadzanych transakcji i stanowi blisko połowę rezerw finansowych państw, a jego niski kurs sprzyja amerykań-

gnie 472 mln. Dla porównania, do 2050 r. liczba ludności Chin wzrośnie do 1,409 mld, Indii do 1,658 mld, a USA do 402 mln. *Europe in Figures – Eurostat Yearbook 2008*, op.cit., s.20; por.: *State of World Population 2007*, op.cit., s.91 i 93.

²⁰ <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>;

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_%28nominal%29; *World Economic Outlook Database, April 2008 Edition*; World Bank, *World Development Indicators Database*, 10.09.2008 r.; *World Economic Outlook Database, October 2008 Edition*; CIA, *The World Factbook 2008*, Washington 2008.

²¹ Eurostat, *International Trade of the European Union in 2007*, Statistics in Focus, 92/2008, 22.10.2008 r.,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-092/EN/KS-SF-08-092-EN.PDF

²² K.Zajączkowski, *Polityka rozwojowa i humanitarna jako instrument realizacji celów Unii Europejskiej w Ameryce Łacińskiej w: Ameryka Łacińska wobec wyzwań globalizacji*, red. M.F.Gawrycki, Toruń 2006, s.237–258.

skiemu eksportowi.²³ W tym kontekście zapowiedzi części publicystów, jakie pojawiły się w latach 2007 i 2008, o rychłym upadku dolara amerykańskiego wydają się nieuzasadnione. Deprecjację waluty amerykańskiej, wynikającą ze splotu wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych, należy raczej rozpatrywać w kategoriach cyklicznego osłabnięcia, a nie końca jej funkcjonowania, a także w kategoriach odnoszenia politycznych korzyści.

Cechą gospodarki unijnej – zwłaszcza w odniesieniu do krajów starej Unii – jest nowoczesna struktura, co przejawia się m.in. dominacją sektora usług. Jego udział w tworzeniu wartości dodanej brutto wynosił w 2007 r. ponad 70,5 proc., co oznaczało jednak mniej niż w przypadku gospodarki USA (ok. 78,6 proc.) i japońskiej (ok. 73,1 proc.).²⁴ O roli UE w globalnej gospodarce świadczą także wskaźniki bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Według danych z maja 2008 r. wartość BIZ Unii w świecie wzrosła w 2007 r. o ponad 50 proc., osiągając 430 mld euro, z czego 113 mld euro trafiło do USA, a 58 mld euro do Kanady. Największymi inwestorami wśród państw członkowskich UE są: Wielka Brytania – 121 mld euro, tj. 29 proc. wszystkich unijnych BIZ, Luksemburg – 78 mld euro (19 proc.) i Niemcy – 52 mld euro (12 proc.). Także wartość przyływów BIZ do UE wzrosła w 2007 r. o 89 proc., do 320 mld euro (w UE najwięcej zainwestowały USA – 145 mld euro).²⁵

Potencjał ekonomiczny rozszerzonej Unii Europejskiej jest znaczący i może być porównywalny jedynie z potęgą gospodarki Stanów Zjednoczonych. Dotyczy to zwłaszcza ogólnego poziomu PKB i atutów wspólnej waluty. Równocześnie w niektórych dziedzinach wy-

²³ D.Milczarek, *Potencjał UE w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, „Studia Europejskie” nr 1/2005, s.20.

²⁴ CIA, *The World Factbook 2008*, Washington 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html>

²⁵ D.Milczarek zauważa, że wśród 140 największych koncernów światowych 60 to firmy europejskie (50 – amerykańskie, 30 – azjatyckie), to samo dotyczy 14 spośród 20 największych banków, ośmiu z pierwszej dziesiątki agencji ubezpieczeniowych i trzech pierwszych koncernów budowlanych świata. Nawet w gałęziach zdominowanych przez USA firmy europejskie odgrywają przodującą rolę: w sektorze produkcji samochodów trzy pierwsze pozycje zajmują przedsiębiorstwa amerykańskie, ale już następne należą do firm europejskich. Także Airbus stanowi konkurencję dla amerykańskich koncernów lotniczych. D.Milczarek, *Potencjał UE w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, op.cit., s.21;

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_05/2-19052008-EN-BP.PDF

stępują niedostatki. Utrzymuje się niekorzystna dla UE różnica między nią a USA w zakresie poziomu życia mierzonego wskaźnikiem PKB na głowę mieszkańca²⁶ i ogólnej konkurencyjności gospodarek²⁷ oraz nakładów na badania naukowe i rozwój nowoczesnych technologii.²⁸

Dzięki procesom integracyjnym Unia osiągnęła w sferze gospodarczej przewagę komparatywną nad innymi ugrupowaniami oraz większością państw. Takiej przewagi nie uzyskała jednak w sferze polityczno-obronnej. Odnosi się to przede wszystkim do autonomicznego potencjału militarnego, który jest dopiero w stadium wczesnego rozwoju. Różnica między wydatkami na cele wojskowe Unii i Stanów Zjednoczonych wyraźnie rośnie. W latach 1998–2001 budżet wojskowy Stanów Zjednoczonych wzrósł z 279,7 mld dol. do 310,5 mld, podczas gdy połączone budżety wojskowe „Piętnastki” zmniejszyły się ze 180,5 mld dol. do 144,4 mld.²⁹ Różnica wzrosła jeszcze w kolejnych latach. Atak terrorystyczny na USA z 11 września 2001 r. i rozpoczęta po nim wojna z terroryzmem spowodowały, że Waszyngton zwiększył wydatki wojskowe o prawie 90 mld dol. – do 396,8 mld w 2003 r. W latach 2003–2007 nastąpił dalszy ich wzrost, do 548 mld dol. w 2007 r. Część analityków spodziewała się, że w nowej sytuacji międzynarodowej także państwa Unii Europejskiej podniosą wydatki na obronę. Tak się jednak nie stało. Zadecydowały o tym przesłanki ekonomiczno-społeczne, przede wszystkim obawa przed wzrostem deficytu budżetowego, a także brak poparcia społeczeństw dla zwiększania obciążeń fiskalnych na walkę z terroryzmem.³⁰ W konsekwencji w 2008 r. USA przeznaczyły na obronę 583 mld dol., prawie dwa razy więcej niż wszystkie kraje Unii łącz-

²⁶ Wartość PKB *per capita*, obliczana według parytetu siły nabywczej walut narodowych w stosunku do dolara (współczynnik PPP), wynosiła w 2007 r. dla UE 32,7 tys. dol., a dla USA 45,8 tys. dol. CIA, *The World Factbook 2008*, Washington 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

²⁷ Niedostatki te częściowo wiążą się z następstwami rozszerzenia Unii Europejskiej, które z jednej strony generalnie wzmocniło gospodarkę UE, ale z drugiej – pogorszyło szereg ogólnounijnych wskaźników, zwłaszcza tych mierzonych *per capita*.

²⁸ Zob. szerzej: D.Milczarek, *Potencjał UE w stosunkach międzynarodowych (część 2)*, „Studia Europejskie” nr 2/2005, s.9–27.

²⁹ Zob. szerzej: G.Andréani, Ch.Bertram, Ch.Grant, *Europe’s Military Revolution*, London 2001, s.62–64.

³⁰ Zob.: *Military Spending and Armaments*, „SIPRI Yearbook 2003”, Oxford 2003, s.313–318.

nie (311 mld).³¹ M.Sulek, porównując syntetyczne wskaźniki potęgi (mocy), zauważa, że w przypadku mocy koordynującej występuje wyraźna przewaga USA nad UE. W przyszłości będzie się ona raczej zwiększać, gdyż wydatki na cele wojskowe USA stale rosną.³² Jeszcze znacznie większą przewagę mają Amerykanie w zakresie zdolności wojskowych (trudno je dokładnie ocenić, sceptycy mówią nawet o przewadze dziesięciokrotnej).

3. Role międzynarodowe UE

Potwierdzeniem podmiotowości i uczestnictwa UE w stosunkach międzynarodowych są odgrywane przez nią role wśród innych uczestników życia międzynarodowego. Uwzględniając kryterium intensywności i dynamiki, R.Zięba wyróżnia następujące role UE: ekonomiczną, polityczną, w zakresie bezpieczeństwa oraz kulturowo-cywilizacyjną.³³

W wyniku systematycznie realizowanej integracji gospodarczej w ramach WE i zewnętrznej polityki ekonomicznej, Unia Europejska wysunęła się na przełomie XX i XXI w. na czoło najważniejszych uczestników międzynarodowych stosunków gospodarczych. Jest liderem zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz wzorcem pomyślnej i kompleksowej integracji, największym udziałowcem w handlu światowym, dostarczycielem największej pomocy rozwojowej i humanitarnej. Wynika to z jej coraz lepszej sytuacji ekonomicznej i ma decydujące znaczenie dla wzmacniania pozycji na arenie międzynarodowej.

Realizując swoją politykę zewnętrzną, UE odgrywa także rolę: koncyliatora, promotora wartości demokratycznych, a nade wszystko

³¹ <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/pdf/budget/defense.pdf>

³² M.Sulek za moc koordynującą uznaje taką, która jest użyta na poszukiwanie, porównywanie, wybieranie, zdobywanie i kształtowanie warunków otoczenia. Skrótowym wyrażeniem mocy koordynacyjnej jest moc bojowa sił zbrojnych. Według obliczeń własnych M.Sulek podaje, że w 2001 r. moc koordynująca Unii Europejskiej wynosiła 674 na 1000 jednostek amerykańskich. Zob. szerzej: M.Sulek, *UE, USA i Japonia w świetle syntetycznych miar potęgi w latach 1992–2001 w: Integracja europejska, instytucje, polityka, prawa. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, red. G.Michałowska, Warszawa 2003, s.504–507; por.: M.Sulek, *Postrzeganie potęgi państw przez wybrane grupy eksperckie*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 1–2/2007 (t.35), s.121–140.

³³ R.Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s.245–255; R.Zięba, *Unia Europejska w: Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M.Pietraś, Lublin 2006, s.123.

zwolennika pokojowych rozwiązań problemów międzynarodowych. Zajmuje stanowisko w najważniejszych sprawach międzynarodowych, utrzymuje stosunki dyplomatyczne i współpracuje z większością państw świata oraz z najważniejszymi organizacjami międzynarodowymi.³⁴

Z uwagi na potencjał gospodarczy Unia Europejska należy niewątpliwie do grupy mocarstw sektorowych. Jest bowiem, jak się potocznie określa, ekonomicznym olbrzymem i zarazem polityczno-militarnym karłem. Można powiedzieć, że na arenie międzynarodowej jest tzw. mocarstwem niewojskowym (*civilian power*). Oddziałuje na otoczenie międzynarodowe głównie przez środki ekonomiczne, finansowe i polityczne, a nie militarne.³⁵

4. Polityka zagraniczna UE – między oczekiwaniami a rzeczywistością

W wymiarze militarno-politycznym rola Unii jest ograniczona. Nie może się pochwalić skutecznym działaniem w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które podkreślałoby jej znaczący wpływ na rozwój stosunków międzynarodowych w skali globalnej.³⁶ Ch.Hill, J.Lindley-French, R.H.Ginsberg wskazują na rosnącą lukę między oczekiwaniami wobec Unii dotyczącymi pozycji

³⁴ K.Zajączkowski, *Unia Europejska – Afryka Subsaharyjska: stosunki u progu XXI w.*, „Studia Europejskie” nr 4/2006, s.41–64; K.Zajączkowski, *Ameryka Łacińska w polityce Unii Europejskiej w: Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*, red. M.F.Gawrycki, Warszawa 2006, s.269–287; K.Zajączkowski, *Partnerstwo czy rywalizacja? Stosunki ChRL – UE u progu XXI w.*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” nr 1/2009.

³⁵ W tym kontekście R.Kagan w swojej książce *Of Paradise and Power. America and Europe in a New World Order* (wydanie pol.: *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku międzynarodowym*, Warszawa 2003) wysuwa dość interesującą tezę. Stwierdza, że o różnicach w strategii decydują różnice potencjałów. Gdy Stany Zjednoczone były słabe, stosowały strategie słabych. Teraz, gdy są potężne, zachowują się tak, jak zawsze w historii zachowywały się mocarstwa. I odwrotnie – gdy państwa europejskie były silne, wierzyły w moc militarną. Dziś patrzą na świat oczami słabszych. Por.: D.Milczarek, *The International Role of the European Union As a Civilian Power*, „The Polish Foreign Affairs Digest” no. 4/2003; K.Zajączkowski, *ChRL wobec krajów Południa (na przykładzie Afryki Subsaharyjskiej). Szansa czy zagrożenie dla międzynarodowej pozycji UE w: Chiny – Indie. Ekonomiczne skutki rozwoju*, red. K.Kłosiński, Lublin 2008, s.329–346.

³⁶ Por.: S.Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w: Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S.Parzymies, R.Zięba, Warszawa 2004, s.45.

i roli w stosunkach międzynarodowych, a efektami jej polityki zagranicznej.

Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy są trudności w znalezieniu przez państwa członkowskie wspólnego mianownika dla WPZiB. Problem tkwi więc w braku dostatecznej woli politycznej do prowadzenia „rzeczywiście unijnej” polityki zagranicznej.

Większość państw członkowskich UE nie jest gotowa do uwspólnotowienia WPZiB. Uważają one współpracę międzyrządową w Unii za specjalną domenę, w której rządy bronią swego prawa do podejmowania decyzji chroniących ich suwerenność w ogólności oraz narodowe interesy w szczególności. Swoistym przykładem przywiązania członków UE do tradycyjnych atrybutów państwa był brak aprobaty dla nazwania urzędu – „minister spraw zagranicznych UE” (jak zapisano pierwotnie w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy). W traktacie reformującym (Lizbońskim) posłużono się nazwą mniej kontrowersyjną – „Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”.

R.Zięba twierdzi, że niektóre państwa członkowskie Unii, wykorzystując międzyrządowy charakter WPZiB, nie stosują się do traktatowej normy systematycznej współpracy (art. 12 TUE) i często demonstracyjnie prezentują odmienne od większości członków stanowisko w wielu kwestiach międzynarodowych. Na przykład prymat indywidualnych akcji dyplomatycznych nad wspólnymi działaniami w ramach WPZiB wynikał z interesów Francji w Czadzie i Libanie, Wielkiej Brytanii w Hongkongu, Portugalii w Timorze Wschodnim.³⁷ Ponadto zdaniem S.Parzymies: „*jakkolwiek z zasady subsydiarności wynika, że to UE powinna reagować w ramach WPZiB na ważne wyzwania międzynarodowe, w rzeczywistości państwa członkowskie pozostawiają jej wyłącznie sprawy mniej ważne*”.³⁸

³⁷ W.Szymborski za przykład braku koordynacji i współpracy państw członkowskich UE w wymiarze politycznym podaje starania RFN o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa NZ. Uważa, że „*zamiast integrować politykę zagraniczną UE tak, aby w reformowanej Radzie Unia posiadała jeden głos, który z zasady zmuszałby do konsensusu, mamy do czynienia z procesem odwrotnym – w marcu 2004 r. rząd Niemiec oficjalnie zgłosił wolę stania się stałym członkiem RB NZ. Jeśli to nastąpi, oznaczać będzie psychologiczną i polityczną porażkę działań na rzecz wspólnej polityki zagranicznej UE*”. Teza ta wydaje się w kontekście ewolucji WPZiB niesłuszna i nieuwzględniająca realiów polityki międzynarodowej. Próba dopatrywania się wszędzie braku jedności państw UE wydaje się nie mieć racji bytu. W.Szymborski, op.cit., s.119; R.Zięba, *Unia Europejska*, op.cit., s.127.

³⁸ S.Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, op.cit, s.47.

Kryzys iracki z roku 2003 ukazał kruche podstawy WPZiB wynikające z odmiennego spojrzenia na zadania, przed którymi stoi Europa w wymiarze politycznym. Stosunek dyplomacji europejskiej do spraw Iraku doskonale oddaje tytuł artykułu, który ukazał się w czasopiśmie „The Economist” – *Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce*. Lekcja iracka dowiodła, że Unii do prowadzenia polityki zagranicznej nie wystarczą struktury i mechanizmy podejmowania decyzji. Potrzebne jest jeszcze definiowanie wspólnych interesów, wytyczanie wspólnych celów i wola osiągania kompromisu.³⁹

Przykłady Kosowa (kwestia uznania niepodległości) i Gruzji (kwestia nałożenia sankcji wobec Rosji po jej interwencji wojskowej w tym kraju) z roku 2008, choć mniej konfliktogenne i różniące kraje członkowskie, ukazują problem odmiennej oceny i percepcji rzeczywistości międzynarodowej przez członków UE.⁴⁰

D.Dinan zastanawia się dlaczego „państwa członkowskie w ogóle używają wymownej i wieloznacznej nazwy »wspólna« w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE”. Uważa, że ta „nomenklatura jest myląca i może stwarzać nierealistyczne oczekiwania w samej UE i poza nią co do możliwości WPZiB”.⁴¹ W tym kontekście D.Milczarek twierdzi, że termin »wspólna« miał wyrażać „pewną intencję czy też wolę polityczną sygnatariuszy Traktatu z

³⁹ A.Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej w: Integracja europejska, instytucje ...*, op.cit.

⁴⁰ Podczas nadzwyczajnego szczytu UE we wrześniu 2008 r. nie podjęto decyzji o sankcjach wobec Rosji. Wynikało to z różnicy zdań między poszczególnymi krajami członkowskimi. Za sankcjami opowiedziały się takie państwa jak: Polska, Szwecja, Wielka Brytania, Czechy i Litwa. Przeciw były m.in.: Niemcy, Włochy i Francja. Kwestia niepodległości Kosowa (ogłoszona jednostronnie 17.02.2008 r.) stała się na początku 2008 r. jednym z wyzwań, przed którymi stanęły Wspólnoty Europejskie. Obecnie (stan na 25.10.2008) Kosowo uznają 22 państwa członkowskie UE (wyjątek stanowią: Hiszpania, Grecja, Cypr, Rumunia i Słowacja). Mimo zabiegów Prezydencji słoweńskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB, nie udało się w tej sprawie osiągnąć wspólnego stanowiska. Na posiedzeniu Rady UE na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, 18.02.2008 r., przyjęto kompromisową deklarację, w której stwierdzono fakt ogłoszenia przez Kosowo niepodległości i zaznaczono, że członkowie UE indywidualnie zdecydują o tym, jakiego rodzaju stosunki z nim nawiążą. Por.: H.Haukkala, *The EU's Common Strategy on Russia: Four Lessons Learned About Consensus Decision-Making in Foreign Policy*, „European Foreign Affairs Review” vol. 13, no. 3/2008, s.317–331; E.Pond, *The EU's Test in Kosowo*, „The Washington Quarterly” vol. 31, no. 4/2008, s.97–112.

⁴¹ D.Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, London 1999, s.588.

*Maastricht pragnących w ten sposób nadać pożądany (przynajmniej przez część z nich) kierunek ewolucji II filarowi UE' i że „mamy tu do czynienia z przypadkiem ścierania się elementów idealizmu politycznego z podejściem pragmatycznym”.*⁴²

Wiele działań podejmowanych przez Unię w stosunkach międzynarodowych dowodzi, że utrzymuje się silna dychotomia między zewnętrznymi stosunkami ekonomicznymi i handlowymi Unii, a sprawami zagranicznymi i dyplomacją. O ile daje się zauważyć spójność, gdy wykorzystywane są mechanizmy wspólnotowe, o tyle nie jest ona z reguły zachowana w działaniach podejmowanych w zakresie II filaru, zwłaszcza w sytuacji konfliktu i kryzysu.⁴³

Przyczyn małej skuteczności WPZiB S.Parzymies upatruje w czynniku finansowym, pytając retorycznie: „*Czego można dokonać w ramach WPZiB, jeśli na realizację tej polityki przeznaczają się w Unii rocznie ok. 35 mln euro, czyli tyle, ile na utrzymanie budynków rządowych Unii?*”⁴⁴ Część badaczy natomiast tłumaczy słabość WPZiB nieistnieniem społeczeństwa europejskiego. J.Peterson twierdzi, że wspólna polityka zagraniczna nie może istnieć z definicji dopóki nie będzie europejskiej opinii publicznej.⁴⁵

Jednocześnie należy wspomnieć o pozytywnych doświadczeniach Unii w zakresie WPZiB. W większości nie dotyczyły one bezpieczeństwa, tylko „miękkiej” sfery polityki zagranicznej. Ch.Bretherton i J.Fogler dodają, że UE, angażując się w poszerzanie obszaru stabilności poza swoje granice, służy mniej stabilnym regionom na świecie jako model wyspy pokoju. J.Solana podkreśla, że UE „*jest czymś więcej niż tylko strefą wolnego handlu i związkiem opartym na względach politycznych, jest bowiem Unią wartości*”.

Do rzeczywistej polityki zagranicznej, która byłaby emanacją interesów Unii, a nie najsilniejszych państw członkowskich, droga

⁴² D.Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s.257.

⁴³ Brak tej spójności określany bywa „dwoistością systemu polityki zagranicznej UE”. Zob. szerzej: J.Zajac, *Rozwój polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przebieg Politologiczny” nr 1/2002, s.19–20; O.Elgström *The European Union as a Leader in International Multilateral Negotiations – a Problematic Aspiration?*, „International Relations” vol. 21, no. 4/2007, s.445–458.

⁴⁴ S.Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, op.cit., s.45.

⁴⁵ J.Peterson, *Introduction: The European Union as a Global Actor w: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, eds. J.Peterson, H.Sjursen, London 1998, s.3; B.White, *Understanding...*, op.cit., s.165; E.Barbé, *The Evolution of CFSP Institutions: Where does Democratic Accountability Stand?*, „The International Spectator” no. 2/2004, s.47–49.

jeszcze daleka. Skuteczna i jednomyślna WPZiB jest jednym z elementów potwierdzających tożsamość UE na scenie międzynarodowej. Pokonanie tej drogi zależy będzie od politycznej woli państw członkowskich, a także od kształtowania się komponentu obronnego Unii Europejskiej.

5. W kierunku europejskiej polityki obronnej – byt realny czy wirtualny wytwór?

Pod koniec XX w. stało się oczywiste, że większość inicjatyw UE na arenie międzynarodowej będzie mało skuteczna, jeśli jej członkowie nie zaczną sprawnie współpracować w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Konflikty w Bośni i Hercegowinie, a zwłaszcza w Kosowie, stały się katalizatorem konkretnych wysiłków integracyjnych w tej sferze. W.Link zauważa, że „wojna w Kosowie stanowiła punkt zwrotny w procesie europeizacji polityki bezpieczeństwa i obrony”.⁴⁶ Na szczycie Rady Europejskiej, 10–11 grudnia 1999 r., przywódcy Unii Europejskiej proklamowali oficjalnie ustanowienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common European Security and Defence Policy* – ESDP).⁴⁷ Jej prawne umocowanie nastąpiło w Traktacie z Nicei (w załączonej deklaracji).

⁴⁶ Przebieg akcji zbrojnej NATO przeciwko Federacyjnej Republice Jugosławii (marzec – czerwiec 1999 r.) był z jednej strony świadectwem zwartości sojuszu, zgodności poglądów jego członków i skuteczności amerykańskiego przywództwa, a z drugiej – obnażał słabość militarną europejskich sojuszników oraz skalę ich uzależnienia od Waszyngtonu. Naloty na FRJ przeprowadzono niemal wyłącznie siłami amerykańskimi, ponieważ Europejczycy nie dysponowali m.in. łącznością satelitarną niezbędną dla precyzyjnego naprowadzania bomb na wyznaczone cele. P.van Ham, *Europe's Common Defence Policy: Implications for the Trans-Atlantic Relationship*, „Security Dialogue” no. 2/2000, s.216; zob. szerzej na temat genezy EPBiO: R.Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: geneza i założenia*, „Przegląd Europejski” nr 1/2003, s.25–7; W.Link, *Europäische Sicherheitspolitik – Der Ausgang Europas aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit*, „Merkur”, z. 9–10/2000, s.921.

⁴⁷ Podstawowe decyzje w tej sprawie zawarte były we wnioskach prezydencji oraz dwóch raportach w sprawie bezpieczeństwa i obrony oraz niewojskowych środków rozwiązywania kryzysów, które zgodnie z intencją twórców należy traktować komplementarnie. *Helsinki European Council: Presidency Conclusions*, 10–11.12.1999, *Annex IV: Presidency Reports to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence and on Non-Military Crisis Management of European Union*, „Press Release”, Brussels (11.12.1999), no. 00300/99.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP) stanowi instrument realizowania WPZiB. Obejmuje założenia programowe (zespół celów, zasad i reguł), instytucje,⁴⁸ cywilne i wojskowe zasoby oraz zdolności umożliwiające Unii realizowanie zadań petersberskich, czyli akcji humanitarnych i ratowniczych, operacji utrzymywania pokoju oraz misji tzw. zarządzania kryzysowego wraz z operacjami o charakterze pokojowym i interwencyjnym przeprowadzanymi na zlecenie RB NZ poza granicami Unii Europejskiej.

EPBiO nie obejmuje (wbrew swojej nazwie) zobowiązań w zakresie wspólnej obrony terytorialnej państw UE i jest na obecnym etapie integracji działaniem europejskim tylko na rzecz opanowywania kryzysów. Świadczy to jednak o głębokim przewartościowaniu w świadomości państw członkowskich UE i o woli przewyciężenia dotychczasowych podziałów.⁴⁹

Unia Europejska, zgodnie z wytycznymi z Helsinek, osiągnęła w 2003 r. gotowość do podjęcia cywilnych misji w rejonach kryzysów.⁵⁰ Angażowanie się w tzw. cywilne operacje rozwiązywania kryzysów stanowi wyraz jej ambicji odgrywania niekonwencjonalnej roli cywilnego aktora polityki bezpieczeństwa oraz stabilizowania i budowania pokoju. EPBiO zatem – wbrew nazwie sugerującej wyłączny związek z tradycyjnym zmilitaryzowanym pojmowaniem bezpieczeństwa – łączy środki prewencyjne oraz wojskowe środki reagowania kryzysowego z cywilnymi (w tym z ekonomicznymi z I filaru Unii). Dzięki temu, „*ma szansę stać się nowym i wielo-*

⁴⁸ W Helsinkach postanowiono, że w istniejących dotychczas ramach instytucjonalnych, bez potrzeby nowelizacji w tym zakresie Traktatu o UE, przy Radzie UE powstanie kilka nowych stałych organów politycznych i wojskowych. Są to: Stały Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy. Zob. szerzej: G.Müller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, „European Foreign Affairs Review” no. 3/2002, s.267.

⁴⁹ P.H.Gordon, *Their Own Army? Making European Defence Work*, „Foreign Affairs” no. 4/2000, s.28.

⁵⁰ Pierwszą operacją w ramach EPBiO była misja policyjna UE w Bośni i Hercegowinie (*EU Police Mission – EUPM*). Rozpoczęła się 1.01.2003 r. C.Mace, *ESDP Goes Live: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, „European Security Review” no. 16/2003, s.4–7; C.Friesendorf, S.E.Penksa, *Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina*, „International Peacekeeping” vol. 15, no. 5/2008, November, s.677–694; zob. szerzej o następnych misjach UE w latach 2003–2008: K.Zajączkowski, *Stosunki UE z państwami Afryki Subsaharyjskiej. Implikacje dla polityki zagranicznej Polski*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” t.6/2008, red. J.Kłoczowski, A.Gil, Lublin 2008.

stronnym przedsięwzięciem potwierdzającym tożsamość Unii Europejskiej jako kompleksowego aktora sceny międzynarodowej”⁵¹

Tworzenie wojskowych zdolności, obejmujących europejskie siły szybkiego reagowania, nie przebiega tak dynamicznie jak budowanie zdolności cywilnych. Motywy tworzenia sił wojskowych UE można ująć w trzech punktach: dążność do uzyskania tożsamości ważnego aktora sceny międzynarodowej, dążność do poszerzenia płaszczyzny integracji o sferę wojskowości, potrzeba zapewniania bezpieczeństwa.⁵² Państwa członkowskie zobowiązały się w Helsinkach, że od 2003 r. będą gotowe do wystawienia w ciągu 60 dni i utrzymywania przez co najmniej rok sił wojskowych, liczących od 50 do 60 tys. żołnierzy, zdolnych do podjęcia misji petersberskich (tzw. *European Headline Goal* – Europejski Cel Operacyjny). Unia Europejska napotkała jednak w tym zakresie wiele trudności: w powiększaniu budżetów obronnych,⁵³ w transformacji swoich sił zbrojnych z sił obrony terytorialnej na interwencyjne i ekspedycyjne, a także w uzupełnieniu braków i niedoborów technicznych.⁵⁴ W łonie Unii są kraje o różnym stosunku do EPBiO i o różnym sta-

⁵¹ R.Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w: Instytucjonalizacja wielostronnej...*, op.cit., s.186; zob. także: Ch.Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, „European Foreign Affairs Review” no. 3/2001, s.331–333; S.Rynning, *Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management*, „Security Dialogue” no. 1/2001, s.87–101; S.Goulard, *L'Europe n'est-elle que stratégie?*, „Critique internationale” no. 7/2000, s.6–8.

⁵² Zdaniem B.Balcerowicza ten ostatni motyw należy uznać za najsłabszy. Europa bowiem nie jest zagrożona wojną na większą skalę. Inne zagrożenia, z terroryzmem na czele, nie wywołują dostatecznie silnego bodźca dla wojskowej integracji. Istotnymi motywami pozostają zatem ambicje i wizje pełniejszej integracji. Zob. szerzej: B.Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s.99.

⁵³ Zdaniem P.Żurawskiego vel Grajewskiego należy uznać za wysoce prawdopodobne, że problemy finansowe staną się jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze rozwoju EPBiO i nie pozwolą w ciągu najbliższych dziesięciu lat w pełni zrealizować przyjętych w jej ramach założeń. P.Żurawski vel Grajewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa” nr 2/2005, s.93.

⁵⁴ UE nie dysponuje niezależnym od amerykańskiego systemem rozpoznania i łączności satelitarnej. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu (Centrum Satelitarne UE w Torrejón i program badań kosmicznych Galileo) nie rokują nadziei na szybki sukces. Brakuje także floty samolotów transportowych oraz zdolności tankowania w powietrzu (nieliczne latające cysterny posiadają głównie Brytyjczycy).

tusie: państwa członkowskie NATO oraz neutralne⁵⁵ i niezaangażowane – takie, które przyznają prymat NATO i sojuszowi z USA, oraz takie, które chciałyby daleko posuniętej autonomii wobec NATO, mocarstwa nuklearne będące stałymi członkami RB NZ i kraje o symbolicznym potencjale wojskowym.⁵⁶ Ponadto mimo pojednawczych gestów pod adresem NATO podczas szczytów UE w Helsinkach⁵⁷ i Nicei, rozwój EPBiO był i jest przedmiotem debaty między NATO i UE, a zwłaszcza między USA i państwami Unii.⁵⁸ Wobec wymienionych trudności w realizacji Celu Operacyjnego, sformułowanego w Helsinkach w 1999 r., postanowiono przedłużyć

⁵⁵ Na temat stanowiska neutralnych państw członkowskich UE wobec polityki obronnej i bezpieczeństwa Unii zob. szerzej: F.Laursen, *The EU „Neutrals” the CFSP and Defence Policy*, „Working Paper on European Integration and Regime Formation” no. 26/1998, s.34–58.

⁵⁶ Między państwami Unii brakuje także koordynacji w przemyśle zbrojeniowym oraz w sprawach wyposażenia poszczególnych armii w sprzęt wojskowy. Za przykład może służyć rozwój systemu obrony przeciwrakietowej. Latem 2003 r. Paryż opowiadał się za projektem UACV (*Unmanned Aircombat-Vehicle*), Niemcy zaś za transatlantyckim (MEADS).

⁵⁷ W Helsinkach podkreślono, że proces tworzenia EPBiO nie będzie prowadził do niepotrzebnego dublowania funkcji (UE i NATO) i że jego celem nie będzie tworzenie armii europejskiej. Podobnej treści sformułowanie znalazło się we wnioskach prezydencji po posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken (14–15.12.2001 r.).

⁵⁸ Obecny dylemat transatlantycki można określić jako konieczność rozstrzygnięcia, w jaki sposób wypracować adekwatne mechanizmy współpracy politycznej między USA a coraz silniejszą i bardziej samodzielną UE, jak pogodzić uznanie europejskich aspiracji w zakresie zwiększenia możliwości obronnych i umocnienia pozycji międzynarodowej Europy z zachowaniem kontroli nad kontynentem europejskim w sferze bezpieczeństwa. Na temat stosunków transatlantyckich i relacji UE – NATO zob. szerzej: J.Zajączkowski, *Polityczny wymiar stosunków transatlantyckich na przełomie wieków w: Euroatlantycka obronność na rozdrożu*, red. G.Rdzanek, Wrocław 2004, s.11–34; I.Wróbel, *Strategiczne partnerstwo – Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska wobec wyzwań XXI w. w: Euroatlantycka obronność na rozdrożu...*, op.cit.,35–62; R.Reid, *The United States of Europe: the New Superpower and the End of American Supremacy*, New York 2004; J.Rifkin, *The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, London 2004; J.L.Cimbalo, *Saving NATO from Europe*, „Foreign Affairs” no. 6/2004, December; *Szef niemieckiej dyplomacji za stworzeniem europejskiej armii*, „Rzeczpospolita”, 5.05.2008; C.Fel, *Living with a Reluctant Hegemon: The Transatlantic Conflict Over Multilateral Arms Control*, „European Journal of International Relations” vol. 14, no. 2/2008, s.259–287; A.Wivel, *Balancing Against Threats or Bandwagoning with Power? Europe and the Transatlantic Relationship after the Cold War*, „Cambridge Review of International Affairs” vol. 21, no. 3/2008, September, s.289–305.

do 2010 r. tworzenie europejskich zdolności obronnych (*2010 Headline Goal* – Cel Operacyjny 2010).⁵⁹

Przykładem poszukiwania sposobów poprawienia zdolności wojskowych UE do prowadzenia operacji petersberskich jest koncepcja „grup bojowych”. Została ona zainicjowana przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię, a w kwietniu 2004 r. ministrowie obrony UE zaprobowali ją, czyniąc inicjatywą unijną. Zdaniem R.Zięby koncepcja „grup bojowych”, oparta na małych pakietach jednostek wojskowych, może przyczynić się do zwiększenia elastyczności sił zbrojnych UE i w ten sposób stanowić znaczący krok w kierunku urzeczywistnienia Celu Operacyjnego 2010.⁶⁰

Istotne znaczenie w sprawach bezpieczeństwa i obrony miał także przyjęty 12 grudnia 2003 r. przez Radę Europejską – po raz pierwszy w jej historii – dokument precyzujący strategię bezpieczeństwa Unii pt. Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Poszerzono kompetencje UE w sprawach bezpieczeństwa i obrony, włączając do nich kwestie zwalczania terroryzmu (przez stosowanie instrumentów II i III filaru od 2001 r.) i zapobiegania rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia (od 2003 r.). W Traktacie Lizbońskim znalazły się natomiast następujące propozycje: rozszerzenie misji petersberskich o wspólne działania rozbrojeniowe i w zakresie zwalczania terroryzmu, rozciągnięcie formuły wzmocnionej współpracy na zagadnienia wojskowe i obronne, wprowadzenie formuły współpracy strukturalnej w sprawach EPBiO, klauzuli solidarności w razie ataku terrorystycznego.⁶¹

⁵⁹ Oficjalnie Cel Operacyjny 2010 został proklamowany przez Radę Europejską 14.06.2004 r. na posiedzeniu w Brukseli. Por.: G.Quille, *Implementing the Defence Aspects of the European Security Strategy: the Headline Goal 2010*, „European Security Review” no. 14/2004, s.5–7.

⁶⁰ Zgodnie z tą koncepcją „grupy bojowe” złożone z 1500 żołnierzy i odpowiednio wyposażone powinny być zdolne do rozmieszczenia się w rejonie konfliktu w ciągu 15 dni. Przewiduje się, że posiadają zdolność prowadzenia operacji na dużą skalę, jako wstępnych działań w celu opanowania kryzysów w „upadłych” lub „upadających” państwach, a będą przeznaczone – choć nie tylko – do operacji podejmowanych na żądanie ONZ. Do 2009 r. miało powstać 13 takich grup. Mogą być tworzone przez jedno państwo (aktualnie są takie cztery: francuska, brytyjska, hiszpańska i włoska) albo jako formacje wielonarodowe (w tym polsko-niemiecko-słowacko-litewsko-łotewska). R.Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w: Instytucjonalizacja wielostronnej...*, op.cit., s.189.

⁶¹ C.Beyer, *The European Union as a Security Policy Actor: The Case of Counterterrorism*, „European Foreign Affairs Review” vol. 13, no. 3/2008, s.293–315.

Deklaracja o osiągnięciu przez europejskie siły szybkiego reagowania zdolności do działania budzi wśród badaczy wiele wątpliwości. Ich zdaniem siły te jeszcze długo nie będą zdolne do samodzielnego i skutecznego prowadzenia większych operacji.⁶² R.Kuźniar zauważa, że rzeczywista siła EPBiO będzie raczej rezultatem ewolucji NATO czy redukcji amerykańskiego zaangażowania w Europie niż efektem woli i wysiłku UE. Zanim tak się stanie, można – pisze R.Kuźniar, trawestując A.Malreaux – „postawić na nadchodzące lata następującą prognozę: obrona Europy będzie atlantycka albo nie będzie jej wcale”.⁶³ J.Howorth twierdzi, że trudno sobie wyobrazić działania militarne prowadzone „gdzieś w świecie” wyłącznie przez Unię.⁶⁴ Z kolei B.Balcerowicz uważa, że w rzeczywistości trudno orzec, w jakim stopniu siły militarne UE będą bytem realnym, a w jakim wirtualnym. Stopień skomplikowania, zbiurokratyzowania procesu ich ewentualnego uruchomienia, manewry przy ich tworzeniu, będące w istocie „manewrami papierowymi”, podważają wiarygodność deklaracji o gotowości Unii. Opisując aktualny stan wojskowych struktur UE, z niewielkim ryzykiem można posłużyć się opinią M.Thatcher, że jest to „(...) papierowa armia z papierowymi zasobami, której polem bitwy są biurka Bruksel”.⁶⁵

B.Balcerowicz zwraca także uwagę, że Unia nadal – mimo przyjęcia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – nie posiada rzeczywistej strategii. ESB uznaje za „niekompletną” i mającą ograniczony wpływ na strategię narodowe państw członkowskich – w żadnej z nich nie przyznaje się pierwszoplanowej roli strategii UE.⁶⁶ P.Vennesson uważa, że ESB nie odpowiada na pytanie, w jaki sposób środki wojskowe mogłyby pomóc Europie w osiągnięciu celów politycznych.⁶⁷ Z kolei J.Lindley-French sądzi, że „niezależnie od

⁶² R.Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE) w: Unia Europejska. Nowy...*, op.cit., s.40.

⁶³ Ibidem, s.41.

⁶⁴ J.Howorth, *The Euro-Atlantic Security Dilemma: France, Britain and the ESDP*, „Journal of Transatlantic Studies” no. 1/2005.

⁶⁵ B.Balcerowicz, *Sily...*, op.cit., s.102; A.Treacher, *From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation*, „European Foreign Affairs Review” no. 1/2004.

⁶⁶ B.Balcerowicz, *Strategia obronna Unii Europejskiej a strategię narodowe państw członkowskich w: Polityka zagraniczna i wewnętrzna...*, op.cit., s.58.

⁶⁷ P.Vennesson uważa, że „choć ESB stanowi istotny wysiłek zmierzający do określenia preferencji międzynarodowych UE, starając się znaleźć równowagę między celami a środkami, to jednak zawiera kilka dwuznaczności i ograniczeń”. P.Vennesson, *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa” nr 2/2005, s.65.

podejmowanych w Europie wysiłków (...), Unii brakuje konsekwentnej wizji zastosowania zgrupowanej siły europejskiej w złożonym środowisku bezpieczeństwa".⁶⁸ Więcej, wyjątkowo skomplikowane zależności między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi utrudniają zbudowanie skutecznej polityki bezpieczeństwa UE.⁶⁹ Taki stan rzeczy doprowadził do sytuacji, w której Unia i jej państwa członkowskie reagują za późno na kryzysy, gdyż coraz bardziej przekraczają zasięg ich możliwości dyplomatycznych i wojskowych zbudowanych na fałszywych założeniach strategicznych.⁷⁰

Skuteczność EPBiO jest ograniczana nie tylko przedstawionymi względami natury materialnej, ale także brakiem przywództwa politycznego zdolnego przeforsować w gremiach decyzyjnych UE drastyczne decyzje, np. o rozpoczęciu operacji wojskowej, i zapewnić wystarczające wsparcie przyjętej linii postępowania oraz czas niezbędne do osiągnięcia sukcesu.⁷¹

6. Konkluzje

Unia Europejska pretenduje do bycia globalnym, wszechobecnym i kompleksowym aktorem stosunków międzynarodowych. J.Solana podkreśla: „*stać z boku, zaakceptować status quo – nie jest to w europejskim zwyczaju. Nasz świat jest pełen problemów. Europa musi się zaangażować*”.⁷² Jednak Unia nie osiąga „pełnego aktorstwa”, gdyż nie wykorzystuje wszystkich swoich instrumentów.

⁶⁸ J.Lindley-French, *W cieniu Locarno?...*, op.cit., s.51.

⁶⁹ Jak zauważa J.Lindley-French, taka sytuacja może mieć poważne skutki dla EPBiO, która w wyniku strategicznej schizofrenii Europejczyków jest narażona na syndrom „zachodnioeuropeizacji”, czyli sromotnej klęski, pozostawiona gdzieś na szarym końcu struktur instytucji UE i nigdy niewykorzystana. Konsekwencją tej schizofrenii może być polityka paraliżu odnośnie do europejskiej polityki obronnej. Ibidem, s.29–31.

⁷⁰ J.Lindley-French dość pobłaźliwie ostrzega: „*Misje humanitarne i ratownicze, utrzymywanie pokoju i oddziały bojowe – wszystko to są bardzo ciekawe przedsięwzięcia Unii, istnieje jednak niebezpieczeństwo, że staną się one celami samymi w sobie, sposobem udowodnienia, że Unia potrafi organizować siłę militarną, niezależnie od tego, na ile okaże się ona przydatna w szerszym świecie*”. Ibidem, s.57.

⁷¹ Teoretycznie, zdaniem P.Żurawskiego vel Grajewskiego, do objęcia tej roli mogłyby pretendować Niemcy, Francja i Wielka Brytania. W praktyce żaden z tych kandydatów do przywództwa nie jest w stanie osiągnąć dominującej pozycji w dziedzinie kształtowania EPBiO. Zob. szerzej: P.Żurawski vel Grajewski, *Europejska...*, op.cit., s.99–101.

⁷² „Gazeta Wyborcza”, 11.05.2005.

Jednocześnie, zdaniem D.Milczarka, biorąc pod uwagę silną pozycję międzynarodową UE, jak również odgrywane przez nią ważne role międzynarodowe, można postawić tezę, że znajduje się ona w bardzo dobrej sytuacji wyjściowej do uzyskania w przyszłości statusu czołowego mocarstwa w świecie.⁷³ By tak się stało, konieczne jest dysponowanie przez UE kompletnym zestawem środków nie tylko ekonomicznych, politycznych i społecznych, ale także militarnych.

W tym kontekście D.Milczarek zwraca uwagę, że „*Unia Europejska stoi obecnie przed koniecznością dokonania strategicznego, historycznego wyboru dotyczącego umocnienia międzynarodowego wymiaru europejskich procesów integracyjnych*”.⁷⁴ Sama Unia nie zdefiniowała jeszcze do końca swojej roli na arenie międzynarodowej. Większość państw członkowskich zgadza się, że na obecnym etapie integracji powinna pozostawać przede wszystkim tzw. potęgą cywilną. Otwarte pozostają pytania: czy UE rozwinie swe funkcje jako organizacja o charakterze regionalnym, której zadaniem będzie troska o stabilność i bezpieczeństwo przede wszystkim najbliższego sąsiedztwa w oparciu o stopniowo wykształconą zdolność obronną, czy też, podejmując globalną odpowiedzialność w dziedzinie bezpieczeństwa, stanie się strategicznym partnerem Stanów Zjednoczonych.⁷⁵ S.Parzymies pyta wręcz: „*Czy Unia Europejska ma ambicje*

⁷³ Uzasadnienie tej tezy opiera się m.in. na koncepcjach tzw. tranzycji (wymiany) potęg oraz supercykli. Można bowiem udowodnić, że w dotychczasowej historii stosunków międzynarodowych mieliśmy do czynienia z pojawianiem się, a następnie upadkiem kolejnych mocarstw odgrywających przez określony czas główną rolę w skali ogólnoswiatowej bądź regionalnej, głównie europejskiej. W ciągu ostatnich 300 lat można zidentyfikować kilkanaście takich państw, poczynając od Turcji, a kończąc na obecnym supermocarstwie, jakim są Stany Zjednoczone. Rozwój każdego z mocarstw przebiegał zgodnie z kolejnymi fazami: inicjacyjną (początkowego, mniej lub bardziej szybkiego wzrostu potęgi), przejściową (dynamicznego umacniania potęgi) oraz pełnego wzrostu, kiedy pojawiają się już pewne symptomy osłabiania pozycji mocarstwowej. Wymiana (tranzycja) na pozycji czołowego mocarstwa także odbywa się etapami: najpierw pojawia się pretendent do odgrywania wiodącej roli, następnie kwestionuje on status aktualnego hegemonu, aby ostatecznie – w wyniku dekompozycji starego układu sił – samemu objąć dominującą pozycję. Zob. szerzej: D.Milczarek, *Unia Europejska...*, op.cit., s.133–135.

⁷⁴ D.Milczarek, *Europa wobec wyzwań współczesnego świata w: Europeistyka w zarysie*, red. D.Milczarek, A.Z.Nowak, Warszawa 2006, s.373; G.Tsebelis, *Thinking about the Recent Past and the Future of the EU*, „Journal of Common Market Studies” vol. 46, no. 2/2008, s.265–292.

⁷⁵ J.Richardson, *Policy-Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup w: European Union: Power and Policy-Making*, ed. J.Richardson, London 2001, s.103.

wpływania na reguły gry światowej, czy tylko im się podporządkowuje? Jeśli chciałaby wpływać, musi jako całość, z akcentem na całość, wyraźnie określić swój stosunek do najważniejszych zjawisk zachodzących w międzynarodowych stosunkach politycznych, w tym obronnych”.⁷⁶ Chodzi o to, by w dobie globalizacji Unia mówiła jednym głosem i w ten sposób lepiej wykorzystywała swoje znaczenie międzynarodowe. Jeśli te warunki nie zostaną spełnione – nie będzie występowała na arenie międzynarodowej jako jednolity i wszechstronny aktor międzynarodowy posiadający status pełnowymiarowego mocarstwa – pozostanie mocarstwem regionalnym.⁷⁷ Tym samym „powinien zostać rozstrzygnięty, mający już swoją długą tradycję, spór między państwami członkowskimi dotyczący konieczności dokonania wyboru między dwiema zasadniczymi opcjami: uzyskaniem przez UE statusu mocarstwa militarnego i zachowaniem statusu mocarstwa niewojskowego”.⁷⁸

Nasuwa się jednak pytanie, czy Unia Europejska będzie w stanie wypracować wspólne stanowisko w tym zakresie. Wydaje się to mało prawdopodobne. Poza wspomnianymi już różnicami między poszczególnymi krajami członkowskimi, należy także wskazać zachodzące od 2008 r. zmiany w systemie gospodarczym świata. Czy Europa, zastanawiając się nad „nowym globalnym Bretton Woods”, zechce jednocześnie zaangażować się w „nowy polityczny Bretton Woods” odnośnie struktury polityczno-obronnej UE? Wydaje się, że raczej nie. A spór o kierunek ewolucji Unii Europejskiej zakończy się zachowaniem *status quo*, albo kolejnym historycznym kompromisem, bez jasnej i klarownej deklaracji o polityczno-militarnej przyszłości Unii Europejskiej.

⁷⁶ S.Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, op.cit., s.45.

⁷⁷ F.Nuscheler, *Global Governance, Entwicklung und Frieden – Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen w: Entwicklung in Frieden im Zeichen der Globalisierung*, ed. F.Nuscheler, Bonn 2000, s.241; A.Podraza, op.cit., s.366; M.Barnier, *Europe's Future: Two Steps and Three Paths*, Brussels 2000, s.76; E.Bomberg, A.Stubb, *The European Union: How Does it Work?*, Oxford 2003.

⁷⁸ D.Milczarek, *Unia Europejska...*, op.cit., s.139.

Abstract

**European Union as global actor
– political and defence-related aspects**

The European Union is becoming an increasingly important economic superpower and its foreign policy has already achieved vast impact upon every part of the globe. Yet the EU is not a State and does not have a single government. The European Union's foreign policy, rather than being just the sum of individual foreign policies of its 27 Member States, also includes the foreign policy of the EU itself, the foreign economic policy as well as external relations of the European Community.

The principal aim of the article is to analyze the EU as global actor. The author presents political and international circumstances underlying the development of the EU's position and role in the world. The article provides insight into both external and internal factors determining the nature of the EU, highlighting the main areas of cooperation and their stage of development and discussing problems and challenges facing the EU on the international stage, especially in the context of globalization of economic processes and their growing interdependence.