

*Dariusz Milczarek\**

## **Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”**

Szeroko rozumiana sfera stosunków Unii Europejskiej ze światem zewnętrznym determinowana jest przez szeroki kompleks czynników odnoszących się m.in. do międzynarodowej pozycji UE, określanej przede wszystkim różnymi wyznacznikami ilościowymi i jakościowymi.<sup>1</sup> Wielkość określanego przez owe wyznaczniki potencjału w różnych dziedzinach wpływa na skalę relacji utrzymywanych przez Unię z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, widzących w niej – w zależności od rodzaju relacji wzajemnych – liczącego się sojusznika, partnera, konkurenta, przeciwnika itd. Inna zasadnicza grupa czynników odnosi się do drugiej podstawowej kategorii, jaką jest międzynarodowa rola Unii Europejskiej. Rola ta w ogromnej mierze wynika z pozycji UE, chociaż od razu należy stwierdzić, że mamy tu do czynienia nie tyle z powiązaniem o charakterze deterministycznym, ile raczej ze wzajemnie oddziałującym sprzężeniem dialektycznym.

### **1. Teoria ról międzynarodowych**

Zagadnienia związków wzajemnych między rolą a pozycją międzynarodową różnych jednostek politycznych<sup>2</sup> należą do obszernych zagadnień wymagających odrębnych rozważań, z tego też względu nie będą tu szerzej

---

\* Dr **Dariusz Milczarek** – wicedyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego; redaktor naczelny „*Studiów Europejskich*”.

<sup>1</sup> Szerzej patrz prace D.Milczarka: *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję Unii Europejskiej - wyznaczniki geograficzne i ekonomiczne* (część 1), „*Studia Europejskie*”, nr 4/2001 oraz *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję Unii Europejskiej - wyznaczniki militarne i społeczne* (część 2), „*Studia Europejskie*”, nr 1/2002.

<sup>2</sup> Przez jednostkę polityczną należy rozumieć, zgodnie z koncepcją R.Arona, „*terytorialnie zorganizowaną polityczną zbiorowość*”, a więc nie tylko państwa, ale również struktury w rodzaju Unii Europejskiej – por.: R.Aron, *Pokój i wojna między narodami (teoria)*, Warszawa 1995.

rozwijane. Wystarczy wskazać, że do analizy owych zagadnień można posługiwać się różnymi instrumentami badawczymi, spośród których jednym z najbardziej użytecznych wydaje się teoria ról międzynarodowych. Podstawą tej koncepcji, stosunkowo dobrze rozwiniętej w zachodniej i polskiej literaturze przedmiotu,<sup>3</sup> jest teoria ról społecznych.<sup>4</sup> Korzystając z jej dorobku i odnosząc ją na razie do ról odgrywanych przez wszystkie jednostki polityczne uczestniczące w stosunkach międzynarodowych (w tym zwłaszcza przez państwa), można stwierdzić za Z.J.Pietrasiem, że rola międzynarodowa oznacza spójny system wybranych przez nie działań w stosunkach zewnętrznych. (Przy czym rola ta może być traktowana w sposób syntetyczny lub też jako pewien system ról.) Jeśli chodzi o klasyfikację ról międzynarodowych, to punktem wyjścia mogą być sposoby definiowania roli społecznej, które można wykorzystać do stworzenia podstawowego katalogu ról międzynarodowych, obejmującego zarysowane poniżej elementy.

I tak można zacząć od przypomnienia, że współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzują się formalnym równouprawnieniem wszystkich ich uczestników, którzy w związku z tym mają znacznie większe, niż w sferze wewnątrzspołecznej, możliwości samookreślenia swoich ról w zależności od ich pozycji, prestiżu, celów oraz ideologii. Tym samym każdy z nich (co odnosi się nie tylko do państw, ale również do struktur w rodzaju Unii Europejskiej) formułuje własną rolę wybieraną przez siebie.

Możemy mieć również do czynienia z rolą narzuconą czy raczej przypisywaną danej jednostce politycznej przez systemy międzynarodowe (ale także przez jej struktury wewnętrzne). O tym, jakiego rodzaju jest to rola, decyduje wiele czynników. Należy do nich przede wszystkim potencjał danej jednostki wynikający z jej pozycji (inne role przypisywane są wielkim mocarstwom, a inne państwom mniejszym). Ważną rolę odgrywa ponadto formuła wspomnianej wyżej roli wybieranej przez samą jednostkę – np. państwu głoszącemu wojowniczą politykę ekspansji trudno przypisywać rolę mediatora w rozwiązywaniu konfliktów międzypaństwowych.

---

<sup>3</sup> Z bogatej literatury przedmiotu por.: *Role Quests in the Post-Cold War Era. Foreign Policies in Transition*, ed. P.Le Prestre, Montreal 1997; M.Barnett, *Institutions, Role, and Disorder: The Case of the Arab States System*, „*International Studies Quarterly*”, no. 3/1993; J.Roseanu, *Turbulence in World Politics*, Princeton 1990; *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, ed. S.Walker, Durham 1987. Z polskiej literatury patrz prace Z.J.Pietrasia: *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989 oraz *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990 oraz D.Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, zwł. rozdziały 4-6.

<sup>4</sup> Szerzej patrz: Z.J.Pietraś, *Międzynarodowa rola...*, op.cit. oraz P.Katzenstein, *Introduction: Alternative Perspectives on National Security w: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, ed. P.Katzenstein, New York 1996.

Występują ponadto role deklarowane, które wiążą się w pierwszym rzędzie z publicznym oznajmianiem zamiarów i celów polityki zewnętrznej przez jednostki polityczne w formie oficjalnych dokumentów. Praktyka wykazuje przy tym, że role deklarowane wcale nie muszą być tożsame z rolami realnie przez nie wybieranymi; tak jak te ostatnie nie muszą być publicznie ogłaszane.

Uwzględnienie wszystkich tych ról pozwala na określenie kolejnej kategorii, jaką jest rola rzeczywista. Można ją określić jako system działań danej jednostki politycznej w stosunkach międzynarodowych, przy czym jest ona funkcją roli zarówno wybieranej, jak i narzucanej, a także w określonej mierze roli deklarowanej. Oznacza to, że rolę rzeczywistą można w pewnym sensie uznać za syntezę wszystkich innych ról międzynarodowych, najpełniej oddającą specyfikę zachowań i działań określonej jednostki politycznej zarówno w wymiarze normatywnym, jak i empirycznym.

Kompleksowość systemu ról, jakie dana jednostka polityczna realizuje w stosunkach międzynarodowych, powoduje w sposób niejako nieunikniony pojawianie się konfliktów ról, mogących przybierać rozmaite formy. Możliwe są zatem konflikty wewnątrz danej roli, wynikające z odmiennych czy sprzecznych jej interpretacji dokonywanych przez siły wewnętrzne oddziałujące na politykę zagraniczną. Występują także konflikty pomiędzy różnymi rolami międzynarodowymi realizowanymi jednocześnie przez określoną jednostkę – w takiej sytuacji możliwe są różne scenariusze: realizacja jednej z ról kosztem innej; przemienna realizacja ról będących wobec siebie w konflikcie; wreszcie przenikanie lub połączenie takich ról. Pojawia się również sprzeczność pomiędzy rolami narzucanymi a wybieranymi, zwłaszcza wtedy, gdy dana jednostka polityczna odrzuca rolę, jaką środowisko międzynarodowe chce jej przypisać. (Chociaż zdarzają się też przypadki adaptowania się do narzucanych wymogów zewnętrznych, jak też podejmowania prób ich zmian poprzez wywieranie zwrotnych nacisków na innych uczestników stosunków międzynarodowych, aby ci z kolei zmodyfikowali swoje pierwotne wymagania.)<sup>5</sup> Występują wreszcie konflikty pomiędzy rolą deklarowaną a rolą rzeczywistą, kiedy ta pierwsza „nie pokrywa się z obiektywnymi możliwościami oraz realną pozycją” jednostki.<sup>6</sup>

## 2. Koncepcje roli międzynarodowej UE

W odniesieniu do badania fenomenu Unii Europejskiej teoria ról międzynarodowych znajduje zastosowanie w specyficzny sposób. Wynika to przede wszystkim z faktu, że znaczna część prezentowanych wyżej kategorii odnosi się głównie do polityki zagranicznej państw, natomiast nie zawsze znajduje

---

<sup>5</sup> Szerzej patrz: Z.K.Pietraś, op.cit., s.25-28.

<sup>6</sup> E.Cziomer, L.W.Zyplikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2001, s.51.

zastosowanie wprost do przypadku WE/UE. Ponadto państwa, nawet jeśli mogą mieć pewne trudności z realizacją wielości odgrywanych przez siebie ról, znajdują się w lepszej sytuacji, gdyż dysponują jednolitymi, spójnie działającymi systemami instytucjonalno-decyzyjnymi w zakresie swej polityki zagranicznej. Natomiast struktury unijne nie dość, że nie dysponują pod tym względem porównywalnie silnymi uprawnieniami oraz są organizacyjnie rozproszone, jednocześnie pozostają w bardzo dużej mierze zależne od ról wybieranych przez poszczególne państwa członkowskie. Mimo to teoria ról jest wystarczająco elastyczna i pojemna, aby dostosować ją również do wymogów badań nad międzynarodową rolą Unii Europejskiej.

Tego typu badania można rozpocząć od prezentowanego wyżej poziomu analizy ogólnoteoretycznej. I tak, korzystając z klasyfikacji Pietrasia, trzeba wskazać, iż Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska od zawsze realizowały cztery podstawowe role międzynarodowe: narzucaną, wybieraną, deklarowaną i rzeczywistą.

Pierwsza z nich wiąże się z oczekiwaniami, jakie pod adresem WE/UE od dawna formułowało środowisko międzynarodowe. Unii, dysponującej ogromnym potencjałem ekonomicznym i wielkim kapitałem politycznym oraz głoszącej pokojowe i demokratyczne zasady współżycia międzynarodowego, najczęściej przypisywane są role „pacyfikatora”, „stabilizatora” czy „pomostu” między różnymi narodami i kulturami itp. Podobnie ma się rzecz w odniesieniu do ról: wybieranej i deklarowanej, które zdają się mocno ze sobą sprzężone. Unia (przy wszystkich niedostatkach w zakresie spójnego formułowania oraz prowadzenia swej polityki zewnętrznej) w istocie tworzy własne, specyficzne i charakterystyczne dla niej założenia owej polityki, a tym samym – dokonuje samookreślenia prowadzącego do sformułowania własnej roli wybieranej i deklarowanej. Role te uwidaczniają się w dokonywanej przez UE (oraz jej państwa członkowskie) samokreacji przede wszystkim na wspomnianego wyżej promotora demokracji i praw człowieka, stosującego przy tym środki pokojowe. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia ze stosunkowo dużą spójnością ról deklarowanych z rolami wybieranymi z tego względu, iż ugrupowanie to skupia suwerenne państwa podlegające demokratycznym procedurom rządów prawa oraz nadzoru ze strony rodzimego społeczeństwa obywatelskiego.

Synteza powyższych ról jest rzeczywista rola międzynarodowa UE. Przeprowadzenie takiej syntezy w odniesieniu do Unii Europejskiej jest z pewnością zadaniem trudniejszym niż w przypadku innych uczestników stosunków międzynarodowych. Zakres wzajemnych powiązań powyższych ról jest bowiem znacznie bardziej skomplikowany, gdyż należy uwzględnić role realizowane zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i przez samą Unię, co stwarza bardzo kompleksowy system interakcji. UE realizuje bowiem różne role cząstkowe o różnym charakterze: głównie regionalnym,

w określonej mierze globalnym, jak również ekonomicznym, politycznym, militarnym czy ideologiczno-kulturowym. Należy zgodzić się zatem z oceną, że „konceptualizacja międzynarodowej roli Europy służy nam do tworzenia teorii wyjaśniających jej rozmaite sfery aktywności w świecie, a nie do wyznaczania jednej <roli>, którą Europa realizuje lub mogłaby realizować”.<sup>7</sup>

Wiąże się z tym bardzo istotna kwestia badawcza: czy Unię można traktować jako pojedynczego, a także spójnie działającego uczestnika stosunków międzynarodowych? Zgadzać się co do zasady z pierwszym elementem tej tezy, należy zastanowić się nad elementem drugim, biorąc przy tym pod uwagę kompleksowość materii badawczej. Z jednej bowiem strony w pełni słuszne wydaje się podejście uznające UE za „rzeczywistość wielowymiarową” (*multiple realities*)<sup>8</sup> lub też za „byt o charakterze nieunitarnym czy zdezagregowanym (*non-unitary or disaggregated entity*) w polityce światowej”.<sup>9</sup> Zgodnie z takim ujęciem, Unia stanowi bardzo swoistą jednostkę polityczną o niespójnej, wielowymiarowej, skomplikowanej strukturze, systemie decyzyjnym oraz sposobie funkcjonowania, której tym samym nie można uznać za klasycznego uczestnika stosunków międzynarodowych.<sup>10</sup> Z drugiej jednak strony, ortodoksyjne przyjęcie takiego stanowiska sprawiałoby ogromne problemy badawcze, gdyż w praktyce należałoby cały czas uwzględniać tego typu dyrektywę w trakcie prowadzonych analiz oraz nieustannie relatywizować wyciągane wnioski. Z tego też względu zasadne wydaje się przyjęcie zabiegu upraszczającego i uznanie Unii Europejskiej za pojedynczego, chociaż niezbyt spójnego (pod względem zarówno strukturalnym, jak i funkcjonalnym) aktora w stosunkach międzynarodowych. (Należy przy tym jedynie pamiętać o konieczności uwzględniania wielości uwarunkowań wpływających na jego strukturę i działania.)

W przypadku Unii mamy ponadto do czynienia z wyraźnie występującymi konfliktami ról. Występują one zwłaszcza w sferze sprzeczności wewnętrznych, pojawiających się w rozmaitych konfiguracjach pomiędzy: samymi instytucjami wspólnotowymi (np. na linii Rada UE-Komisja Europejska), instytucjami a państwami członkowskimi, poszczególnymi państwami itd. Sprzeczności takie mogą również pojawiać się podczas jednoczesnej realizacji kilku ról, np. mediatora w konfliktach międzynarodowych oraz dostawcy pomocy, kiedy osiągnięcie na raz wszystkich pożądanych celów okazuje się w rezultacie bardzo

---

<sup>7</sup> C.Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „*Journal of Common Market Studies*”, no. 3/1993, s.307.

<sup>8</sup> K.E.Jorgensen, *The European Union's Performance in World Politics: How Should We Measure Success?* w: *Paradoxes of European Foreign Policy*, ed. J.Zielonka, The Hague 1998, s.12.

<sup>9</sup> B.White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke-New York 2001, s.29.

<sup>10</sup> Na temat statusu UE patrz: D.Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „*Stosunki Międzynarodowe*”, nr 3-4/2001.

trudne czy wręcz niemożliwe. Dobrym przykładem tego rodzaju konfliktu ról są napięcia pomiędzy równoczesnymi dążeniami państw członkowskich Unii, z jednej strony, do sformułowania i prowadzenia rzeczywiście wspólnej polityki zagranicznej i obronnej UE, a z drugiej zaś – do ochrony własnych interesów narodowych. (Dotyczy to zwłaszcza polityki najpotężniejszych krajów unijnych: Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii.)<sup>11</sup> Tego rodzaju napięcia były i są niekiedy rzeczywiście silne, ale, patrząc z dłuższej perspektywy historycznej, tonowane są oddziaływaniem takich czynników jak tzw. europeizacja tożsamości międzynarodowej Unii. Pojawianie się bowiem wspólnie akceptowanych i przyjmowanych jako własne „interesów unijnych” powoduje, że „*role narodowe i europejskie niekoniecznie muszą być pojmowane jako sprzeczne*”.<sup>12</sup>

Mając na uwadze tego typu zastrzeżenia można pokusić się o przedstawienie autorskiego katalogu ról odgrywanych przez UE w stosunkach międzynarodowych. Zawiera on role uporządkowane w pięć zasadniczych zestawów:

- przyjaciel – wróg,
- sojusznik – przeciwnik,
- pomagający – hegemon,
- współpracownik – rywal,
- partner – konkurent.

W każdym z zestawów (których kolejność uporządkowana jest według natężenia cech „bliskości” lub „wrogości”) zawarte są dwie role krańcowe czy brzegowe: pierwsza najbardziej pozytywna, druga – najbardziej negatywna z punktu widzenia innych uczestników stosunków międzynarodowych. Oznacza to, że wobec każdego z nich Unia może występować w ujęciu ekstremalnym albo jako np. zdecydowany przyjaciel, albo jako zawzięty wróg; albo jako w pełni wiarygodny partner, albo jako zdeterminowany rywal itp. Role krańcowe, zwłaszcza w aspekcie negatywnym, występują stosunkowo rzadko, natomiast między nimi mamy oczywiście do czynienia z całym spektrum ról pośrednich, jak np. niepewnego sojusznika czy niezbyt zawziętego konkurenta. Powoduje to, iż w praktyce powyższy katalog zawiera znacznie bogatszy zestaw ról niż tylko te podane jako brzegowe, które zakreślają jedynie granice klasyfikacyjne. Podział ów nie jest także wyłączny, tzn., iż wobec danej

---

<sup>11</sup> Szerzej patrz trzy rozdziały: A.Macleod, *Great Britain: Still Searching for Status?*; C.Thumerelle, P.Le Prestre, *France: The Straitjacket of New Freedom* oraz P.Létourneau, M.-E.Räkel, *Germany: To Be or Not to Be Normal? w: Role Quests in the Post-Cold War Era...*, op.cit.

<sup>12</sup> L.Aggestam, *Role Conception and the Politics of Identity in Foreign Policy*, ARENA Working Paper 99/8, s.13. Autorka ta omawia szereg specyficznych ról międzynarodowych odgrywanych w ramach UE przez trzy wspomniane państwa: Niemcy, Francję i Wielką Brytanię, m.in. rolę: promotora niezależności międzynarodowej, gwaranta bezpieczeństwa Europy, mediatora, przywódcy politycznego itp.

jednostki politycznej UE może odgrywać na raz kilka ról, będąc jednocześnie np. przyjacielem, partnerem i pomagającym.

Powyższe zestawy obejmują łącznie role odgrywane we wszystkich sferach relacji utrzymywanych przez Unię Europejską z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, czyli dziedzin: gospodarczej, politycznej, militarnej, społecznej, kulturowej itp. Taki ogólny, całościowy charakter mają jednak tylko niektóre z owych ról, podczas gdy pozostałe dotyczą bardziej określonych sfer. Należy przy tym podkreślić, że podstawowym kryterium wyodrębniania poszczególnych ról jest podobieństwo bądź sprzeczność w zakresie podstawowych interesów oraz celów polityki zagranicznej, jak również wyznawanych i realizowanych w ramach tej polityki zasad polityczno-ideologicznych.

I tak, role przyjaciela i wroga dotyczą całości relacji UE z danym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Rola zdecydowanego wroga ma w zasadzie jedynie modelowy charakter, gdyż realizowana jest bardzo rzadko – w praktyce trudno znaleźć takie przykłady, bowiem nawet wobec takich państw stanowiących potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak Irak, Korea Północna czy Libia, Unia nie zajmuje w pełni wrogiego stanowiska; podobnie jak w perspektywie historycznej trudno było mówić o całkowitej wrogości Wspólnot Europejskich wobec Związku Radzieckiego i jego sojuszników. Możliwe były raczej role charakteryzujące się pewnym nasyceniem elementami wrogości (zwłaszcza w okresie szczytowej konfrontacji międzysystemowej z lat „zimnej wojny”). Można było natomiast odnotować o wiele więcej przypadków odgrywania przez Unię roli przyjaciela. Wymownym przykładem są pod każdym względem bardzo bliskie więzi łączące ją z postkomunistycznymi demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej, wobec których UE odgrywa rolę swoistego opiekuna i promotora rozwoju politycznego, ekonomicznego i społecznego. Podobną rolę WE od dawna odgrywają wobec większości państw rozwijających się, dostarczając im wydatnej, wszechstronnej pomocy.

Te ostatnie przykłady mogą również posłużyć jako ilustracja funkcjonowania następnego zestawu ról sojusznik-przeciwnik, przy czym tego rodzaju role odnoszą się raczej do sfery stosunków politycznych czy polityczno-wojskowych. Odgrywanie przez Unię roli sojusznika opiera się na zinstytucjonalizowanych więziach sojuszniczych, m.in. różnego typu umowach stowarzyszeniowych (takich jak Układy Europejskie zawarte z państwami środkowoeuropejskimi).<sup>13</sup> Przede wszystkim jednak chodzi tu o formalne więzi sojusznicze, których

---

<sup>13</sup> Mimo iż dotyczą w przeważającej mierze kwestii wzajemnych relacji gospodarczych, umowy stowarzyszeniowe zawierane przez WE z różnymi krajami nie mają tylko charakteru ekonomicznego, o czym świadczy fakt zawarcia w Układach Europejskich zapisów dotyczących stosunków politycznych (tzw. dialog polityczny). W związku z tym zasadne wydaje się potraktowanie ich również jako specyficznych, lecz niemniej umów sojuszniczych.

najlepszym przykładem są stosunki transatlantyckie ujęte w różnorodne ramy instytucjonalno-traktatowe: przede wszystkim w ramach NATO (do którego należy większość państw członkowskich Unii), a także innego typu porozumień UE-USA, jak np. „Deklaracja Atlantycka”. Bez względu na rozmaite napięcia i kontrowersje w ramach tych stosunków obie strony pozostają dla siebie sojusznikami o trudnym do przecenienia, strategicznie ważnym znaczeniu. Natomiast przykładu odgrywania przez WE/UE roli przeciwnika polityczno-militarnego (ale, co należy ponownie podkreślić, niekoniecznie totalnego wroga) dostarczają relacje z byłym blokiem komunistycznym, obecnie zaś dotyczy to ograniczonej liczby państw, do której z pewnością można zaliczyć wspomniane wyżej kraje popierające terroryzm i zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu.

Jeśli chodzi o realizowane przez Unię Europejską role pomagającego i hegemonu, to mogą one obejmować ogół wzajemnych relacji z danym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, chociaż mają silne konotacje ekonomiczne, zwłaszcza w odniesieniu do roli pomagającego. Podkreślić bowiem należy, że od wielu dziesięcioleci WE/UE należą do największych dostawców pomocy gospodarczej nie tylko dla krajów rozwijających się, ale także dla takich regionów, jak np. wychodząca z okresu komunistycznego Europa Środkowa i Wschodnia. Wiąże się z tym także rola promotora przemian demokratycznych i ochrony praw człowieka.

Specyfika tego zestawu ról polega na tym, że kolejny raz (po roli wroga) jedna z nich – rola hegemonu – ma w zasadzie charakter jedynie modelowy, stanowiąc kategorię brzegową ograniczającą granicę klasyfikacyjną. Trudno bowiem znaleźć przykład na to, że Unia odgrywa rolę i zarazem zajmuje pozycję zdecydowanego hegemonu wobec jakiegoś państwa czy regionu, nawet jeśli to dotyczy obszarów, z którymi łączy ją bardzo bliskie więzi wszelkiego rodzaju, jak z basenem Morza Śródziemnego czy z regionem Europy Środkowej i Wschodniej. Nie oznacza to wszakże, że nie można, zgodnie z podkreśloną wcześniej możliwością odgrywania przez UE ról pośrednich, doszukać się tu pewnych elementów faktycznego hegemonizmu. Wynikałby on nie tyle z planowych zamierzeń, ile z projekcji rzeczywistej potęgi Unii jako mocarstwa regionalnego przede wszystkim w sferze gospodarczej, ale także politycznej i nawet w określonej mierze militarnej; nie mówiąc o zdolnościach do oddziaływania w sferze wzorców społecznych i kulturowych. W tym ujęciu Unia Europejska byłaby ograniczonym hegemonem nie z wyboru, ale z powodu oddziaływania sprzyjających jej czynników obiektywnych.

Kolejny zestaw ról współpracownik-rywal odnosi się przede wszystkim do sfery politycznej i w określonej mierze także do militarnej. W jej ramach UE może występować jako uczestnik stosunków międzynarodowych charakteryzujący się skłonnością do działania koncyliacyjnego, pokojowego oraz opartego na



dialogu i współpracy. (Koresponduje to z omówioną wyżej rolą dostawcy różnorodnej pomocy.) Współpraca ta obejmuje przy tym szeroką gamę zagadnień, od wspólnego angażowania się w rozstrzyganie różnorodnych sporów czy konfliktów po zawieranie wielostronnych porozumień rozbrojeniowych. Prowadzona jest z różnym natężeniem, zależnym od wagi danego zagadnienia, jak również od całości stosunków z danymi jednostkami politycznymi.

W sytuacji jednak, kiedy stosunki te nie opierają się na zasadach wzajemnie korzystnej współpracy, lecz charakteryzują się dążeniami obydwu stron do osiągnięcia mniej lub bardziej sprzecznych celów (zwłaszcza wzajemnym kosztem), pojawia się rywalizacja. Przykładem takiej rywalizacji polityczno-militarnej toczonej przez skądinąd przyjaciół i sojuszników mogą być przeciwstawne podejścia do problemu irackiego w 2002 r. i 2003 r. reprezentowane z jednej strony przez część państw unijnych, na czele z Francją i Niemcami, a z drugiej – przez Stany Zjednoczone. Nawet jeśli UE nie występowała w tej sprawie jak monolit, to wyraźne były różnice w polityce europejskiej i amerykańskiej.

Role partnera i konkurenta Unia Europejska realizuje przede wszystkim w sferze stosunków gospodarczych. Pierwsza z nich występuje bardzo często w odniesieniu do większości uczestników stosunków międzynarodowych, z którymi Unia utrzymuje kontakty. Rolę tę UE odgrywa w różnym wymiarze, zależnym od wagi kontrahenta – z pewnością w pełni równoprawne stosunki łączy ją z państwami podobnie jak ona potężnymi gospodarczo (np. Stanami Zjednoczonymi czy Japonią), podczas gdy wobec wielu krajów rozwijających się partnerstwo to może mieszać się z elementami faktycznej hegemonii. Z rolą zdecydowanego konkurenta mamy natomiast do czynienia, gdy w grę wchodzi ostry konflikt interesów ekonomicznych, jak np. w przypadku „wypychania” firm unijnych przez konkurentów z intratnych rynków zagranicznych. Warto przy tym wskazać na interesujący fakt, że obydwie role – partnera i konkurenta – mogą być odgrywane jednocześnie, czego przykładów kolejny raz dostarczają stosunki UE-USA: obok odgrywania w całym okresie powojennym roli głównych partnerów w wymianie handlowej i współpracy ekonomicznej, obydwie strony często mocno konkurowały ze sobą, czego spektakularnymi przejawami były wielokrotnie wywoływane tzw. wojny handlowe.

Prezentacja powyższych katalogów ról potwierdza tezę, że Unii Europejskiej trudno jest przypisywać jedną, syntetyczną, spójnie odgrywaną rolę międzynarodową, jak również pokazuje skalę trudności w badaniach fenomenu UE w stosunkach międzynarodowych. W badaniach tych można, jak już wspomniano, stosować rozmaite narzędzia, w tym także takie, które nie ograniczają się do przedstawionych wyżej propozycji klasyfikacyjnych. Ich wspólną cechą wyróżniającą jest ujmowanie roli międzynarodowej UE bardziej kompleksowo, uwzględniając w mniejszym stopniu klasyfikacje katalogowe, a za to w większym zakresie próbując łączyć podejścia teoretyczne i empiryczne do skonstruowania

bardziej pojemnych kategorii. Do tego rodzaju koncepcji można zaliczyć różne teorie, m.in. „roli aktora”, „obecności” czy „aktora globalnego”,<sup>14</sup> ale nade wszystko kluczową dla niniejszych rozważań koncepcję „mocarstwa niewojskowego”.

### 3. Unia Europejska jako „mocarstwo niewojskowe”<sup>15</sup>

Koncepcja Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*)<sup>16</sup> stanowi jedno z najciekawszych, a obecnie także jedno z częściej stosowanych narzędzi analizy z zakresu nauki o stosunkach międzynarodowych dotyczącej nie tylko roli (a także pozycji) WE/UE w świecie. Istotę owej koncepcji można sformułować następująco: „mocarstwo niewojskowe jest bytem (*entity*), który oddziałuje na system międzynarodowy używając głównie środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej”.<sup>17</sup> Do cech tego typu mocarstwa zalicza się m.in. nadrzędność działań dyplomatycznych w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych.<sup>18</sup>

Początkowo teoria ta była stosowana w odniesieniu do Niemiec Zachodnich i Japonii, które po przegranej w drugiej wojnie światowej stawały się stopniowo potęgami gospodarczymi, ale jednocześnie miały ograniczoną prawnie i faktycznie niezależność polityczną oraz możliwość wykorzystywania potencjału militarnego. (W ostatnim czasie w taki sposób ponownie podchodzi się do polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec w kontekście ich zaangażowania polityczno-wojskowego za granicą, o czym będzie mowa dalej.)<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Szerzej patrz: D.Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej...*, op.cit., rozdz. 5.

<sup>15</sup> Ponieważ w polskiej literaturze przedmiotu nie ma ugruntowanego określenia tej koncepcji, autor pozwolił sobie zaproponować nazwę „mocarstwo niewojskowe”, która wydaje się zgrabniejsza od (nieprecyzyjnej pod względem znaczeniowym, gdyż kojarzącej się z kwestiami cywilnoprawnymi) kalki językowej „mocarstwo cywilne” lub też szorstko brzmiącego terminu „mocarstwo niemilitarne”.

<sup>16</sup> Szerzej na temat tej koncepcji patrz prace S.Stavridisa: *Why the 'Militarising' of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe*, EUI Working Papers no. 2001/17, San Domenico 2001 oraz *'Militarising' the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited*, „*The International Spectator*”, no. 4/2001. Por. także: J.Lodge, *From civilian power to speaking with a common voice: the transition to CFSP w: The European Community and the Challenge of the Future*, ed. J.Lodge, 2<sup>nd</sup> ed., London 1993; P.Tsakaloyannis, *The EC: from civilian power to military integration w: The EC and the Challenge of the Future*, ed. J.Lodge, London 1989.

<sup>17</sup> S.Stavridis, *Why the 'Militarising' of the European Union ...*, op.cit., s.3-4.

<sup>18</sup> Szerzej patrz: I.Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, s.26 i nast. (<http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool>)

<sup>19</sup> Por.: H.Maull, *Germany and the Use of Force. Still a 'Civilian Power'?*, „*Survival*”, no. 2/2000.

Jeśli chodzi o założenia koncepcji, to w odniesieniu do europejskiej polityki zagranicznej koncepcja „mocarstwa niewojskowego” została sformułowana przez F.Duchêne jeszcze na początku lat 70.<sup>20</sup> Badacz ten pragnął przedstawić lepiej przystosowaną do zmieniających się wymogów współczesności nową wizję systemu bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego, w ramach którego specjalna rola miała przypadać Wspólnotom Europejskim. Owa unikatowa rola polegała na długotrwałym ustanowieniu w Europie Zachodniej strefy pokoju i tym samym słuzeniu jako swego rodzaju model dla innych regionów świata.

Dla zrozumienia tej koncepcji ważne jest przytoczenie panującego wówczas kontekstu historycznego. Dla Wspólnot Europejskich był to ważny okres pierwszego rozszerzenia składu członkowskiego oraz początek wzmożonej aktywności na arenie międzynarodowej. Sprzyjały temu procesy odprężenia w stosunkach Wschód-Zachód, owocujące m.in. zwołaniem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w której prace Wspólnoty poważnie się zaangażowały. Pojawiły się konkretne propozycje powołania Unii Europejskiej, która w wymiarze międzynarodowym mogłaby stanowić alternatywę wobec dominacji USA w świecie zachodnim. Ten ostatni aspekt był szczególnie ważny, gdyż pozycja Stanów Zjednoczonych została osłabiona z powodu m.in. klęski w Wietnamie czy załamania się systemu monetarnego z Bretton Woods. Dodatkowo lansowane były koncepcje ograniczenia czy wręcz zakończenia militarnej obecności Amerykanów w Europie, argumentowane osiągnięciem strategicznej równowagi sił pomiędzy obydwojma rywalizującymi ze sobą blokami polityczno-wojskowymi.

W tym kontekście teoria *civilian power* mogła się jawić jako realna propozycja przyznania Wspólnotom większej, należnej im roli w stosunkach międzynarodowych, przy zachowaniu specyfiki ugrupowania stosującego inne niż militarne instrumenty w swej polityce zagranicznej. Tego rodzaju podejście zdawał się potwierdzać przebieg wydarzeń w świecie, w tym zwłaszcza dwa kryzysy energetyczne z lat 1973 r. i 1979 r. Wykazały one praktyczną nieskuteczność militarnych narzędzi tradycyjnej polityki zagranicznej, i to nawet w wykonaniu takiego supermocarstwa jak Stany Zjednoczone, które nie było w stanie zmusić żadnymi środkami producentów ropy naftowej zrzeszonych w OPEC do zmiany ich restrykcyjnej polityki wobec Zachodu.

Koncepcja Duchêne składała się z dwóch zasadniczych elementów, z których jeden miał charakter bardziej opisowo-analityczny, drugi zaś – bardziej normatywny. Pierwszy zakładał, że Wspólnoty Europejskie stanowią

---

<sup>20</sup> Najważniejsze prace F.Duchêne z tego zakresu to: *Europe in World Peace w: Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R.Mayne, London 1972 oraz *The EC and the uncertainties of interdependence w: A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, eds. M.Kohnstamm, W.Hager, London 1973.

„cywilne ugrupowanie silne potęgą ekonomiczną oraz stosunkowo słabe w dziedzinie sił zbrojnych”; natomiast drugi element, tylko zaznaczony i w mniejszym stopniu rozwinięty przez autora, zakładał, iż WE powinny „stanowić siłę zdolną rozprzestrzeniać w wymiarze międzynarodowym pokojowe i demokratyczne standardy”.<sup>21</sup>

Idea „mocarstwa niewojskowego” opierała się na założeniu, iż Wspólnoty nie będą przekształcać się w strukturę typu federacyjnego, dysponującą własnym rządem i armią. W tym względzie Duchêne przeciwstawiał się koncepcji, lansowanej m.in. przez J.Galtunga, że WE stanowią „supermocarstwo w trakcie stawania się”,<sup>22</sup> co zakładało zajęcie przez zjednoczoną Europę jednej z czołowych pozycji w świecie, także pod względem militarnym. Do głównych argumentów przeciwko tej koncepcji Duchêne zaliczał ograniczony potencjał wojskowy państw członkowskich (w tym stosunkowo niewielki potencjał francuskich i brytyjskich sił nuklearnych, których nie mógł przecież kontrolować „żaden europejski prezydent”) oraz brak realnych perspektyw stworzenia przez te państwa wspólnego, efektywnego systemu podejmowania decyzji w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.<sup>23</sup> Duchêne nie uważał przy tym za konieczne i pożądane przekształcenia się Wspólnot Europejskich w (wojskowe czy niewojskowe) mocarstwo neutralne. Biorąc to wszystko pod uwagę, uważał on swoją koncepcję zarówno za najłatwiejszą, jak i najbardziej realistyczną do zastosowania, z tego podstawowego względu, że Wspólnoty już zajmowały ważną pozycję w gospodarce światowej, a także zaczęły odgrywać coraz bardziej liczącą się rolę polityczno-dyplomatyczną. Jak ujął to lapidarnie S.Stavridis: „Innymi słowy, WE stanowiły mocarstwo niewojskowe z braku innych możliwości (by default)”.<sup>24</sup>

Jak wspomniano, koncepcja ta nie miała jednak tylko charakteru opisowego. Jej drugim elementem, mającym tym razem charakter bardziej normatywny, był postulat promowania przez Wspólnoty Europejskie w stosunkach międzynarodowych takich wartości, jak współpraca polityczna i gospodarcza, pokojowe rozwiązywanie sporów, wspieranie demokracji, ochrona praw człowieka. (Duchêne za punkt wyjścia brał szczytne zasady sformułowane w słynnej deklaracji Schumana z 1950 r.) Uwzględnienie tego elementu jest bardzo ważne, gdyż, po pierwsze, dopiero kompleksowe ujęcie całej teorii pozwala na jej

<sup>21</sup> F.Duchêne, *The EC and the uncertainties of interdependence*, op.cit., s.19.

<sup>22</sup> Szerzej patrz: J.Galtung, *The European Community. A Superpower in the Making*, London 1973.

<sup>23</sup> F.Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, op.cit., s.37. S.Stavridis przytacza opis znanego przed laty rysunku z prasy, na którym trzymający palec na „atomowym guziku” hipotetycznych europejskich sił nuklearnych oficer słucha swego kolegi rozmawiającego z Brukselą, a ten wykrzykuje: „Poczekaj jeszcze, sześć państw jest za, ale sześć przeciw!” (op.cit., s.7).

<sup>24</sup> S.Stavridis, op.cit., s.7.

rzeczą ocenę, a po drugie, owe wartości – jak wykazała praktyka – na stałe weszły do kanonu polityki zewnętrznej WE/UE.

Przy analizowaniu tego zagadnienia można odwołać się do tez sformułowanych jeszcze w połowie lat 80. przez J.Nye, który (odnosząc się wprawdzie do pozycji USA w świecie) wyróżnił kategorie *hard power* i *soft power*. Ta pierwsza, utożsamiana z możliwościami wywierania ekonomicznego, politycznego i militarnego przymusu, oznacza „naszą zdolność do wykorzystania gospodarczych czy wojskowych środków w celu zmuszenia innych do postępowania zgodnie z naszą wolą”. Natomiast *soft power* (oznaczająca władzę w zakresie promowania wartości, wywierania wpływów kulturowych czy przywództwo w sferze wiedzy i komunikacji) „pozwała nam osiągać nasze cele bardziej dzięki naszej atrakcyjności niż poprzez przymus”.<sup>25</sup> Koresponduje to także z poglądami Galtunga, dla którego władza ideologiczna jest w stanie kształtować poglądy i wolę jej adresatów, w czym „Wspólnota Europejska jest szczególnie silna, może nawet bardziej niż Stany Zjednoczone”.<sup>26</sup>

W takim ujęciu Wspólnotom Europejskim jako „mocarstwu niewojskowemu” można oczywiście przypisać atrybuty *soft power*, ale bardziej rozbudowana, współczesna i odnosząca się *stricte* do przypadku Unii Europejskiej jest koncepcja traktująca ją jako tzw. mocarstwo normatywne (*normative power*).<sup>27</sup> Wiążąc się bezpośrednio z teorią „mocarstwa niewojskowego”, koncepcja ta podkreśla ideologiczny czy raczej ideowy (*ideational*) charakter i samej Unii, i zwłaszcza sfery jej relacji ze światem zewnętrznym. Opiera się ona na zestawie wspólnie przyjętych oraz przestrzeganych przez członków UE podstawowych wartości, jak: pokój, wolność, demokracja, rządy prawa, ochrona praw człowieka, uzupełnionych katalogiem takich norm jak postęp społeczny, zakaz dyskryminacji, zrównowagony rozwój i odpowiednie zarządzanie.<sup>28</sup> (Ma to bezpośrednie powiązanie z formalnie obowiązującą w polityce wspólnotowej tzw. zasadą warunkowości, uzależniającą udzielanie przez UE pomocy państwom trzecim od przestrzegania przez nie określonych standardów demokratycznych.)

Wracając do analizy koncepcji WE jako „mocarstwa niewojskowego”, można stwierdzić, że w okresie pierwszej dekady po jej sformułowaniu przez Duchêne nie budziła ona większego zainteresowania, a tym samym kontrowersji interpretacyjnych. Dopiero przebieg wydarzeń międzynarodowych zwrócił na nią ponownie uwagę badaczy. Początek lat 80. przyniósł bowiem wzrost

---

<sup>25</sup> Cyt. za: R.Obiols, *The role of the EU after September 11 – A Spanish view*, The European Policy Centre, 22 March 2000.

(<http://www.theepc.be/challenge/insightdetail.asp?SEC=challenge&SUBSEC=insight...>)

<sup>26</sup> J.Galtung, op.cit., s.36.

<sup>27</sup> Szerzej na temat tej koncepcji por.: I.Manners, op.cit., s.28 i nast.

<sup>28</sup> Por.: dokumenty Komisji Europejskiej z 2000 r.: *EU Election Assistance and Observation* (COM/2000/191 final) oraz *European Governance* (SEC/2000/154/7 final).

napięcia w stosunkach pomiędzy Wschodem a Zachodem, przy czym dodatkowo nasiliły się rozbieżności różnej natury pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a ich sojusznikami europejskimi.

Wszystko to początkowo było interpretowane jako przeczące koncepcji *civilian power*. Budziła ona zastrzeżenia zwłaszcza wśród przedstawicieli szkoły realistycznej, spośród których jednym z najaktywniejszych był H.Bull. W odniesieniu do interesującej nas teorii używał określenia „sprzeczność sama w sobie”,<sup>29</sup> chcąc w ten sposób podkreślić fakt, iż idea ta zawiera w sobie elementy wzajemnie się wykluczające: pojęcie mocarstwowości i braku pełnego instrumentarium w polityce zagranicznej. Bull twierdził, że koncepcja ta miała pewne walory poznawcze jedynie w warunkach odprężenia w stosunkach Wschód-Zachód, zaś jej zbyt pochopna interpretacja doprowadziła do błędnego, jego zdaniem, wniosku mówiącego o zasadniczym spadku znaczenia siły militarnej w stosunkach międzynarodowych. Natomiast przebieg mającej miejsce w latach 80. „drugiej zimnej wojny” miał wskazywać na tendencje zupełnie odwrotne, a tym samym zaprzeczać tezom Duchêne o wystarczającej użyteczności samych tylko instrumentów politycznych i ekonomicznych w prowadzeniu polityki zagranicznej WE. Jako zwolennik szkoły realistycznej, Bull był ponadto krytykiem nadmiernego idealizmu politycznego. Według niego, koncepcja „mocarstwa niewojskowego” traktująca państwa członkowskie WE jako „wspólnotę bezpieczeństwa lub strefę pokoju byłaby jedynie pobożnym życzeniem (*wishful thinking*), jeśliby miała opierać się na założeniu, że wojna między tymi państwami nie może mieć miejsca tylko dlatego, iż nie wybuchła w okresie ostatnich dekad”.<sup>30</sup>

Inni krytycy wskazywali na kolejne wady owej koncepcji. Dotyczyły one m.in. zarzutu nieuwzględnienia przez Duchêne braków w funkcjonowaniu ówczesnych instrumentów działania oraz systemu podejmowania decyzji w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, co w praktyce miało uniemożliwiać skuteczne działanie WE jako „mocarstwa niewojskowego”. Padały nawet głosy mówiące o „dyskredytacji” bądź też o faktycznym kresie zastosowalności tej teorii.<sup>31</sup>

Koncepcja ta miała jednak również zwolenników, zwracających uwagę zarówno na jej zalety analityczne, jak i na wartość normatywną. Podkreślano

---

<sup>29</sup> Najbardziej znana praca H.Bulla dotycząca tego zagadnienia nosiła właśnie taki tytuł: *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* (najpierw została opublikowana w: „*Journal of Common Market Studies*”, no. 1/1982, a następnie w: *The European Community. Past, Present & Future*, ed. L.Tsoukalis, Oxford 1983).

<sup>30</sup> H.Bull, op.cit., „*Journal of Common Market Studies*”, no. 1/1982, s.163.

<sup>31</sup> Szerzej patrz: P.Ifestos, *European Political Cooperation. Towards a framework of supranational diplomacy?*, Aldershot 1987 oraz P.Tsakaloyannis, *The EC: from civilian power ...*, op.cit.

zwłaszcza fakt, że wyciąga ona prawidłowe wnioski empiryczne – praktyka polityczna wykazała przecież, że pomimo faktycznego nieposiadania przez Wspólnoty Europejskie efektywnych militarnych instrumentów oddziaływania na sytuację w świecie były one w stanie relatywnie skutecznie oraz na dużą skalę oddziaływać na pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych innymi środkami: ekonomicznymi, prawnymi czy dyplomatycznymi.<sup>32</sup>

Wyważonej analizie koncepcji „mocarstwa niewojskowego” dokonał C.Hill. Przylączał się on wprawdzie do zarzutów o jej „pobożnym charakterze”, ale jednocześnie dostrzegał jej nowatorstwo. Polegało ono przede wszystkim na uwypuklaniu oryginalnego, pokojowego aspektu pozycji i roli Unii w świecie. Nie dysponując klasycznymi atrybutami mocarstwowości w postaci własnego potencjału militarnego zdołała ona wszakże zająć wysoką pozycję, nie mającą odpowiedników czy precedensów w historii stosunków międzynarodowych. Hill, odrzucając zarzuty o niedocenianiu instrumentów militarnych, wskazywał również na poważne ograniczenia o charakterze obiektywnym w wykorzystaniu potencjału wojskowego do prowadzenia polityki zagranicznej (takich jak np. realnie mała efektywność interwencji zbrojnych w rozwiązywaniu konkretnych problemów międzynarodowych), co zdawało się potwierdzać założenia koncepcji *civilian power*.<sup>33</sup>

Na uwagę zasługują również oceny formułowane na początku lat 90. przez innych badaczy, którzy słusznie uwypuklali różnice w podejściu do problemów międzynarodowych, występujące wyraźnie pomiędzy bardziej „moralizującymi” Wspólnotami Europejskimi a bardziej hołdującymi zasadom *realpolitik* Stanami Zjednoczonymi.<sup>34</sup> Należała do nich m.in. J.Lodge, która analizowała przemiany w rozumieniu pojęcia bezpieczeństwa we współczesnym świecie, prowadzące do jego uzupełnienia o dodatkowe elementy, jak np. ochrona praw człowieka. Miało to prowadzić do ukształtowania się kategorii „bezpieczeństwa o ludzkiej twarzy”, a jednocześnie stanowić dowód na słuszność koncepcji WE jako *civilian power*, stosującego w praktyce owe rozszerzone pojęcie bezpieczeństwa. Autorka ta – co należy podkreślić, gdyż wątek ten będzie stanowić ważną część późniejszych debat – rozszerzyła analizę omawianej koncepcji o istotny element, wskazując, iż „mocarstwo niewojskowe” dąży do ograniczenia, ale nie do całkowitej eliminacji użycia siły militarnej. Wskazywała także, że jego cechą charakterystyczną jest zwiększenie kontroli demokratycznej nad procesami

---

<sup>32</sup> Aspekt ten podnoszony był szczególnie w pracy: *Europe and the World*, ed. K.Twitchett, London 1976 (por. np. s.8).

<sup>33</sup> C.Hill, *European foreign policy, power bloc, civilian model, or flop? w: The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, ed. R.Rummel, Boulder 1990, zwał. s.54.

<sup>34</sup> Tego typu tezy zawiera cytowana wyżej praca: *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, op.cit.

formułowania i realizacji polityki zagranicznej.<sup>35</sup> (To ostatnie zagadnienie stanowi osobny, ciekawy temat sam w sobie.)<sup>36</sup>

Lata 90. przyniosły ważne wydarzenia, których znaczenie nadało nowy impuls debatom wokół koncepcji Wspólnot Europejskich jako „mocarstwa niewojskowego”. Nastąpiły bowiem ogromne przemiany w globalnym oraz europejskim układzie sił, w ramach którego zjednoczona Europa umocniła polityczną i ekonomiczną pozycję w świecie. Z punktu widzenia niniejszych rozważań najistotniejsze znaczenie miało powołanie do życia Unii Europejskiej, której jednym z zasadniczych wyznaczników było szerokie uwzględnienie aspektów międzynarodowych i obronnych. Znalazło to wyraz w powołaniu unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, odgrywającej (przy wszystkich swych niedostatkach) decydującą rolę w zainicjowaniu militarnego wymiaru UE. Istnienie tego wymiaru, będące empirycznie potwierdzalnym faktem, musiało wpłynąć na percepcję i ocenę teorii *civilian power*. Jak określił to R.G. Whitman, wprawdzie „rozpad dwublokowego podziału w Europie usunął podstawową przeszkodę w rozwoju Unii Europejskiej rozumianej jako mocarstwo niewojskowe”, ale jednocześnie „Traktat UE sygnalizował gotowość państw członkowskich Unii do stania się czymś więcej niż mocarstwem niewojskowym i do rozwoju obronnego wymiaru międzynarodowej tożsamości Unii”.<sup>37</sup>

Właśnie ta ostanía kwestia wywołuje najwięcej kontrowersji. Zwolennicy dogmatycznej, jeśli można się tak wyrazić, interpretacji teorii „mocarstwa niewojskowego” opowiadają się zdecydowanie przeciwko rozwojowi militarnego wymiaru Unii Europejskiej i optują za koniecznością wyrzeczenia się przez nią dążeń do dysponowania własnymi siłami zbrojnymi. Uzasadniają to za pomocą wykazywania wiążących się z tym niebezpieczeństw, przy czym tego typu argumenty dotyczą bardzo szerokiego spektrum zagadnień.

Sumując poglądy całej grupy badaczy, można przedstawić ich zbiorcze stanowisko. Przede wszystkim wskazują oni na fakt, że odgrywanie przez wiele dekad faktycznej roli „mocarstwa niewojskowego” uczyniło pozycję Wspólnot Europejskich w świecie zupełnie unikatową, zwłaszcza w porównaniu z polityką Stanów Zjednoczonych. Co więcej, brak militarnego wymiaru integracji europejskiej był wręcz swoistym sednem tego procesu, tym bardziej że dotychczasowe struktury bezpieczeństwa na naszym kontynencie (na czele z NATO) w zupełności

---

<sup>35</sup> J.Lodge, *From civilian power to speaking with a common voice: the transition to CFSP w: The EC and the Challenge of the Future*, op.cit.

<sup>36</sup> Na temat kontroli demokratycznej nad polityką zewnętrzną WE/UE patrz szerzej: C.Hill, *European foreign policy, power bloc, civilian model, or flop?*, op.cit. oraz S.Stavridis, *The Democratic Control of the CFSP w: Common Foreign and Security Policy. The Record and Reform*, ed. M.Holland, London 1997.

<sup>37</sup> R.G. Whitman, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Basingstoke-London 1998, s.144 i 135-136.



spełniały swe zadania.<sup>38</sup> Krytycy „militaryzacji” Unii Europejskiej prezentują także poglądy, że nadzieje na uzyskanie, dzięki dysponowaniu efektywnym potencjałem militarnym, bardziej skutecznych narzędzi oddziaływania na sytuację międzynarodową są płonne. Ma to wynikać z faktu, że jakiegokolwiek zewnętrzne siły zbrojne angażowane do rozwiązywania konfliktów za granicą rzadko kiedy spełniają skutecznie swoje zadania, czego dowodził przebieg konfliktów zbrojnych m.in. w Wietnamie, Afganistanie czy Irlandii Północnej.<sup>39</sup>

Kolejny argument przeciwko militarnemu wymiarowi UE dotyczy kwestii zobowiązań wobec Organizacji Narodów Zjednoczonych, która jako jedyna ma formalne prawo do podejmowania decyzji o interwencjach zbrojnych (także w zakresie misji humanitarnych). Otóż rozbudowa samodzielnego potencjału wojskowego Unii Europejskiej miałaby, według zwolenników tego poglądu, podważać gotowość jej członków do uczestniczenia w operacjach typu *peace-keeping* prowadzonych pod egidą ONZ. Państwa UE miałyby być bardziej skłonne do wykorzystywania swoich możliwości na własną rękę, co byłoby tendencją niewłaściwą, bo „skoro uznaje się prymat Narodów Zjednoczonych w zakresie misji utrzymania pokoju, to w sumie niewielkie znaczenie ma to, czy udział Wspólnoty odbywa się za pośrednictwem kontyngentów narodowych czy wspólnotowych”.<sup>40</sup> (Problem ten nabiera nowego znaczenia w świetle doświadczeń wynikających z prowadzonej przez USA wojny przeciwko Irakowi.)

Do innych tego typu argumentów zalicza się także wskazanie na konieczność uwzględnienia w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej przemian zachodzących we współczesnym świecie. Charakteryzują się one m.in. daleko idącą ewolucją pojęcia bezpieczeństwa, które obejmuje obecnie znacznie więcej aspektów niż tylko militarny, gdyż uwzględnia także inne zagrożenia o charakterze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym itd. Nie wnikając w tym miejscu w rozważania na ten bardzo szeroki temat, należy jedynie wskazać, iż zdaniem niektórych badaczy, do zwalczania owych zagrożeń nowego typu „Unia jest o wiele lepiej przygotowana niż jakakolwiek inna

---

<sup>38</sup> Por.: J.Zielonka, *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Basingstoke 1998; K.E.Smith, *The End of Civilian Power Europe. A Welcome Demise or Cause for Concern?*, „*The International Spectator*”, no. 2/2000. Patrz także: L.Feldman, *Reconciliation and External Diplomacy w: Legitimacy and the European Union*, eds. T.Banchoff, M.Smith, London 1998; R.G.Whitman, op.cit.; D.Long, *Multilateralism in the CFSP w: Common Foreign and Security Policy. The Record and Reform*, op.cit.

<sup>39</sup> Szerzej patrz: K.E.Smith, *Paradoxes of European Foreign Policy. The Instruments of European Union Foreign Policy*, EUI Working Papers no. 97/68, San Domenico 1997, s.17.

<sup>40</sup> S.J.Nutall, *The Foreign and Security Policy Provisions of the Maastricht Treaty, Their Potential for Future w: The Maastricht Treaty on European Union. Legal Complexity and Political Dynamic*, eds. J.Monar, W.Ungerer, W.Wessels, Brussels 1993, s.136.

organizacja międzynarodowa”.<sup>41</sup> Dzieje się tak, gdyż „jej komparatywną przewagą jest możliwość podejmowania długofalowych wysiłków w celu zmiany środowiska mogącego sprzyjać pojawianiu się kryzysów”.<sup>42</sup> Wszystko to ma miejsce ze względu właśnie na „cywilny” charakter Unii Europejskiej, stosującej w swej polityce zagranicznej przede wszystkim pozytywne instrumenty dyplomatyczne i ekonomiczne. Zmiana tego charakteru w kierunku zajęcia pozycji potęgi militarnej oznaczałaby, jak twierdzą zwolennicy tradycyjnie pojmowanej koncepcji „mocarstwa niewojskowego”, „koniec wkładu (potencjalnego czy aktualnego) wnoszonego przez UE w tworzenie odmiennego rodzaju stosunków międzynarodowych, w ramach którego instrumenty niewojskowe nie są stosowane przez wspólnotę, która zrezygnowała z używania siły w stosunkach między jej członkami i która zachęca innych do uczynienia tego samego”.<sup>43</sup>

Przed ustosunkowaniem się do tego typu poglądów należałoby zaprezentować z kolei stanowiska ogólnie krytyczne wobec teorii *civilian power*. Jej przeciwnicy wskazują, że koncepcja ta – nawet jeśli ma pozytywne konotacje – może służyć do usprawiedliwiania czy racjonalizacji swoistej impotencji militarnej Unii Europejskiej.<sup>44</sup> Koronnym dowodem może być sprawa niezdolności UE najpierw do zapobieżenia, a następnie do efektywnego rozwiązania konfliktów w byłej Jugosławii. Brak woli politycznej państw członkowskich szedł tutaj w parze z niewydolnością instrumentów unijnej polityki zewnętrznej, przede wszystkim militarnych, ale również dyplomatycznych i ekonomicznych. Wszystko to wskazuje na ograniczone możliwości działania Unii jako „mocarstwa niewojskowego” i tym samym ma stanowić argument na rzecz dysponowania przez nią skutecznymi narzędziami polityczno-militarnymi.

Do podobnych wniosków dochodzi także N.Gnesotto, tyle że koncentruje ona swą uwagę raczej na trudnościach związanych z przejściem od etapu „mocarstwa niewojskowego” do etapu mocarstwa politycznego (czy, jak należy domniemywać, raczej mocarstwa polityczno-militarnego). Do owych trudności zalicza ona faktyczną (choć nie werbalną) niechęć zdominowanego przez USA Sojuszu Północnoatlantyckiego do stworzenia efektywnych, samodzielnych europejskich sił zbrojnych. Inną trudnością są małe szanse na pojawienia się, jej zdaniem, niezbędnego, „szoku federacyjnego” (*choc federateur*), czyli bardzo silnego impulsu skłaniającego państwa członkowskie UE do przejścia od

<sup>41</sup> M.Jopp, *The Strategic Implications of European Integration*, Adelphi Paper no. 290, London 1994, s. 67 (cyt. za: K.E.Smith, *Paradoxes of European Foreign Policy...*, op.cit., s.18).

<sup>42</sup> C.Hill, *EPC's Performance in Crisis w: Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, ed. R.Rummel, Baden-Baden 1992, s.149.

<sup>43</sup> K.E.Smith, op.cit., s.18.

<sup>44</sup> Por.: D.Allen, M.Smith, *The European Union's Security Presence: Barrier, Facilitator, or Manager?* w: *The European Union in the World Community*, ed. C.Rhodes, Boulder 1998.

współpracy międzyrządowej do efektywnych struktur federacyjnych zarządzających polityką zagraniczną i obroną.<sup>45</sup>

Na ten ostatni aspekt – wiążący się ze wspomnianymi wyżej tezami Duchêne’a – wskazywało wielu autorów. Przytaczany krytyk koncepcji *civilian power* H.Bull pisał już w latach 80., że odgrywanie rzeczywistej roli aktora na arenie międzynarodowej przez Wspólnoty Europejskie wymaga dysponowania potęgą militarną, a to z kolei implikuje przejście w dziedzinie europejskiej polityki zagranicznej od współpracy międzyrządowej do integracji o charakterze ponadnarodowym, a więc przyjęcie modelu federacyjnego.<sup>46</sup> Także zdaniem K.E.Smith ewentualne przejście od „mocarstwa niewojskowego” do mocarstwa militarnego „oznaczałoby kulminację projektu <państwowotwórczego>”, czyli powstanie europejskiego państwa federacyjnego.<sup>47</sup>

Przy ocenie tej koncepcji należy oczywiście brać pod uwagę różne poglądy, zarówno popierające ją, jak i wobec niej krytyczne. Dzięki takiemu holistycznemu podejściu możliwe jest bowiem wypracowanie pewnej, jak się wydaje, interesującej i użytecznej syntezy. Dobrym przykładem takiej syntezy są poglądy cytowanego S.Stavridisa.<sup>48</sup> Badacz ten usiłuje pogodzić prezentowane wyżej, czasami nawet sprzeczne, oceny teorii *civilian power*. Osią jego analizy jest bowiem teza, że zasadniczo nie ma sprzeczności pomiędzy koncepcją Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego” a tendencjami do nadawania jej wymiaru militarne. Ta zaskakująca w świetle powyższych rozważań teza na pierwszy rzut oka zdaje się łączyć wodę z ogniem, ale autor prezentuje ciekawe jej uzasadnienie. Stavridis wychodzi bowiem z założenia, że należy w pełni uwzględniać obydwie elementy teorii Duchêne, a więc opisową analizę specyficznej roli WE/UE w stosunkach międzynarodowych (jako mocarstwa stosującego przede wszystkim instrumenty niemilitarne), jak również część normatywną, dotyczącą postulatu rozprzestrzeniania standardów pokojowych i demokratycznych. (Przy okazji można wskazać, że praktyka polityczna w pewnym sensie zatarła podział na elementy opisowe i normatywne, gdyż promocja owych standardów stała się immanentną, realnie funkcjonującą częścią wspólnotowej polityki zagranicznej.) Tylko takie całościowe podejście pozwala bowiem spojrzeć na tę teorię nie tylko zgodnie z założeniami jej autora, ale również w bardziej rozwijający sposób.

Chodzi mianowicie o to, że skoro zarówno powyższe założenia, jak i praktyka polityczna ostatnich dekad wykazały wielkie znaczenie przestrzegania

---

<sup>45</sup> Patrz: N.Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, Paris 1998. Być może takim „szokiem” okazały się długofalowe skutki kontrowersji wokół wojny w Iraku.

<sup>46</sup> Por.: H.Bull, op.cit.

<sup>47</sup> K.E.Smith, *The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?*, „*The International Spectator*”, no. 2/2000, s.27.

<sup>48</sup> Por.: S.Stavridis, *Why the ‘Militarising’ of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe*, op.cit.

i rozprzestrzeniania przez Wspólnoty określonych wartości, to „promowanie w świecie zasad demokratycznych może czasami wymagać użycia środków militarnych”. Stavridis podkreśla, że wprawdzie „kraje demokratyczne nigdy nie powinny walczyć”, ale jego zdaniem dylemat, czy można promować szczytne wartości jedynie za pomocą instrumentów pozamilitarnych, nie ma, niestety, tylko wymiaru teoretycznego. W określonych przypadkach „historia i zdrowy rozsądek nakazują inny kierunek działań”, nawet jeśli „zastosowanie siły często stwarza więcej problemów, niż ich rozwiązuje”.<sup>49</sup> Wprawdzie środki dyplomatyczne czy ekonomiczne powinny mieć priorytet, ale użycie siły militarnej nie powinno być zupełnie wykluczone.

Jako przykład historyczny został przytoczony przypadek dojścia do władzy Hitlera i wynikające stąd następstwa, na co demokracje zachodnie nie potrafiły zareagować, chociaż zdecydowane użycie wszystkich pozostających wówczas do ich dyspozycji środków – w tym także militarnych – zapewne mogłoby odmienić tragiczny bieg historii. Z czasów nam współczesnych można natomiast przywołać przykłady bardziej pozytywne, jak interwencja w Kuwejcie w 1991 r. po aneksji tego kraju przez Saddama Husajna czy zdecydowane działania społeczności międzynarodowej zmierzające do wygaszenia najbardziej niebezpiecznych punktów zapalnych na Bałkanach, przykłady, które wykazały użyteczność zastosowania siły przy rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów międzynarodowych.

Przy tym wszystkim Stavridis utrzymuje, że nie zmienia to zasadniczego charakteru Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”. Co więcej, jego zdaniem, Unia w pełni stanie się takim mocarstwem dopiero w momencie wykorzystania całego zestawu możliwych do zastosowania przez nią instrumentów polityki zagranicznej: „Pojęcie mocarstwa niewojskowego nic nie znaczy, jeśli odnosi się wyłącznie do środków niemilitarnych. To, w jaki sposób te środki są wykorzystywane, tworzy dopiero mocarstwo niewojskowe”. Autor oczywiście nie lekceważy, a tym bardziej nie neguje narzędzi politycznych czy ekonomicznych, ale plasuje je na jednym końcu kompletnego instrumentarium, zakończonego z drugiej strony efektywnymi środkami militarnymi, których samo istnienie (nawet nie zastosowanie) znakomicie wzmacnia wiarygodność uczestnika stosunków międzynarodowych. Przykładem mogą służyć Stany Zjednoczone, mające m.in. dzięki dysponowaniu całą gamą instrumentów zdecydowanie większe niż UE pole manewru w ramach ich polityki zagranicznej.<sup>50</sup> (Chociaż

---

<sup>49</sup> Ibidem, s.9-10 i 17.

<sup>50</sup> Stavridis podaje jeszcze inny przykład, odnoszący się do występujących w każdym praworządym państwie sił policyjnych, które przecież nie muszą cały czas uciekać się do używania przemocy, ale ich wiarygodność jest zdecydowanie wzmacniana możliwością zastosowania takiej opcji (S.Stavridis, op.cit.).

autor podkreśla przy tym z całą mocą, że „UE powinna być bardzo ostrożna, jeśli chodzi o sposoby wykorzystania jej rozwijającego się potencjału militarnego”.<sup>51</sup>

W istocie należy zwrócić uwagę na fakt, że idea *civilian power* nie oznacza pacyfizmu ani też usunięcia z pola widzenia kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym także militarnego. Stavridis słusznie przytacza przykłady wielu państw, których dążenie do członkostwa w WE/UE motywowane było nie tylko pobudkami ekonomicznymi, ale również względami bezpieczeństwa (Grecja, Finlandia, Polska oraz inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej). Tak też zdają się patrzeć na zagadnienie władze unijne, które z jednej strony dążą do rozwoju obronnego wymiaru integracji europejskiej, ale z drugiej – nie chcą rezygnować z roli promotora idei demokracji i postępu. Jak określił to przewodniczący Komisji Europejskiej R.Prodi: „Musimy zmierzać do stania się globalnym mocarstwem niewojskowym w służbie trwałego rozwoju świata. Ostatecznie dzięki zapewnianiu takiego właśnie rozwoju Europa może zagwarantować sobie swoje własne bezpieczeństwo”.<sup>52</sup>

Dla lepszego zobrazowania takiego toku rozumowania można przytoczyć przykład innej, utrzymanej w podobnym duchu analizy. H.Maull, powracając do genezy koncepcji *civilian power*, odnosi ją do przypadku polityki Niemiec, lecz tym razem w czasach najnowszych. Kraj ten mógł być w okresie „zimnej wojny” uważany bez wątpienia za „mocarstwo niewojskowe”, natomiast sytuacja ta uległa zmianie po zjednoczeniu, kiedy w 1994 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał za możliwe wykorzystanie wojsk niemieckich (za uprzednią zgodą Bundestagu) w misjach pokojowych za granicą zatwierdzanych przez ONZ. Stało się tak podczas konfliktu w byłej Jugosławii, co świadczyło, zdaniem Maulla, o tym, iż Niemcy wybrały „solidarność i ochronę praw człowieka zamiast własnej skłonności do unikania użycia siły”.<sup>53</sup> Mimo to Republikę Federalną nadal można uważać za „mocarstwo niewojskowe”, gdyż fakt zastosowania przez nią sił zbrojnych za granicą warunkowany był wyłącznie (popieranym przez całą Unię Europejską) dążeniem do ochrony demokracji i praw człowieka w świecie, a ponadto nie zmienił zasadniczych kierunków niemieckiej polityki zagranicznej.<sup>54</sup>

Reasumując, należałoby zgodzić się z oceną, że obserwowane od kilkunastu lat procesy narastania militarnego wymiaru integracji europejskiej nie muszą oznaczać kresu badawczej użyteczności koncepcji traktującej WE/UE jako *civilian power*. Postępującą „militaryzacją” Unii Europejskiej można raczej

---

<sup>51</sup> Ibidem, s.15 i 20.

<sup>52</sup> Cyt. za: I.Manners, op.cit., s.26.

<sup>53</sup> H.Maull, op.cit., s.72.

<sup>54</sup> Należy przypomnieć, że Niemcy wysłały kontyngent wojskowy do Afganistanu, ale zdecydowanie sprzeciwiły się podjęciu prewencyjnej wojny przeciwko Irakowi.

traktować jako konieczne uzupełnienie tej koncepcji, czyli przejście Unii, jak określił to Stavridis, od odgrywania roli „mocarstwa niewojskowego” „z braku innych możliwości (*by default*)” do roli „mocarstwa niewojskowego” „z wyboru (*by conviction*)”.<sup>55</sup> Patrząc szerzej można wskazać, iż teoria ta zdaje się potwierdzać tezę mówiącą o konieczności wydatnego zwiększenia militarnego wymiaru integracji europejskiej. Wprawdzie nie ze wszystkimi założeniami koncepcji *civilian power* można w pełni się zgodzić, ale podkreśla i precyzuje ona bardzo istotny wątek dotyczący charakterystycznych, specyficznych dla międzynarodowej roli UE celów i zasad, zwłaszcza promowania istotnych wartości europejskich, przede wszystkim ochrony pokoju, demokracji i praw człowieka.

Oceniając ogólnie użyteczność badawczą koncepcji „mocarstwa niewojskowego” należy stwierdzić, że jest ona bardzo przydatna do badania rozmaitych aspektów roli międzynarodowej WE/UE. Uwypukla jej specyficzne, unikatowe cechy, zwłaszcza w odniesieniu do zaprezentowanych wcześniej w niniejszych rozważaniach katalogów ról. Odgrywanie przez Unię Europejską roli *civilian power* obejmuje bowiem rolę wybieraną i deklarowaną przez samą Unię (jako działającego pokojowo promotora wartości demokratycznych), podobnie widzianą rolę narzucaną przez środowisko międzynarodowe, jak również syntetyczną rolę rzeczywistą, odgrywaną głównie za pomocą instrumentów pozamilitarnych. To samo odnosi się do zestawu ról uwzględniających kategorie przyjaciela, sojusznika, pomagającego itp. Koncepcja ta pomaga także sformułować diagnozę, że pomimo kłopotów z określeniem jednej syntetycznej, spójnie odgrywanej roli międzynarodowej, Unia Europejska odgrywa bardzo znaczącą, a pod niektórymi względami wręcz kluczową rolę we współczesnym świecie.

---

<sup>55</sup> S.Stavridis, *op.cit.*, s.20.