

*Dariusz Milczarek\**, *Kamil Zajączkowski\*\**

## **Potęga i niemoc. Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych (część 2)<sup>1</sup>**

W pierwszej części niniejszego opracowania dokonano skrótovej analizy głównych cech charakteryzujących Unię Europejską jako aktora w stosunkach międzynarodowych, a następnie przedstawiono podstawowy instrument pozwalający Unii na regulowanie sfery szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym. Instrumentem tym jest unijna polityka zewnętrzna, dzieląca się na dwa główne komponenty: ekonomiczne stosunki zewnętrzne oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Porównanie obydwu tych komponentów wskazuje na ich wyraźnie nierównomierny rozwój i brak koordynacji między nimi – o ile stosunki gospodarcze z zagranicą, bazujące na ogromnym potencjale ekonomicznym UE, są wysoko rozwinięte i tworzą z Unii prawdziwą potęgę w skali globalnej, to w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa sytuacja wygląda znacznie gorzej<sup>2</sup>. Jej liczne wady, analizowane w poniższych rozważaniach, w poważnym stopniu hamują rozwój całej unijnej polityki zewnętrznej i tym samym przeszkadzają w zajmowaniu przez Unię Europejską właściwego, należnego jej miejsca w stosunkach międzynarodowych.

---

\* Prof. dr hab. **Dariusz Milczarek** – dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

\*\* dr **Kamil Zajączkowski** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Pierwsza część artykułu ukazała się w poprzednim numerze „Studiów Europejskich”.

<sup>2</sup> Szerzej patrz: K. Zajączkowski, *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3.

### **3. Mankamenty do usunięcia**

Jak wynikało z wcześniejszych rozważań, z punktu widzenia interesów Unii jako uczestnika stosunków międzynarodowych jest jak najbardziej pożądane zredefiniowanie i zreformowanie unijnej polityki zewnętrznej, w odniesieniu zarówno do relacji między jej dwoma głównymi komponentami, jak i ogólnych zasad nią rządzących. Postulat ten w praktyce oznacza konieczność większego zrównoważenia całego potencjału, jakim dysponuje Unia Europejska na arenie międzynarodowej, czyli wyraźnego wzmocnienia jego komponentu polityczno-wojskowego. Podkreślić przy tym należy, że wzmocnienie to nie może jedynie oznaczać rozwoju ilościowo-jakościowego unijnego potencjału militarnego. Chodzi tutaj dodatkowo, a może przede wszystkim, o nadanie polityce zagranicznej i obronnej znacznie wyższej rangi w całokształcie relacji Unii ze światem zewnętrznym.

Owo nadawanie wyższej rangi może odbywać się w dwojaki sposób: po pierwsze, przez polepszanie ogólnej efektywności całej unijnej polityki zewnętrznej (co implikuje lepsze funkcjonowanie jej wszystkich części składowych), a po drugie – przez ograniczanie bądź eliminację głównych barier politycznych, instytucjonalnych, prawnych itp. hamujących rozwój jej komponentu polityczno-wojskowego, czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

W odniesieniu do efektywności całej polityki zewnętrznej najważniejszą bolączką wydaje się brak jednego, sprawnie działającego ośrodka decyzyjnego na szczeblu ogólnounijnym, który by inicjował, realizował, koordynował i nadzorował przedsięwzięcia w zakresie całej tej polityki. Problemu tego nie rozwiązał traktat lizboński, chociaż pojawiły się w nim nowe, słuszne i od dawna postulowane rozwiązania, jak przede wszystkim uzyskanie przez Unię podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Jednocześnie jednak traktat ten zachował specyfikę polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, opierającej się na zasadach współpracy międzyrządowej, obowiązywaniu jednomyślności w podejmowaniu decyzji i wykluczeniu stosowania aktów prawodawczych.

Traktat lizboński w ograniczonym stopniu zmienił również podział kompetencji, instrumenty prawne oraz proces podejmowania decyzji w ramach zakresie WPZiB i WPBiO. Nie wprowadził żadnych mechanizmów, które sprzyjałyby lub wymuszały większą zgodność działania państw członkowskich. Międzyrządowy charakter tych polityk potwierdzają m.in. deklaracje nr 13 i 14 dołączone do traktatu lizbońskiego, w których podkreśla się, że niniejsze postanowienia traktatowe nie naruszają i nie ograniczają obecnej odpowiedzialności i kompetencji państw członkowskich do kształtowania oraz prowadzenia własnych polityk za-

granicznych. Zapisy te stanowią przykład, jak określał to jeden z badaczy, swoistej „narodowej obsesji”, przejawiającej się tym, że „kiedy Europa dotyka atrybutów monarszych *par excellence*, czyli działań dyplomatycznych i użycia siły zbrojnej, państwa natychmiast zaczynają się trzymać kurczowo swoich prerogatyw narodowych”<sup>3</sup>.

Traktat lizboński powołał do życia stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Nowy urząd powstał wprawdzie w wyniku połączenia stanowisk Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, czyli teoretycznie mogło to zwiększyć efektywność instytucjonalną działań Unii w sferze jej polityki zewnętrznej. Należy jednak wskazać, iż połączenie obu stanowisk ma charakter jedynie unii personalnej i nie narusza obowiązującego porządku prawnego. Co więcej, efektywność nowego urzędu podważa jego tzw. podwójne umocowanie.

Oznacza ono, że z jednej strony Wysoki Przedstawiciel, przewodnicząc radzie do spraw zagranicznych w Radzie UE, jest odpowiedzialny za realizację WPZiB i WPBiO, w ramach której wymagana jest jednomyślność państw członkowskich. Z drugiej strony, jest on wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej i w związku z tym ma zapewniać koordynację poszczególnych aspektów działań zewnętrznych Unii w zakresie odpowiadającym kompetencjom Komisji. Jego działalność opiera się zatem na dwóch różnych systemach: na tym właściwym dla funkcjonowania Rady UE i Rady Europejskiej, opartym na zasadach współpracy międzyrządowej, oraz na systemie Komisji Europejskiej, działającej zgodnie z zasadą wspólnotowości.

Tym samym istnieje możliwość pojawienia się potencjalnego konfliktu interesów czy rywalizacji między tymi instytucjami<sup>4</sup>. W praktyce dużo będzie zależeć od rozwoju współpracy nie tylko instytucjonalnej, ale także personalnej pomiędzy Wysokim Przedstawicielem a stałym przewodniczącym Rady Europejskiej. Z systemowego punktu widzenia rywalizacja oraz wzajemne pomniejszanie swych ról w odniesieniu do sfery stosunków z zagranicą są niejako wpisane w logikę funkcjonowania obydwu tych urzędów<sup>5</sup>.

Wprawdzie w minionej kadencji 2009–2014 nie dochodziło do większych konfliktów między wysokim przedstawicielem Catherine Ashton

---

<sup>3</sup> N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa 2012, s. 80.

<sup>4</sup> Por.: A. Kreczmańska, *Reforma UE w traktacie lizbońskim*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 6, s. 133.

<sup>5</sup> Szerzej patrz: O. Osica, *Ujarmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 93.

a przewodniczącym Rady Hermanem Van Rompuyem, ale wynikało to jedynie z koncyliacyjnego nastawienia obu tych polityków. Sytuacja ta może się jednak w przyszłości zmienić, tym bardziej że obecny przewodniczący Donald Tusk oraz aktualna wysoka przedstawiciel Federica Mogherini zdają się nie tylko reprezentować odmienne osobowości polityczne, ale także różne poglądy na kluczowe zagadnienia międzynarodowe (dotyczy to zwłaszcza stosunku wobec kryzysu ukraińskiego i Rosji, czy szerzej – całej unijnej polityki wschodniej<sup>6</sup>). Jeśli pojawią się tu pewne starcia, będzie to stanowić dodatkowy argument za prawdziwością tezy, że jak na razie ani prerogatywy formalne, ani rzeczywiste znaczenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela nie wniosły jakiejś nowej, specjalnie pozytywnej jakości do funkcjonowania unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Innym przykładem przyjęcia niezbyt skutecznych rozwiązań instytucjonalnych jest powołanie do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), czyli stworzenie postulowanej od dawna służby dyplomatycznej UE. W jej skład wchodzi zarówno urzędnicy unijni, jak i dyplomaci państw członkowskich, a kierowana jest przez Wysokiego Przedstawiciela. W funkcjonowaniu tej Służby pojawiają się jednak problemy kompetencyjne, związane z faktem, że nie uzyskała ona uprawnień w zakresie zewnętrznej polityki handlowej, rozwojowej i rozszerzenia, które pozostały w gestii Komisji Europejskiej. W odniesieniu do prowadzenia tych ważnych polityk przewidziano jedynie współdziałanie Wysokiego Przedstawiciela i ESDZ z odpowiednimi komisarzami zawiadującymi owymi dziedzinami. Krytycy przyjętych rozwiązań podkreślają brak wyraźnego podziału zadań między tymi instytucjami, co może prowadzić do pojawiania się istotnych rozbieżności utrudniających skuteczne działania UE na arenie międzynarodowej<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Zapowiedzią napięć na tym tle może być niepokojąca ewolucja w podejściu nowych władz unijnych do Partnerstwa Wschodniego. Nowa wysoka przedstawiciel Federica Mogherini (Włoszka) i nowy komisarz do spraw polityki sąsiedztwa Johannes Hahn (Austriak), pochodzący z krajów nastawionych bardziej prorosyjsko, starają się dokonać rewizji funkcjonowania PW. Zamierzają położyć nacisk na aspekty handlowe i gospodarcze kosztem zmniejszenia zaangażowania UE w procesy demokratyzacji życia politycznego w państwach-adresatach. W obliczu groźby „putinizacji” niektórych z tych krajów grozi to „rozwodnieniem” idei samego Partnerstwa Wschodniego. Szerzej patrz: E. Kaca, *Oslabienie Partnerstwa Wschodniego? Konsekwencje zmiany władzy w instytucjach UE dla polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 121.

<sup>7</sup> Dla przykładu: chociaż w 2012 r. podpisano porozumienie między odpowiednią Dyрекcyjną Generalną Komisji a ESDZ dotyczące współdziałania w zakresie pomocy rozwojowej, to wciąż widoczna jest nieufność między obydwoma instytucjami, a także pojawiają się obawy dotyczące ewentualnego ograniczania uprawnień jednych kosztem drugich – szerzej patrz: K. Zajączkowski, *European Union's Development Assi-*

Wiąże się z tym problem braku spójności unijnej w ramach unijnej polityki zewnętrznej, co dostrzegane jest zarówno przez badaczy (traktujących wymóg spójności nawet jako specjalną kategorię badawczą<sup>8</sup>), jak i przez unijnych decydentów<sup>9</sup>. Z formalnego punktu widzenia traktat lizboński próbował temu problemowi zaradzić, wprowadzając do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) część piątą pt. „Działania zewnętrzne Unii”. Konsoliduje ona dotychczasowe postanowienia regulujące stosunki UE ze światem zewnętrznym, w odniesieniu m.in. do wspólnej polityki handlowej, umów międzynarodowych zawieranych przez Unię, członkostwa w organizacjach międzynarodowych oraz pomocy rozwojowej. Jednocześnie w Traktacie o Unii Europejskiej potwierdzono znaczenie zasad spójności, komplementarności i koordynacji w polityce zewnętrznej, a szczególne znaczenie w tym względzie ma art. 21 ust. 3, w którym stwierdzono, że „Unia Europejska czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii”<sup>10</sup>. Niestety, wagę tych zapisów zmniejsza fakt, że polityczno-obronny komponent polityki zewnętrznej, czyli WPZiB i WPBiO, jest nadal traktowany w sposób odrębny. Świadczy o tym wymowny fakt umieszczenia zapisów o nim w art. 24 TUE, a nie w TFUE, gdzie traktowane są pozostałe zewnętrzne polityki unijne.

Postulaty spójności pozostają zatem głównie na papierze. Widać bowiem wyraźną niespójność między deklarowanym dążeniem Unii do prowadzenia całościowej i kompleksowej polityki zewnętrznej a jej rzeczywistą realizacją. Nakłada się na to postawa państw członkowskich, które mimo odpowiednich zapisów traktatowych odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ściślejszej koordynacji działalności w zakresie ich własnych polityk zagranicznych. Pragną one bowiem wykorzystać unijną politykę

---

*stance – Framework, Priorities and Directions*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warszawa 2013, s. 653–654.

<sup>8</sup> Por.: S. Duke, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, “EIPA Working Paper”, 99/W/06. Autor ten wyróżnia spójność wertykalną (dotyczącą relacji między UE a państwami członkowskimi) oraz spójność horyzontalną, występującą w ramach Unii między WPZiB a innymi formami „działalności zewnętrznej UE” (czyli między dwoma komponentami polityki zewnętrznej w rozumieniu niniejszych rozważań).

<sup>9</sup> W jednym ze swych oświadczeń Komisja Europejska stwierdziła już wiele lat temu, że unijna „polityka zewnętrzna musi stać się bardziej spójna”, a „jednolita reprezentacja interesów kolektywnych ma zasadnicze znaczenie” (*A Project for the European Union. Communication from the Commission*, Commission of the European Communities, Brussels, 22.05.2002, COM(2002) 247 final, s. 12, 14).

<sup>10</sup> Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, O.J. C 326, 26.10.2012.

zewnątrzną także do umacniania własnej pozycji politycznej i ekonomicznej w relacjach z krajami trzecimi, co jest dodatkowo potęgowane sytuacją kryzysową w UE i coraz bardziej widocznym dążeniem poszczególnych krajów do ochrony swoich własnych interesów.

### **3.1. Więcej wspólnotowości czy współpracy międzyrządowej?**

Wymóg powołania bardziej skutecznego ośrodka zarządzającego czy większej spójności w ramach polityki zewnętrznej odnosi się zwłaszcza do polityki zagranicznej i obronnej UE, ale nie wyczerpuje listy postulatów naprawczych pod jej adresem. Dotyczą one dodatkowo konieczności dokonania dogłębnych reform strukturalnych wzmacniających ogólną użyteczność i skuteczność owej polityki, ale nade wszystko podstawowym wymogiem o fundamentalnym wręcz znaczeniu wydaje się postulat większego uwspólnotowienia WPZiB oraz WPBiO (taki postulat ma mniejsze zastosowanie w ramach ekonomicznych stosunków zewnętrznych, które, jak wiadomo, już obecnie podlegają w przeważającej mierze kompetencjom organów wspólnotowych).

Od razu trzeba przy tym wskazać, że koncepcja uwspólnotowienia drugiego filaru nie jest w historii integracji europejskiej czymś nowym<sup>11</sup>. Patrząc na cały okres funkcjonowania Unii Europejskiej, widać – pomimo występowania kontrowersji i jawnych sprzeciwów – wprawdzie bardzo powolną, prowadzoną drobnymi krokami, ale stosunkowo konsekwentną ewolucję jej polityki zagranicznej i obronnej, zmierzającą właśnie w kierunku większego jej uwspólnotowienia. Nie zmieniło to wprawdzie aż do chwili obecnej zasadniczej charakterystyki tej polityki, pozostającej wciąż w głównej mierze domeną kompetencji państw członkowskich działających na zasadach współpracy międzyrządowej, ale stopniowo wprowadzało do niej nowe elementy<sup>12</sup>.

Wprawdzie w ostatnich latach widać tendencję do swoistej „europeizacji” przez poszczególne państwa członkowskie swoich zagranicznych działań militarnych czy politycznych, ale bynajmniej nie musi to oznaczać większego uwspólnotowienia polityki zagranicznej UE. Dobrym przykładem są operacje wojskowe podejmowane przez Francję w Mali i Republice Środkowoafrykańskiej. Z jednej strony Paryż traktuje je jako misje wysyłane w ramach WPBiO, podkreślając swój wkład w zapewnienie

---

<sup>11</sup> Por. T. Łoś-Nowak, *Wspólnotowość polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Przeгляд Europejski” 2004, nr 1.

<sup>12</sup> Przykładem mogło być powołanie na mocy traktatu amsterdamskiego wspomnianego stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

nie bezpieczeństwa europejskiego i unikając w ten sposób oskarżeń o neokolonializm. Z drugiej jednak strony Francja prowadzi w istocie swoją własną politykę, równoległą i niezależną od działań Unii w tym regionie.

W tej sytuacji pojawiają się wątpliwości co do tego, dlaczego „państwa członkowskie w ogóle używają, wymownej i wieloznacznej, nazwy «wspólna» w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE”. Uważa się, że tego rodzaju „nomenklatura jest myląca i może stwarzać nierealistyczne oczekiwania w samej UE i poza nią” co do możliwości, jakimi dysponuje ta polityka<sup>13</sup>. W odpowiedzi na tego rodzaju zarzuty można wskazać, że określenie „wspólna” ma raczej wyrażać pewną intencję czy też wolę polityczną sygnatariuszy traktatu z Maastricht, pragnących nadać pożądany (przynajmniej przez część z nich) kierunek ewolucji unijnej polityki zagranicznej.

Trzeba przy tym również pamiętać, że są możliwe, występujące stosunkowo często, odmienne podejścia, opowiadające się za rozwojem modelu konfederalistycznego opartego na współpracy międzyrządowej i wręcz negujące potrzebę czy użyteczność rozwiązań wspólnotowych. Także wśród polskich badaczy od wielu lat pojawiają się poglądy, że „najbardziej pożądany byłby model międzyrządowy z silnym przywództwem. Model wspólnotowy, zważywszy na przekrój członkowski w UE, nie posiadałby wystarczającej legitymizacji politycznej i społecznej do odgrywania przez Unię wyrazistej roli międzynarodowej”<sup>14</sup>.

Koncepcja większego uwspólnotowienia polityki zewnętrznej budziła i nadal budzi żywe kontrowersje oraz sprzeciwy w łonie Unii Europejskiej. Sama Komisja Europejska w przytaczanym oświadczeniu już w 2002 r. stwierdziła, że „nie ma mowy o «uwspólnotowieniu» polityki zagranicznej poprzez zastosowanie tradycyjnych procedur Wspólnoty”, chociaż z drugiej strony „nie powinniśmy czynić polityki zewnętrznej bardziej «międzyrządową»”<sup>15</sup> (nawiasem mówiąc, tego rodzaju sformułowania prowokują pytanie: jaki w takim razie model Komisja w istocie preferuje?). Wyraźnie niechętnych ideom wspólnotowym jest szereg państw członkowskich, w tym tradycyjnie Wielka Brytania, która – pomimo wyrażenia w porozumieniu z St. Malo z 1998 r. zgody na rozwój unijnych sił zbrojnych – jest zdecydowanym przeciwnikiem rozwiązań federalistycznych.

---

<sup>13</sup> D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, London 1999, s. 588.

<sup>14</sup> R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 29.

<sup>15</sup> *A Project for the European Union. Communication from the Commission*, op.cit., s. 12.

W takiej sytuacji politycznej postulat większego uwspólnotowienia unijnej polityki zagranicznej i obronnej nie może oznaczać żadną miarą opowiedzenia się za określoną opcją ideologiczną. Nie jest bowiem sprawą przesadzoną, jaki kierunek przybierze dalszy rozwój Unii Europejskiej. Wśród bardzo wielu poglądów na ten temat nie brakuje bowiem i takich, że integracja europejska nie musi, czy wręcz nie powinna, rozwijać swego wymiaru międzynarodowego i w związku z tym należałoby zarzucić dążenia do odgrywania przez UE znaczącej roli w świecie, nie mówiąc już o ambicjach mocarstwowych. Tego typu opinie tym bardziej postulują ograniczenie lub wręcz całkowite zaniechanie planów budowy autonomicznego potencjału militarnego Unii.

Co więcej, koniecznie należy podkreślić, że formułowanie postulatu większego uwspólnotowienia ma wyłącznie charakter diagnozy polityologicznej biorącej pod uwagę jedynie kryterium efektywności. Do tak ważnej sfery, jak stosunki Unii Europejskiej z zagranicą, większą użyteczność wydaje się bowiem prezentować model federalistyczny, czyli właśnie większe jej uwspólnotowienie, natomiast funkcjonujący do tej pory model oparty na współpracy międzyrządowej najwyraźniej ma wiele braków czy wręcz się nie sprawdza<sup>16</sup>. Jakże są tego przyczyny i przejawy?

### 3.2. Od kryzysu integracji do kryzysów w polityce zagranicznej

Nie ulega wątpliwości, że negatywne następstwa obecnego kryzysu w Unii Europejskiej przyniosły rozliczne, negatywne i dalekosiężne skutki. Wśród wielu przejawów tego kryzysu, obok jego aspektów *stricto* gospodarczych i społecznych, jednym z najbardziej niepokojących stał się kryzys polityczno-ideologiczny. Przejawia się on m.in. brakiem przywództwa politycznego czy – szerzej – podważaniem całej idei integracji europejskiej. W większości społeczeństw europejskich narasta nieufność wobec UE, co powoduje nasilenie nastrojów nacjonalistycznych w formie powrotu do idei państw narodowych w myśleniu o rozwiązywaniu swoich problemów. Nakłada się na to wyraźny kryzys przywództwa politycznego, wynikający nie tylko z uwarunkowań instytucjonalno-prawnych, ale nade wszystko z braku silnych osobowości w gronie polityków, tak na szczeblu unijnym, jak i narodowym. Przejawem tego jest zarówno brak koncepcji czy wizji wyjścia z sytuacji kryzysowej, jak i niepodjęcie skutecznych działań naprawczych, *de facto* ograniczających się do – skądinąd po-

---

<sup>16</sup> Jak określa to przytaczana Teresa Łoś-Nowak, uwspólnotowienie drugiego filaru UE „staje się konieczne, jeśli Unia chce być aktorem ważnym, współdecydującym o polityce światowej” (idem, op.cit., s. 11).



trzebnych – reform w systemie finansowym UE<sup>17</sup>. Swoistym symbolem całej tej sytuacji są wahania Niemiec, najpotężniejszego członka Unii, co do objęcia rzeczywistej roli przywódczej mogącej wspomagać wysiłki zmierzające do przezwyciężenia kryzysu.

Efektom są wspomniane zjawiska narastania w społeczeństwach europejskich coraz silniejszych tendencji antyunijnych. Ich wyrazicielami są już nie tylko nacjonalistyczne siły polityczne w rodzaju francuskiego Frontu Narodowego, brytyjskiej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, węgierskiego Jobbiku czy polskiego Kongresu Nowej Prawicy, którym udało się zdobyć ponad sto mandatów w Parlamencie Europejskim podczas wyborów w maju 2014 r. Poglądy antyunijne oficjalnie głoszą także czołowi politycy sprawujący władzę, jak chociażby premier Węgier Victor Orbán lub brytyjski premier David Cameron, obiecujący rodakom rozpisanie referendum w sprawie członkostwa ich kraju w UE.

Wszystkie te negatywne zjawiska i tendencje wpływają oczywiście na kształt unijnej polityki zagranicznej: Obecna sytuacja „w oczywisty sposób zmienia optykę patrzenia na stosunki zewnętrzne. Priorytetem są współpraca ekonomiczna i finansowa oraz ochrona interesów narodowych gospodarek, a nie budowa wpływów politycznych i europejskiej tożsamości”<sup>18</sup>. Jednym słowem, w takiej Europie nie ma miejsca na ambicje globalne, do realizacji których należałoby rozbudowywać kompetencje wspólnotowe kosztem atrybutów suwerenności narodowej.

Konkretnymi przejawami słabości Unii Europejskiej są trudności już nie tylko z rozwiązywaniem, ale po prostu z koherentnym reagowaniem na poszczególne kryzysy międzynarodowe, z którymi UE ma do czynienia. Kruche podstawy WPZiB obnażył już konflikt iracki z 2003 r., który wykazał, że do prowadzenia unijnej polityki zagranicznej nie wystarczą same struktury i mechanizmy podejmowania decyzji. Potrzebne jest jeszcze coś takiego, jak definiowanie wspólnych interesów, wytyczanie wspólnych celów i wykazanie się wspólną wolą osiągnięcia kompromisu<sup>19</sup>.

Reakcja UE na kolejne kryzysy międzynarodowe potwierdzała jedynie powyższą diagnozę. Dwa przypadki z 2008 r.: jeden Kosowa (kwestia uznania niepodległości) oraz drugi dotyczący Gruzji (kwestia nałożenia

---

<sup>17</sup> Szerzej patrz: K. Zajączkowski, *Międzynarodowy potencjał gospodarczy Unii Europejskiej w dobie wyzwań globalnych*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 139–142.

<sup>18</sup> O. Osica, op.cit., s. 86.

<sup>19</sup> Stosunek dyplomacji europejskiej do kryzysu irackiego doskonale oddawał tytuł artykułu w czasopiśmie „The Economist”: *Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce*. Por. *European Diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist”, 22.02.2003, s. 29.

sankcji na Rosję po jej interwencji wojskowej w tym kraju), pokazały skalę trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska przez wszystkich członków Unii. W efekcie, niepodległości Kosowa nie uznaje aż pięć państw członkowskich<sup>20</sup>, a przeciwko nakładaniu sankcji na Rosję za jej agresję wobec Gruzji opowiedziały się takie najpotężniejsze kraje unijne, jak Niemcy, Francja i Włochy.

Dalszych przykładów braku zarówno spójności, jak i zwykłej indolencji polityki zagranicznej Unii dostarczyła jej reakcja na tzw. Arabską Wiosnę i jej następstwa. Unijna dyplomacja nie tylko nie zauważyła zwiastunów nadchodzącego kryzysu<sup>21</sup>, ale – co więcej – w trakcie jego trwania praktycznie nie podejmowała żadnych działań, czego wymownym symbolem było milczenie wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton. W takiej sytuacji pojawiały się nawet wątpliwości, czy istnienie tego stanowiska ma w ogóle jakiś sens? Wskazać jednak trzeba, że tego typu reakcja wynikała z określonych uwarunkowań – oprócz cech osobowości lady Ashton wpływ na to miały strukturalne ograniczenia w zakresie WPZiB, nazywane obrazowo „lizbońskim gorsetem”. Wszystko to prowokowało do formułowania prowokujących komentarzy w rodzaju: „Ashton powierzono misję niemożliwą do wykonania”<sup>22</sup>.

Tego typu oceny potwierdzał dalszy rozwój wydarzeń. Unia Europejska praktycznie całkowicie zrezygnowała z odgrywania jakiegokolwiek znaczącej roli w rozwiązywaniu kolejnych sytuacji kryzysowych w regionie Morza Śródziemnego, a zadania tego podjęły się Wielka Brytania i Francja. Występując pod własnymi flagami – a nie w imieniu UE – obydwa te kraje przeprowadziły własne interwencje wojskowe, najpierw w Libii, a następnie w Mali (korzystały przy tym ze znacznego wsparcia wywiadowczego, materiałowego i logistycznego ze strony USA, co z kolei świadczyło o mizerii europejskich potencjałów militarnych). Stanowiło to przejaw zupełnego braku poczucia wspólnoty interesów strategicznych wśród państw członkowskich Unii, czego symbolem były jednostronne działania Paryża

---

<sup>20</sup> Należą do nich Hiszpania, Grecja, Cypr, Rumunia i Słowacja.

<sup>21</sup> Najlepszym tego dowodem jest fakt, że w listopadzie 2010 r., a więc zaledwie na kilka tygodni przed wybuchem zamieszek w Tunezji inicjujących Arabską Wiosnę, na szczycie Unia Europejska–Afryka w Trypolisie przyjęto deklarację ogłaszającą rok 2010 „rokiem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”. Por. J.C. Völkel, *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2004, No. 2, s. 263–281; A. Adamczyk, *Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3.

<sup>22</sup> <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/581081-szeregowiec-ashton> [dostęp 15.06.2014].

i Londynu, zupełnie nieuwzględniające kontekstu unijnego<sup>23</sup>. Brak koherentnego stanowiska całej UE wobec innych problemów na obszarze Maszreku i Maghrebu jest widoczny także w odniesieniu do napięć i konfliktów w Egipcie, Iraku, Syrii oraz w odniesieniu do terrorystycznej działalności tzw. Państwa Islamskiego.

Krytycznie można także oceniać reakcję Unii Europejskiej na obecny kryzys ukraiński<sup>24</sup>. Wprawdzie formalnie władze unijne i szereg państw członkowskich poparły nowe władze w Kijowie oraz potępiły Rosję za aneksję Krymu i wspieranie wschodnioukraińskich separatystów, ale w rzeczywistości Unia kolejny raz pokazała brak jedności. Okazało się bowiem, że podczas gdy grupa krajów najbardziej zainteresowanych rozwiązaniem tego kryzysu, na czele z Polską, domagała się ostrej reakcji na rosyjskie działania<sup>25</sup>, to wiele innych państw zajęło pozycje bardzo ostrożne lub po prostu wykazało brak zainteresowania, a niektóre *de facto* poparły politykę Kremla, jak unijne kraje śródziemnomorskie<sup>26</sup>. Co więcej, podobną postawę przyjęło także wiele państw środkowoeuropejskich, w tym Czechy, Słowacja, Bułgaria, a zwłaszcza Węgry<sup>27</sup>. Oznaczało to, że nie po-

---

<sup>23</sup> Sytuację tę barwnie oddawał jeden z tytułów prasowych: *Paryż i Londyn: grabarze unijnej polityki zagranicznej*, <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/578691-paryz-i-londyn-grabarze-unijnej-polityki-zagranicznej> [dostęp 15.06.2014].

<sup>24</sup> Szerzej na temat polityki UE wobec Ukrainy patrz: B. Hud', *Eastern Policy of the European Union: Step by Step Towards Ukraine*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajęczkowski, Warsaw 2013.

<sup>25</sup> Szerzej na temat polityki Polski wobec Ukrainy patrz: A. Adamczyk, *Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3; O. Barbarska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4; I. Sołonenko, *Ukraina liczy na Polskę*, „Nowa Europa Wschodnia” 2011, nr 2; *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud', J. Borkowski, Warsaw 2008; *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, red. J. Borkowski, Warszawa 2006.

<sup>26</sup> Bardzo charakterystyczna była reakcja np. społeczeństwa i klasy politycznej we Włoszech. W trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. wszystkie główne siły polityczne – łącznie z aktualną koalicją rządową – otwarcie głosiły poparcie dla polityki Rosji wobec Ukrainy, a w najlepszym razie deklarowały brak zainteresowania tą problematyką. Podobną sytuację można było zaobserwować m.in. w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji.

<sup>27</sup> Węgry podczas kryzysu ukraińskiego zajęły *de facto* postawę popierającą stanowisko Rosji. Wiąże się to z rosnącym eurosceptyzmem rządu premiera Victora Orbána i będącą tego następstwem coraz ściślejszą współpracą z Rosjanami. Współpraca ta obejmuje już nie tylko sferę gospodarki (zwłaszcza w dziedzinie energetyki), ale także polityki – tak np. Orbán oficjalnie mówi o dążeniu do stworzenia w jego kraju nieliberalnego systemu politycznego, podobnego do rosyjskiego „putinizmu”.

wstał żaden, oczekiwany przez polską dyplomację, wspólny front nowych członków UE wobec kryzysu ukraińskiego, a faktycznymi sojusznikami Warszawy w tej kwestii pozostała Rumunia i republiki nadbałtyckie, same obawiające się rosyjskiego imperializmu.

Takie stanowisko Unii ma oczywiście swoje głębsze uwarunkowania. Ważne znaczenie stosunków z Rosją dla całej Unii Europejskiej powoduje bowiem, że stały się one domeną organów unijnych oraz najważniejszych państw członkowskich, na czele z Niemcami i Francją. Jak już wskazywano wcześniej, zawsze prezentowały one wobec Kremla stanowisko bardzo koncyliacyjne, by nie powiedzieć – rusofilskie<sup>28</sup>. Generalnego stanowiska większości państw Europy Zachodniej nie zmieniło w zasadniczy sposób nawet nałożenie przez UE sankcji politycznych i ekonomicznych na Rosję w 2014 r., które spotkały się z kontrsankcjami ze strony Kremla.

Sankcje te nie spotkały się bowiem z przychylnym przyjęciem ze strony zachodnioeuropejskiej opinii publicznej, a zwłaszcza kół biznesu, które są mocno zaangażowane w wymianę handlową i gospodarczą z Rosjanami<sup>29</sup>. Nie ulega przy tym wątpliwości, że sankcje te zostały wymuszone aktem jawnego piractwa międzynarodowego, jakim było zestrzelenie w lipcu 2014 r. malezyjskiego samolotu pasażerskiego przez separatystów wschodnioukraińskich popieranych przez Rosję. Gdyby nie to tragiczne wydarzenie, reakcja całej Unii najprawdopodobniej nadal sprowadzałaby się do werbalnej krytyki polityki Kremla i stosowania sankcji o charakterze symbolicznym. Wielce znamieną była także reakcja na polską propozycję powołania unii energetycznej mającej ograniczyć uzależnienie UE od importu nośników energii z Rosji, która spotkała się z bardzo chłodnym przyjęciem, w tym zwłaszcza ze strony Niemiec.

Takie stanowisko Unii ma oczywiście swoje głębsze uwarunkowania. Funkcjonujące już 20 lat „strategiczne partnerstwo” między UE a Rosją najwyraźniej się nie sprawdziło. Wynika to głównie z faktu, że obaj partnerzy reprezentują fundamentalnie odmienne, niekompatybilne systemy polityczno-ekonomiczne, których zbliżenie w obecnych warunkach jest niemożliwe, a dodatkowo obie strony mają wobec siebie oczekiwania, których nie da się spełnić. Utrudnia to bardzo stworzenie nowej wizji sto-

---

<sup>28</sup> Więcej na temat aktualnego stanu relacji UE–Rosja oraz głównych kierunków rosyjskiej polityki zagranicznej patrz: M. Menkiszak, A. Szeptycki, *Obszar WNP: imperium kontratakuje*, „Rocznik Strategiczny 2013/14”, Vol. 19, Warszawa 2014.

<sup>29</sup> Wskazać przy tym należy, że głosy krytyczne pod adresem sankcji padły także w Polsce, zwłaszcza ze strony producentów artykułów rolnych i spożywczych, którzy najbardziej ucierpieli na ich bojkocie ze strony Rosji.

sunków wzajemnych, mogącej zastąpić dotychczasowe paradygmaty, a jej wypracowanie zakłóca widoczny w Rosji nawrót do neoimperialnej, agresywnej polityki zagranicznej, czego przejawem była m.in. rosyjska agresja w 2008 r. wobec Gruzji, a w 2014 r. – wobec Ukrainy. Obecne władze rosyjskie nie pragną zresztą prawdziwego zbliżenia z wyraźnie lekceważoną przez Putina Unią Europejską, forsując niejako w zamian własne koncepcje Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (wśród wielu dowodów na to można wymienić fakt, że relacje między UE i Rosją w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego pozostają w tyle za analogicznymi więzami, jakie Moskwa zadzierzgnęła z USA i NATO).

Wszystko wskazuje bowiem na to, że Rosja ani nie chce, ani nie jest gotowa wypełniać wszystkich swoich zobowiązań zgodnych z podpisanymi z Unią porozumieniami. Kraj ten ma oczywiście prawo, jak każde suwerenne państwo, do prowadzenia swej polityki zagranicznej i wewnętrznej według własnego uznania, ale wyraźnie widać, że Moskwa nie zamierza kierować się w tym względzie zasadami obowiązującymi w Unii lub przynajmniej do nich zbliżonymi. W wielu przypadkach postawa władz rosyjskich wręcz kolidowała z warunkami współpracy przedstawionymi przez UE, nie mówiąc o otwartych kontrowersjach politycznych w stosunku do imperialnej polityki Rosji wobec Gruzji czy Ukrainy.

W odniesieniu do rażących przejawów owego neoimperializmu Unia Europejska – mimo podkreślanego tu braku jedności – czasami potrafi jednak ostrzej zareagować, co miało miejsce w następstwie rosyjskiej interwencji militarnej na Ukrainie. Jak wskazał jeden z badaczy zachodnich: „Na szczęście na Zachodzie zmieniło się postrzeganie Putina. Wreszcie zrozumiano, że nie chodzi mu wyłącznie o Ukrainę i że Rosja jest potęgą rewizjonistyczną, która chce zakwestionować istniejący porządek w Europie”. Niestety, brakuje „woli politycznej, aby wyciągnąć z tej zmiany postrzegania władcy Kremla wystarczające wnioski”, a „Zachód nadal nie ma strategii powstrzymywania Rosji ani obrony wojskowej z prawdziwego zdarzenia”<sup>30</sup>. Dokonanie właściwego przewartościowania polityki wschodniej UE jest tym bardziej konieczne, że – jak w odmiennym duchu twierdzi z kolei jedna z prominentnych działaczek rosyjskiej opozycji – istnieje groźba, że w obecnej sytuacji „Zachód jest gotów dogadać się z Putinem, unika konfrontacji z Rosją i zaakceptuje podział Ukrainy”<sup>31</sup>.

W odniesieniu do reakcji Unii na kryzys ukraiński można argumentować, że mamy tu do czynienia z poważnym konfliktem interesów między państwami członkowskimi, który tak czy inaczej trudno byłoby rozwiązać

---

<sup>30</sup> Wywiad z Edwardem Lucasem pt. *Sojusz się sypie*, „Newsweek” 2014, nr 37.

<sup>31</sup> Wywiad z Lilią Szewcową pt. *Drugi rozbiór Ukrainy*, „Newsweek” 2014, nr 37.

na szczeblu unijnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że funkcjonowanie silnego ośrodka decyzyjnego oraz odpowiednich struktur i mechanizmów w zakresie polityki zagranicznej w ramach Unii znacznie ułatwiłoby uzgadnianie lub przynajmniej koordynację stanowisk oraz działań wszystkich jej członków i tym samym pozwoliłoby uniknąć pożałowania godnej kakofonii głosów, kompromitującej całą UE.

W przypadku konfliktu na Ukrainie Polska, patrząc na zagadnienie z szerszej perspektywy, uznaje brak ogólnounijnej jedności za poważny problem. Nie stanowi to – jak imputują to niektórzy politycy i komentatorzy na Zachodzie – przejawu polskiej nadwrażliwości czy fobii wobec Rosji. Egoistyczne liczenie się tylko z własnym interesem narodowym może mieć bowiem bardzo negatywne, dalekosiężne konsekwencje. Wyzwania i zagrożenia dla Europy nie płyną przecież tylko we Wschodu – tak np. możliwe jest dalsze zaostrzenie się sytuacji w basenie Morza Śródziemnego wywołane np. ekspansją Państwa Islamskiego, co stwarzałoby poważne kłopoty dla wielu krajów zachodnioeuropejskich. W razie kryzysu w tym regionie będzie konieczne wykazanie się przez wszystkich członków Unii niezbędną solidarnością, a wtedy Polska i inne państwa środkowo-europejskie mogą nie być zainteresowane udzieleniem wsparcia potrzebującym partnerom – dokładnie tak, jak teraz czynią to oni...

Co więcej, obecny kryzys ukraiński ma znacznie szersze tło i implikacje, niż chcą to wiedzieć niektórzy Europejczycy. Analizując to zagadnienie, trzeba wziąć pod uwagę fakt, że dla Unii Europejskiej ten najpoważniejszy od czasów zakończenia zimnej wojny kryzys w Europie stał się swoistym testem już nie tylko skuteczności unijnej polityki zewnętrznej, ale wręcz spójności całego mechanizmu integracyjnego w ramach UE. Elity polityczne oraz społeczeństwa wszystkich państw członkowskich musiały bowiem odpowiedzieć sobie na zasadnicze pytanie: co ma większe znaczenie – przestrzeganie i obrona systemu wspólnych wartości demokratycznych oraz humanistycznych, stanowiących fundament gmachu jedności europejskiej czy chłodne kalkulacje z zakresu *Realpolitik*, uwzględniające wymierne rachunki gospodarcze i geopolityczne wiążące się z utrzymywaniem dobrych relacji z Rosją, jednym z głównych aktorów kryzysu ukraińskiego<sup>32</sup>.

Wyniki tego testu nie zostały do chwili obecnej jasno rozstrzygnięte. Jak wspomniano, w wielu krajach całej Europy utrzymują się silne tendencje prorosyjskie czy wręcz rusofilskie, ale jednocześnie pojawiają się – jak już wskazano wyżej – głosy realistycznie oceniające charakter polityki Krem-

---

<sup>32</sup> Szerzej patrz: D. Milczarek, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód – geneza, rezultaty, perspektywy*, „Studia Europejskie” 2014, nr 1, s. 9–10.

la wobec Ukrainy i całego naszego kontynentu. Jednym z dobitnych tego przykładów był list otwarty skierowany do rządu niemieckiego przez grupę wybitnych osobistości, w którym stwierdzono m.in.: „Czy pogodzimy się z tym, że przywódca Rosji chwyci podwalinami europejskiego pokoju? [...] UE nie może pozostawiać wątpliwości, że agresja wobec państwa, z którym Wspólnota podpisała umowę stowarzyszeniową, będzie miała wysoką cenę polityczną i gospodarczą. [...] Nie możemy się oszukiwać – na szali znalazła się przyszłość nie «tylko» Ukrainy, ale również całej Europy”<sup>33</sup>.

#### 4. *Quo vadis, Europo?*

Problematyka ułożenia przez UE relacji ze światem zewnętrznym wiąże się z ogromnym wyzwaniem o podstawowym znaczeniu, dotyczącym przyszłości całości procesów integracji europejskiej. Obecnie Unia Europejska stoi bowiem przed koniecznością dokonania historycznego wyboru – albo dalszego rozwijania jej struktur ponadnarodowych i umacniania kompetencji wspólnotowych we wszystkich dziedzinach, łącznie z polityką zagraniczną i obroną (co raczej implikuje przyjęcie i realizację modelu wspólnotowego), albo utrzymania czy ewentualnie tylko udoskonalenia istniejących procedur współpracy międzyrządowej. Od dokonania tego historycznego wyboru zależy przyszłość nie tylko samej Unii Europejskiej (w tym jej wymiaru międzynarodowego), ale także dalsze losy integracji europejskiej i tym samym całego naszego kontynentu. Najgorszym rozwiązaniem byłoby niepodejmowanie jasnych decyzji, co niestety w znacznej mierze znalazło odbicie w zapisach traktatu lizbońskiego, który – co trzeba wyraźnie podkreślić – nie rozstrzygnął definitywnie owego historycznego dylematu.

Jaka przyszłość czeka zatem politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej czy – szerzej – jej politykę zewnętrzną i cały międzynarodowy wymiar integracji europejskiej? Oczywiście trudno w tych sprawach wyrokować, tym bardziej że przewidywania w tym zakresie bardzo się różnią. Wahają się one od często pojawiających się obecnie czarnych scenariuszy wieszczących mniej lub bardziej pospieszny upadek Unii, aż do prognoz przewidujących możliwość odgrywania przez nią decydującej roli w przyszłym porządku światowym, łącznie z zastąpieniem Stanów Zjednoczonych na pozycji supermocarstwa.

Czarne scenariusze są mało prawdopodobne, chociaż w istocie wielu badaczy sceptycznie ocenia przyszłość UE jako liczącego się uczestnika

---

<sup>33</sup> *Przyszłość Europy na szali – na Ukrainie waga się losy kontynentu*, Warszawa, <http://pl.boell.org/pl/2014/09/02/przyszlosc-europy-na-szali...> [dostęp 10.09.2014].

stosunków międzynarodowych. Pojawiają się głosy wskazujące, że „wizja Europy jako politycznego i militarnego gracza wagi ciężkiej staje się coraz bardziej iluzoryczna”<sup>34</sup>. Natomiast optymistyczne prognozy widzące Unię jako następcę USA w roli światowego hegemonu – mimo iż opierają się na racjonalnych przesłankach<sup>35</sup> – również brzmią obecnie coraz bardziej utopijnie. Na dzień dzisiejszy najbardziej realne wydają się być wizje przyszłego świata przewidujące stopniowe przechodzenie do nowej, wielobiegunowej struktury stosunków międzynarodowych, w której potencjały polityczne i ekonomiczne podzielone będą bardziej równomiernie między kilka ośrodków, bez wyraźnej dominacji Zachodu<sup>36</sup>.

Unii Europejskiej brakuje dziś jasnego określenia celów swej polityki zewnętrznej oraz podejmowania przemyślanych kroków dla ich realizacji. Jednym słowem, brakuje jej strategicznej wizji tego, czym ma być Europa w przyszłości. Strategia taka powinna m.in. przewidywać jak najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących oraz ewentualnie stworzenie nowych mechanizmów i instrumentów, w większym stopniu akcentować wielowymiarowość podejmowanych działań oraz uwzględniać dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość międzynarodową<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków 2013, s. 174.

<sup>35</sup> Podstawą dla niej jest koncepcja tzw. tranzycji (wymiany) potęg. Wychodzi ona z założenia, 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, w tym głównie europejskiej. Obecnie takim supermocarstwem są oczywiście Stany Zjednoczone. We współczesnym świecie zasada tranzycji wydaje się mieć nadal zastosowanie, gdyż już obecnie pojawiają się pewne symptomy wskazujące na zmierzch czy raczej początek końca potęgi aktualnego hegemonu – ostatecznie trudno sobie wyobrazić, że potęga USA, w odróżnieniu od innych potęg, na zawsze pozostanie dominująca w świecie. Kwestią otwartą pozostaje jedynie horyzont czasowy kolejnej tranzycji, mogący najprawdopodobniej sięgać dziesiątków lat, oraz oczywiście to, kto ewentualnie zastąpi Amerykę – i w tym kontekście rozważana jest kandydatura UE. Szerzej patrz: D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 132–138.

<sup>36</sup> Cytowany Zbigniew Brzeziński przewidywał to już w swej słynnej pracy *Wielka szachownica*, napisanej kilkanaście lat temu, a teraz potwierdził w najnowszej, przytaczanej wyżej książce *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*. Tezę taką lansują także rozmaite ośrodki analityczne w USA. Por. np. *Study Predicts Future for U.S. as No. 2 Economy, but Energy Independent*, [http://www.nytimes.com/2012/12/11/world/china-to-be-no-1-economy-before-2030-study-says.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/11/world/china-to-be-no-1-economy-before-2030-study-says.html?_r=0) [dostęp 20.06.2014].

<sup>37</sup> Potrzebę takiego zintegrowanego podejścia widzą władze unijne, w tym Rada Europejska, obradująca w dniach 19–20 grudnia 2013 r. na specjalnym posiedzeniu poświęconym WPBiO, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press-](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-)



Biorąc jednak pod uwagę zarysowane w powyższych rozważaniach słabości Unii Europejskiej, można mieć obawy co do jej przyszłości jako silnego, aktywnego aktora w stosunkach międzynarodowych. Jak już wspomniano, przeżywany przez nią wielowarstwowy kryzys sprzyja narastaniu nastrojów antyunijnych i egoizmów narodowych, najbardziej groźnych właśnie w sferze polityki zagranicznej. Co gorsza, realizacji prezentowanego tu postulatu większego uwspólnotowienia tej polityki i tym samym uczynieniu jej bardziej skuteczną grożą nie tylko skutki obecnego kryzysu, który w końcu ma szansę kiedyś minąć. Poważniejszym problemem wydają się natomiast słabości czy – jak chcą inni – po prostu cechy strukturalne, jakie immanentnie i na stałe wpisane są w mechanizmy oraz instytucje unijne zajmujące się relacjami ze światem zewnętrznym, a jakie to cechy ograniczają efektywność owych relacji.

Zgodnie z przytaczanymi wcześniej poglądami, można to traktować jako stan normalny czy nawet pożądany, ale jednocześnie należy mieć nadzieję, że bez względu na to, jaka zostanie przyjęta w tej dziedzinie formuła prawno-organizacyjna, Unia Europejska będzie w stanie zajmować w przyszłości wysokie, należne jej miejsce na scenie globalnej. Ostatecznie należy zgodzić się z opinią, że „wbrew dzisiejszym, po kryzysie 2008 roku, defetystycznym nastrojom i propagandzie klęski Europy, niższości wobec USA czy Chin jej obecna kondycja jako punkt wyjścia do odbudowy dynamiki rozwojowej i wiary w siebie nie jest zła. [...] Pod wieloma względami jest lepiej, niż wynika to z medialnego przekazu”<sup>38</sup>. W interesie wszystkich Europejczyków nie leży przecież utrzymywanie sytuacji, w której najpotężniejsze ugrupowanie integracyjne świata nadal będzie gospodarczym olbrzymem i polityczno-militarnym karłem.

---

data/PL/ec/140227.pdf [dostęp 21.12.2013]. Szerzej patrz: J. Dobrowolska-Polak, *Jubileusz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – w cieniu dalszego impasu*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2013, nr 155.

<sup>38</sup> R. Kuźniar, *My, Europa*, Warszawa 2013, s. 162.

**Słowa kluczowe:** polityka zagraniczna UE, bezpieczeństwo europejskie, potencjał militarny UE, polska polityka zagraniczna

**Key words:** EU foreign policy, European security, the EU's military capability, Polish foreign policy

## **Abstract**

### **Power and Impotence. The European Union As an Actor in International Relations (part 2)**

The article analyses the European Union as an important actor in contemporary international relations. The first part of the paper characterises and defines the EU as a specific, unique participant in international relations and subsequently presents its capabilities and instruments in this sphere. These capabilities result from the EU's high position and role in the global arena, and the EU's most important instrument in this context is external policy, which includes economic external relations (in which the EU is an economic giant) as well as the foreign and security policy, the weaknesses of which make the EU a political/military dwarf. The second part of the article is devoted to an analysis of these problems, examines the main deficiencies of the EU's foreign policy and proposes remedies, including greater Communitisation of the foreign and security policy to improve its effectiveness. The final deliberations focus on the attempt to predict the position of the European Union in the future world, most probably more multipolar than the world of today.