

*Tomasz Grzegorz Grosse\**

## **Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej**

### **Wprowadzenie**

Upadek ładu zimnowojennego pociągnął za sobą bardzo poważne konsekwencje geopolityczne zarówno dla Europy, jak dla reszty świata. Dla kształtowania się geopolityki europejskiej podstawowe znaczenie miało zniknięcie zagrożenia ze strony Związku Radzieckiego i jego państw satelickich. Takie zagrożenie stanowiło istotny czynnik integracji regionalnej w Europie, a także wzmacniało relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi. Dlatego po rozpadzie porządku dwubiegunowego niektóre państwa zachodnioeuropejskie postanowiły wzmocnić autonomię Europy wobec USA, a także poszukiwać bliższych strategicznych relacji z osłabioną Rosją. Nastąpiło zjednoczenie Niemiec (1990), dzięki któremu zyskały one większe znaczenie zarówno w Unii Europejskiej, jak w relacjach zewnętrznych. Kraje europejskie byłego bloku wschodniego przestały być sojusznikami geopolitycznymi Rosji, w większości dołączyły do zachodnich struktur i bardzo zbliżyły się do USA. W Europie dominujące znaczenie mają w dalszym ciągu instytucje powołane jeszcze w okresie zimnowojennym (NATO i Wspólnoty Europejskie, później UE). Jednak coraz bardziej widoczna jest stopniowa zmiana ładu międzynarodowego. Jej przejaw to słabnąca rola Stanów Zjednoczonych, które są w dalszym ciągu największym mocarstwem w skali globalnej, ale mają coraz mniejsze szanse na utrzymanie samodzielnej roli przywódczej na świecie. Rosną w siłę Chiny i inne kraje azjatyckie, co wskazywałoby

---

\* Dr hab. **Tomasz Grzegorz Grosse** – Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Spraw Publicznych. Artykuł jest rozwiniętą i uaktualnioną wersją tekstu pt. *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, który ukazał się w internetowym wydaniu „Analiz Natolińskich”, nr 8 (40) 2009.

na przenoszenie się punktu ciężkości w relacjach międzynarodowych w kierunku Dalekiego Wschodu.

Podstawową niewiadomą jest obecnie to, w jaki sposób kryzys gospodarczy (2007–2010) wpłynie na dynamikę zmiany ładu światowego, a także jak potoczą się procesy kształtowania ładu regionalnego w Azji Południowo-Wschodniej. Jednak w niniejszych rozważaniach podstawowym pytaniem jest, czy Unia Europejska może aktywnie uczestniczyć w tworzeniu nowego porządku międzynarodowego? To pytanie tym ważniejsze, że w świetle rozlicznych opinii<sup>1</sup> Europa coraz bardziej traci na znaczeniu w sprawach międzynarodowych. Zjawisko to jest nawet traktowane szerzej – jako zapowiedź stopniowego końca dominacji Zachodu na świecie.<sup>2</sup>

Warto w tym miejscu odnieść się do funkcjonującego w literaturze politologicznej podziału na małe i wielkie potęgi (*small i great power*).<sup>3</sup> Podstawową różnicą między nimi jest to, że jedynie wielkie potęgi mogą kształtować system międzynarodowy. Pozostałe tylko dostosowują się do zmian wprowadzanych przez inne podmioty.<sup>4</sup> Cechą małych potęg jest więc zależność od woli wielkich mocarstw. Nie mogą także samodzielnie zagwarantować sobie bezpieczeństwa i muszą polegać na opiece z zewnątrz.<sup>5</sup> Dysponują ograniczonymi zasobami, które mogą przeznaczyć na politykę zagraniczną i obronność, dlatego niejednokrotnie w polityce międzynarodowej bazują na minimalizujących koszty działaniach wielostronnych lub wspierają inicjatywy zaprzyjaźnionych wielkich potęg (taktyka *band-wagoning*). Są również niechętnie działaniom militarnym (zwłaszcza jednostronnym) i preferują pokojową współpracę na arenie międzynarodowej.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> K. Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian views of Europe*, London 2006; L. Fioramonti, S. Lucarelli, *The EU viewed by the others: drawing some conclusions w: The external image of the European Union*, ed. S. Lucarelli, GARNET working paper no. 17/2007; H. Mayer, *The long legacy of Dorian Gray: why the European Union needs to redefine its role in global affairs*, „Journal of European Integration” no. 1/2008, vol. 30, s. 7–25.

<sup>2</sup> N. Gnesotto, *The growing powerlessness of the West*, „Europe’s World”, summer 2007, <http://www.europesworld.org/>, 18.03.2009.

<sup>3</sup> Wspomniany podział obejmuje jako trzecią kategorię małe państwa, najbardziej podporządkowane w relacjach międzynarodowych. Por.: D. Vital, *The inequality of states. A study of small power in international relations*, Oxford 1967, s. 4.

<sup>4</sup> Por.: A. Toje, *The European Union as a small power, or conceptualizing Europe’s strategic actorness*, „Journal of European Integration” no. 2/2008, vol. 30, s. 199–215.

<sup>5</sup> R.L. Rothstein, *Alliances and small powers*, Columbia University Press, New York 1968, s. 29.

<sup>6</sup> S. Hoffman, *The state of war: essays on the theory and practice of international politics*, Praeger, New York 1965; A. Wivel, *The security challenges of small EU states*, „Journal of Common Market Studies” no. 43(2)/2005, s. 393–412.

Wspierają także rozwój prawa międzynarodowego i działania podejmowane na forum organizacji międzynarodowych, gdyż są to instrumenty wiążące wielkie potęgi i zapewniające mniejszym państwom poważniejsze wpływy.<sup>7</sup>

Według przytoczonych definicji Unia Europejska mieści się dość dobrze w kategorii małych potęg, które nie mają zbyt wielkiego wpływu na kształtowanie nowego porządku światowego. Jest w dalszym ciągu zależna od gwarancji bezpieczeństwa ze strony Stanów Zjednoczonych i NATO, a także w dużym stopniu od politycznego przywództwa USA w stosunkach międzynarodowych. Preferuje rozwiązania wielostronne, zgodne z prawem międzynarodowym i uzgodnieniami podjętymi na forum międzynarodowych organizacji. Optuje za pokojowym rozstrzygnięciem sporów, zgodnie z ideami Europy jako „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*),<sup>8</sup> „potęgi normatywnej” (*normative power*)<sup>9</sup> lub „miękkiej siły” (*soft power*).<sup>10</sup> Unia nie ma własnego budżetu wojskowego, a jej środki przeznaczane na politykę zagraniczną są symboliczne. Nie dysponuje poważniejszymi wspólnymi siłami zbrojnymi. W zakresie polityki zagranicznej ma konstrukcję dość słabej konfederacji z rozproszonymi instytucjami kierowniczymi. Poza tym posiada nieefektywne mechanizmy decyzyjne (opierające się na jednomyślności) i słabo wykształcone instrumenty działania. Możliwość skutecznego prowadzenia polityki osłabiają poważne różnice interesów między krajami członkowskimi. Brakuje politycznych i instytucjonalnych podstaw kształtowania interesów geopolitycznych na poziomie całej Unii lub, jak

---

<sup>7</sup> W. Wallace, *Small European states and European policy making w: Between autonomy and influence: small states and the European Union*, Arena Report no. 1/1999, Oslo; M.W. Mosser, *Engineering influence: the subtle power of small states in the CSCE/OSCE w: Small states and alliances*, eds. E. Reiter, H. Gärtner, Heidelberg 2001.

<sup>8</sup> Według niej specyfiką polityki europejskiej w globalnym świecie jest rezygnacja z instrumentów odwołujących się do środków militarnych, szerzej: F. Duchźne, *Europe's role in world peace w: Europe tomorrow: sixteen european look ahead*, ed. R. Mayne, London 1972, s. 32–47; F. Duchźne, *The European Community and the uncertainties of interdependence w: A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*, eds. M. Kohnstamm, W. Hager, Basingstoke 1973; także: H.W. Maull, *Europe and the new balance of global order*, „International Affairs” no. 4/2005, vol. 81, s. 775–799; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” nr 1/2003, s. 33–54.

<sup>9</sup> Jest to koncepcja odwołująca się do bezkonfliktowego i perswazyjnego upowszechniania norm współpracy międzynarodowej, opierającej się na wartościach demokratycznych i pacyfistycznych, J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2002, vol. 40, s. 235–258.

<sup>10</sup> Por.: J.S. Ney, *Soft power: the means to success in world politics*, New York 2004.

określają to niektórzy specjaliści<sup>11</sup> – powstania wspólnej europejskiej tożsamości w odniesieniu do kwestii strategicznych (*common european strategic identity*). W rezultacie trudno mówić o europejskiej strategii geopolitycznej, mającej na celu kształtowanie porządku międzynarodowego na własnych zasadach i w odniesieniu do wspólnych interesów. Widoczne są natomiast działania geopolityczne poszczególnych krajów członkowskich oraz próby wykorzystywania instrumentów europejskich do realizowania własnych interesów (często doraźnych, choć niekiedy mających także znaczenie strategiczne). Geopolityka państw członkowskich skupia się bardziej na wzmacnianiu własnej pozycji w Unii Europejskiej lub „wiązanii” (i równoważeniu) aspiracji innych europejskich państw niż na poszukiwaniu wspólnych rozwiązań w polityce zagranicznej i aktywnym kształtowaniu otoczenia zewnętrznego.

Celem artykułu jest prześledzenie wzajemnych powiązań między (1) sprzecznymi interesami państw członkowskich UE, (2) jej słabością instytucjonalną i brakiem wystarczających zasobów zaangażowanych w politykę zagraniczną oraz (3) koncepcją „mocarstwa niewojskowego” w polityce zagranicznej. Niniejsza analiza bazuje na podejściu realistycznym w stosunkach międzynarodowych,<sup>12</sup> w których podstawowe znaczenie mają interesy najważniejszych aktorów. Odwołuję się do powiązań między interesami geopolitycznymi, instytucjami i ideami. Tworzą one wzajemnie dopełniający się system, który decyduje o europejskiej słabości i trwale ogranicza możliwości skutecznego wpływania na relacje międzynarodowe, zarówno w odniesieniu do najbliższego otoczenia regionalnego, jak również w sprawach mających znaczenie dla kształtowania nowego porządku światowego. W ten sposób Unia, zamiast skutecznym instrumentem geopolitycznym na arenie międzynarodowej, staje się raczej sposobem równoważenia ambicji państw europejskich i ograniczania możliwości powstania silnego centrum geopolitycznego w Europie.

---

<sup>11</sup> A. Toje, op.cit., s. 205.

<sup>12</sup> Najważniejsze prace nurtu realistycznego: E.H. Carr, *The twenty year's crisis, 1919–1939, an introduction to the study of international relations*, New York 1964; J.J. Mearsheimer, *The tragedy of great power politics*, New York 2001; H.J. Morgenthau, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, wyd. 6, New York 1986; K.N. Waltz, *Theory of international politics*, New York 1979. W literaturze polskiej zobacz omówienie koncepcji realistycznych, np.: J. Czaputowicz, *Paradygmat realistyczny w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/2004; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007. Por. także: analiza obecnej sytuacji geopolitycznej w Europie z punktu widzenia teorii realistycznej: A. Hyde-Price, *European security in the twenty-first century: the challenge of multipolarity*, London 2007.

Takie podejście do integracji europejskiej jest według niektórych opinii zgodne z geopolityczną strategią USA wobec Starego Kontynentu.<sup>13</sup>

Konsekwencją przemian geopolitycznych w Europie i na świecie będą również zmiany w „starych” instytucjach, powstałych w ramach ładu dwubiegunowego i służących ówczesnej sytuacji geopolitycznej na Starym Kontynencie. Mam na myśli przede wszystkim Sojusz Północnoatlantycki i Unię Europejską. Można spodziewać się więc, że wraz ze zmianą geopolitycznych relacji w stosunkach międzynarodowych będą one przechodzić wewnętrzną transformację lub zostaną zastąpione przez nowe organizacje, bardziej pasujące do wyłaniającego się porządku międzynarodowego.

W ostatnich latach nastąpiło pewne zbliżenie interesów strategicznych państw członkowskich, zwłaszcza Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Pozwoliło to na reformę niektórych instytucji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zamierzam przeanalizować, w jakim stopniu wspomniane zmiany wpływają na możliwość przełamania systemowej słabości europejskiej polityki zagranicznej. Stawiam jednak tezę, że są niewystarczające, a zbliżenie interesów – taktyczne lub krótkotrwałe, co nie daje większych możliwości aktywnego kształtowania nowego ładu międzynarodowego. W dalszym ciągu istnieje rozdział między ambicjami najważniejszych państw a możliwościami instytucjonalnymi i zasobami strategicznymi pozostającymi w dyspozycji WPZiB. Zamiast tego analizowane zmiany mogą mieć wpływ na wewnątrz europejską sytuację geopolityczną, wzmacniając przywództwo najsilniejszych krajów członkowskich oraz logikę międzyrządową w ramach procesów integracji europejskiej.<sup>14</sup> Gdyby wspomniane tendencje przybrały na sile, mogłyby się przyczynić albo do gruntownej zmiany politycznej w Unii Europejskiej, albo nawet do jej rozpadu i powołania nowych form współpracy na Starym Kontynencie.

## System europejskiej słabości

Zastanawiając się nad przyczynami słabości unijnej polityki zagranicznej, należy przede wszystkim wskazać na bardzo ważny zespół cech państw członkowskich. Tworzą go silne identyfikacje narodowe oraz idee suwerenności państwowej, które mają odniesienie właśnie do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspomniane idee oraz wspólnota polityczna le-

---

<sup>13</sup> Por.: Ch. Layne, *It's over, over there: the coming crack-up in transatlantic relations*, „International Politics” vol. 45/2008, s. 325–347.

<sup>14</sup> Por.: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

gitymizują instytucje odpowiedzialne za identyfikację interesów geopolitycznych i ich późniejszą implementację. W rezultacie państwa członkowskie rozwinęły instytucje i instrumenty realizujące politykę zagraniczną i obronną, a także skupiły wokół nich rozliczne interesy społeczne, które ze względów ekonomicznych, politycznych lub ideowych są silnie powiązane z narodowymi instytucjami i celami polityki zagranicznej.

## 1. Rozbieżne interesy

Jak się wydaje, to właśnie mocne systemy państw narodowych i ich polityk zagranicznych powodują, że powstają na tym poziomie dość trwałe interesy geopolityczne lub strategie geopolityczne (zwłaszcza w największych krajach). Obecnie nie ma wspólnego dla wszystkich państw zagrożenia zewnętrznego. Istnieją odmienne geograficzne strefy zainteresowań geopolitycznych oraz różne doświadczenia historyczne (w tym dotyczące relacji sojuszniczych i historycznych zagrożeń w polityce zagranicznej). Inne są wreszcie ambicje poszczególnych krajów na arenie międzynarodowej. Wszystkie te zjawiska powodują, że procesy identyfikowania narodowych interesów geopolitycznych przebiegają w odmienny sposób w poszczególnych krajach UE. Prowadzi to do różnic, a nawet sprzeczności w sprawach, które zgodnie z krajową tradycją instytucjonalną i silną legitymacją społeczną mają zasadnicze znaczenie (niełatwo więc osiągnąć trwały kompromis).<sup>15</sup>

Wspomniane różnice utrudniają wyłonienie wspólnoty strategicznej na szczeblu unijnym (lub wspólnej tożsamości strategicznej elit politycznych państw członkowskich).<sup>16</sup> W rezultacie Unia nie ma wspólnych celów ani wizji geopolitycznej, ani nawet wspólnych kierunków działań w zasadniczych sprawach, takich jak relacje transatlantyckie, stosunki z Rosją, polityka sąsiedzka, polityka obronna itp.<sup>17</sup> Przykładem tych

---

<sup>15</sup> S. Fabbrini, D. Sicurelli, *Bringing policy-making structure back in: why are the US and the EU pursuing different foreign policies?*, „International Politics” vol. 45/2008, s. 292–309; A. Hyde-Price, op.cit.

<sup>16</sup> Według innej opinii interesy narodowe wprawdzie utrudniają systematyczne tworzenie wspólnej kultury strategicznej w Europie, ale nie mogą mu przeszkodzić. Por.: C.O. Meyer, *The quest for a european strategic culture: changing norms and security and defence in the European Union*, Basingstoke 2006.

<sup>17</sup> Por.: D. Allen, M. Smith, *Relations with the rest of the world*, „Journal of Common Market Studies” vol. 45, Annual Review 2007, s. 163–181; S. Duke, *The future of EU–NATO relations: an case of mutual irrelevance through competition?*, „Journal of European Integration” no. 1/2008, vol. 30, s. 27–43. Szerzej: *European foreign policy in an evolving international system: the road towards convergence*, eds. N. Casarini, A.C. Musu, Basingstoke 2007.



wszystkich braków jest Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003).<sup>18</sup> Trudno uznać ten dokument za szerszą strategię geopolityczną, która mogłaby być systematycznie realizowana w długim horyzoncie czasowym. Wobec wewnętrznych różnic podstawową praktyką polityczną jest minimalizowanie działań politycznych, ograniczanie się najczęściej do ogólnych deklaracji politycznych, środków pokojowych lub polityki rozwojowej.

## 2. Słabe instytucje i zasoby

Strategiczne różnice między państwami członkowskimi nie pozwalają na powierzenie spraw polityki zagranicznej instytucjom wspólnotowym, poza dość niewielkimi uprawnieniami. Niezbędne funkcje administracyjne przydzielono przede wszystkim Sekretariatowi Generalnemu Rady, a więc instytucji bezpośrednio podlegającej rządowi państw członkowskich.<sup>19</sup> Różnice interesów oraz mocno zaznaczone przywiązanie do suwerenności narodowej w dziedzinie stosunków międzynarodowych komplikują również powołanie silnych instytucji politycznych o charakterze federalnym (parlamentu, prezydenta), które przejęłyby od państw członkowskich odpowiedzialność za identyfikowanie wspólnych celów geopolitycznych oraz prowadzenie polityki zagranicznej i obronnej całej Unii. Utrudnia to powstanie silnego centrum politycznego w Unii, które dysponowałoby odpowiednią legitymacją polityczną i mogłoby prowadzić bardziej skuteczną politykę międzynarodową.<sup>20</sup> Widoczne jest natomiast rozproszenie uprawnień decyzyjnych między urzędy: Prezydencji, Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych, oraz szereg instytucji międzyrządowych (m.in. COREPER II, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa). Niewielkie uprawnienia ma również Parlament Europejski.

Silne interesy narodowe oraz przywiązanie do suwerenności w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności powoduje, że są to obszary spraw, w których dominują mechanizmy współpracy międzyrządowej,

---

<sup>18</sup> Por.: H. Mayer, op.cit., s. 18; A. Deighton, V. Mauer, *Securing Europe? Implementing the European security strategy*, Zürich 2006. Także: *A secure Europe in a better world. European security strategy*, Brussels, 12.12.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 20.03.2009.

<sup>19</sup> Por.: H. Dijkstra, *The Council Secretariat's role in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” vol. 13/2008, s. 149–166; H. Dijkstra, *Commission versus Council Secretariat: an overview of bureaucratic rivalry in European foreign policy*, „CFSP Forum” no. 5/2008, vol. 6, s. 5–8.

<sup>20</sup> Por.: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op.cit., rozdz. 10–11.

w dodatku z jednomyślnością jako podstawową zasadą. Powoduje to problemy z podejmowaniem decyzji, zwłaszcza w sytuacji rozbieżnych interesów. Utrudnia również kształtowanie bardziej skutecznych instrumentów działania. Jest to szczególnie widoczne w zestawieniu z instrumentami polityki zagranicznej USA, które w nieporównanie większym stopniu opierają się na środkach wojskowych, sankcjach politycznych, a znacznie słabiej niż UE odwołują się do programów rozwojowych.<sup>21</sup> Warto przy tym zwrócić uwagę, że w Stanach Zjednoczonych łatwiej podejmować decyzje w tych sprawach, gdyż są scentralizowane na poziomie federacji (przede wszystkim leżą w gestii prezydenta i władzy wykonawczej), mają silną legitymację demokratyczną, a polityka zagraniczna i obronna dysponują zdecydowanie większymi środkami finansowymi.

Wspomniane ograniczenia utrudniają także mobilizowanie środków finansowych na wspólne działania. Budżet Unii na lata 2007–2013 na tzw. działania zewnętrzne wprawdzie wzrósł o 29% w stosunku do wcześniejszego okresu budżetowego (2000–2006), ale w dalszym ciągu jest niewielki. Stanowi około 6% unijnego budżetu UE i jedynie około 0,06% PKB w UE. W większości jest przeznaczony na pomoc rozwojową dla krajów słabiej się rozwijających, krajów stowarzyszonych lub objętych polityką sąsiedzką UE. Bezpośrednio na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa przeznaczono tylko 1,7 mld euro, czyli około 0,2% budżetu Unii. Jak wcześniej wspomniałem, działania wojskowe są finansowane poza budżetem UE, bezpośrednio przez państwa członkowskie. W dodatku większość mechanizmów ma charakter uznaniowy i jest nieczytelnych dla opinii publicznej (a nie zależy np. od wysokości krajowego PKB).<sup>22</sup> Powoduje to, że ciężary finansowe ponoszą dobrowolnie rządy, zgodnie z własnymi preferencjami i możliwościami. Stwarza to przewagę państw członkowskich najbogatszych i najbardziej aktywnych w sferze polityki obronnej. Najczęściej środki przeznaczane na omawianą współpracę są skromne i wystarczają na prowadzenie misji wojskowych (lub policyjnych) w dość ograniczonym zakresie. Warto zauważyć, że wydatki na obronność we wszystkich krajach członkowskich EU wynoszą zaledwie około połowy wydatków Stanów Zjednoczonych, a także wyraźnie ustępują amerykańskim inwestycjom w nowe uzbrojenie i prace badawcze w dziedzinie wojskowości.<sup>23</sup> W rezultacie unijna polityka

---

<sup>21</sup> Por.: S. Fabbrini, D. Sicurelli, op.cit.

<sup>22</sup> Por.: A. Bendiek, *The Financing of the SFSP/ESDP: There is a democratic deficit problem!*, „CFSP Forum” no. 6/2006, vol. 4, s. 8–16.

<sup>23</sup> S. Duke, op.cit., s. 37.



zagraniczna dysponuje niewielkim budżetem i słabymi instrumentami oddziaływania.<sup>24</sup> Rozbieżność między retoryką a niskimi zdolnościami realizowania celów w polityce zagranicznej systematycznie obniża wiarygodność Unii na arenie międzynarodowej.<sup>25</sup>

### 3. Systemowa rola idei

Dodatkowo pogłębia opisywaną słabość polityki zagranicznej UE koncepcja „mocarstwa niewojskowego”. Jest ona wynikiem czynników strukturalnych, m.in. rozbieżności interesów między państwami członkowskimi, wśród których znajduje się aż sześć krajów neutralnych lub wyrzekających się działań militarnych w stosunkach międzynarodowych (nie licząc Danii, całkowicie wyłączonej z unijnej polityki obronnej). Idee związane z pokojowym, perswazyjnym i wielostronnym rozstrzygnięciem sporów międzynarodowych, a także odwoływanie się do pomocy rozwojowej i środków dyplomatycznych w polityce zagranicznej są m.in. intensywnie lansowane przez kraje skandynawskie (zwłaszcza Szwecję i Finlandię). Z tych właśnie powodów początkowo utrudniały one powołanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W późniejszym okresie aktywnie zabiegały o wprowadzenie mechanizmu zapobiegania konfliktom (*conflict prevention*), jako uzupełniającego dla operacji wojskowych zarządzania kryzysowego (*crisis management*). Według niektórych opinii<sup>26</sup> wspomniana propozycja miała na celu skierowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w stronę działań pokojowych lub przynajmniej zrównoważenie kierunku militarystycznego, związane ze wzmocnieniem zdolności wojskowych Unii. Właśnie dlatego propozycjom krajów skandynawskich początkowo sprzeciwiała się Francja, która dążyła do utworzenia w ramach Unii silnych struktur wojskowych autonomicznych wobec NATO.<sup>27</sup>

Popularność ideologii pacyfistycznych jest również wynikiem innych czynników strukturalnych. Mam na myśli parasol ochronny w sferze militarnej, roztaczany nad zachodnią Europą przez Stany Zjednoczone, i długotrwałą stabilizację geopolityczną. Obecnie takim czynnikiem jest brak silnego zagrożenia zewnętrznego. Nie jest nim natomiast w żaden

---

<sup>24</sup> D. Allen, M. Smith, op.cit., s. 163–165.

<sup>25</sup> S. Duke, op.cit., s. 27.

<sup>26</sup> A. Björkdahl, *Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU*, „Journal of European Public Policy” no. 1/2008, vol. 15, s. 135–154.

<sup>27</sup> Por.: P.V. Jakobsen, *Small states, big influence: the overlooked nordic influence on the civilian ESDP*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2009, vol. 47, s. 81–102.

sposób zagrożenie terrorystyczne, które, jak pokazują analizy,<sup>28</sup> w niewielkim stopniu przyczynia się do wzmocnienia polityki zagranicznej UE. W przeciwieństwie do USA, które wojnę z terroryzmem traktują jako pretekst do podejmowania działań ofensywnych w polityce zagranicznej (silnie powiązanych z celami geopolitycznymi), Unia Europejska koncentruje się przede wszystkim na działaniach ochronnych, prowadzonych na własnym terytorium.

Zewnętrzny parasol ochronny w okresie zimnowojennym sprzyjał kształtowaniu się w krajach europejskich struktury wydatków budżetowych, w której zamiast na obronność fundusze były przeznaczane na rozwój gospodarki lub systemy zabezpieczeń społecznych. Dlatego kraje europejskie nie są skłonne, poza nielicznymi wyjątkami, przeznaczać znaczące sumy na obronność. W tej sytuacji idee „mocarstwa niewojaskowego” lub „potęgi normatywnej” stanowią przejaw wewnętrznej słabości i dodatkowo zmniejszają szanse rozwoju zdolności europejskiej polityki zagranicznej w przyszłości. Na przykład według niektórych opinii<sup>29</sup> blokują możliwości dyskusji o celach geopolitycznych, jako niepoprawnych politycznie. Niektórzy eksperci zwracają także uwagę na niską wiarygodność międzynarodową wspomnianych idei. Jest to związane z częstą niespójnością lansowanych przez Europejczyków wartości z praktyką polityczną.<sup>30</sup> Skuteczność pokojowej polityki wymaga podejścia strategicznego, zaangażowania odpowiednich środków finansowych, niejednokrotnie w długim okresie czasu. Tymczasem Europie brakuje determinacji i gotowości ponoszenia kosztów w strategicznym horyzoncie czasu.<sup>31</sup> Ponadto efektywność dyplomacji, w tym również działań prewencyjnych, wymaga niekiedy zagwarantowania rozwiązań politycznych, także środkami policyjnymi lub wojskowymi.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> D. Keohane, *The absent friend: EU foreign policy and counter-terrorism*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2008, vol. 46, s. 125–146.

<sup>29</sup> Por.: Ch. Hill, *The geopolitical implication of enlargement w: Europe unbound: enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, ed. J. Zielonka, London 2002, s. 99.

<sup>30</sup> Przykładem może być brak uznania Hamasu, jako władzy w Autonomii Palestyńskiej, mimo wyboru w demokratycznych wyborach (w styczniu 2006 r.), co zaprzecza wartościom demokratycznym propagowanym przez UE. Por.: M. Pace, *The construction of EU normative power*, „Journal of Common Market Studies” no. 5/2007, vol. 45, s. 1041–1064.

<sup>31</sup> Por.: N. Tocci, *The EU and conflict resolution: promoting peace in the backyard*, Abingdon 2007.

<sup>32</sup> Por.: M. Pace, *op.cit.*, s. 1042–1043.

	Silne systemy narodowe	
Narodowa wspólnota polityczna ↓ Silna legitymizacja polityczna	Identyfikacje narodowe ↕ Idee narodowej suwerenności	Poziom idei
↓ Podejście strategiczne do polityki zagranicznej	↓ Silnie zaznaczone interesy geopolityczne	Poziom interesów
	↓ Instytucje polityczne identyfikujące interesy strategiczne Silne instytucje realizujące politykę zagraniczną	Poziom instytucjonalny
	↓	
	Słaby system europejski	
Brak odpowiedniej strategii geopolitycznej UE ↙	Trudności uzgodnienia wspólnych interesów geopolitycznych na poziomie UE – sprzeczności interesów narodowych	Poziom interesów
↘	↓ Słabość instytucji politycznych identyfikujących interesy strategiczne Nieefektywne instytucje decyzyjne Słabe instytucje realizujące politykę zagraniczną Niewystarczające zasoby finansowe i operacyjne	Poziom instytucjonalny
↗ Słaba legitymizacja polityczna ↑ Brak wspólnoty politycznej na poziomie europejskim	↑ Koncepcja „mocarstwa niewojskowego” i wielostronności w polityce zagranicznej	Poziom idei

## Odmienne interesy geopolityczne i próby ich zbliżenia

Analiza wzajemnych relacji między silnym zespołem cech polityki narodowej a słabym systemem unijnej polityki zagranicznej skłania mnie do wniosku, że decydujące znaczenie dla przyszłości polityki europejskiej ma konfiguracja interesów geopolitycznych krajów członkowskich. W szczególności chodzi o państwa, które mają największe ambicje geopolityczne oraz odpowiednio duże zasoby, nieodzowne do prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej. Zbliżenie tych interesów ma duże znaczenie dla wspólnych działań politycznych, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak również podejmowanych poza Wspólnotą. Zbieżność interesów wpływa także na stopniowe wzmacnianie instytucji i instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Podstawowe pytanie, jakie można w tym miejscu postawić, brzmi: jak głębokie jest zbliżenie między państwami członkowskimi?

Jako przykład niniejszej analizy, wybrałem kwestię relacji transatlantyckich, które mają w dalszym ciągu podstawowe znaczenie dla kształtowania strategii geopolitycznych w Europie. Stany Zjednoczone były w okresie zimnowojennym gwarantem zachodnioeuropejskiego bezpieczeństwa i najważniejszym sojusznikiem politycznym. O roli, jaką pełniły w Europie, najlepiej świadczy dobrze znane powiedzenie, że NATO służyło realizacji trzech funkcji jednocześnie: „*to keep the Russians out, the Germans down, and the Americans in*”.<sup>33</sup> Ochrona przed ekspansją Związku Radzieckiego była więc tylko jednym z celów USA. Nie mniej ważny stanowiło ograniczanie możliwości odbudowy potęgi geopolitycznej Niemiec oraz utrzymywanie silnych politycznych wpływów amerykańskich na Starym Kontynencie.

Po zakończeniu zimnej wojny zagrożenie ze strony Rosji znacząco się zmniejszyło, choć nie dla wszystkich krajów jednakowo. Świadczą o tym rozliczne spory Rosji z jej europejskimi sąsiadami, a także różnorodne próby odbudowywania przez Moskwę własnej strefy wpływów (nie wyłączając odwoływania się do środków militarnych, jak np. wobec Gruzji). Aktualność amerykańskich celów związanych z Europą jest jeszcze lepiej widoczna w odniesieniu do Niemiec. Po zjednoczeniu kraj ten znacząco wzmocnił swoją pozycję geopolityczną w Europie i na świecie. Jednak Amerykanie obawiają się nie tylko wzrostu potęgi Niemiec, ale przede wszystkim powstania autonomicznego lub nawet rywalizującego

---

<sup>33</sup> Por.: Ch. Layne, op.cit., s. 329.

z USA obszaru geopolitycznego w Europie.<sup>34</sup> Dlatego są niechętni zarówno zbyt głębokiej integracji politycznej, jak również niezależnej wobec USA i alternatywnej wobec NATO polityce zagranicznej i obronnej UE. Z tych przyczyn dyplomacja amerykańska wielokrotnie, także w ostatnim okresie, stosowała taktykę ograniczania tempa integracji europejskiej (*taming european power*) lub skłócania Europy w zasadniczych z geopolitycznego punktu widzenia kwestiach (*dividing european power*).<sup>35</sup> Dlatego opisywany wcześniej system słabości europejskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza te jego elementy, które „wiążą” możliwości ekspansji największych państw lub wzajemnie równoważą ich ambicje, są zgodne ze strategicznymi interesami USA. Stany Zjednoczone dążą także do utrzymania przywództwa geopolitycznego nad Europą,<sup>36</sup> a zwłaszcza możliwości wykorzystania zasobów europejskich do realizowania własnych celów geopolitycznych. Właśnie dlatego opowiadają się za pozostawieniem wiodącej roli NATO w zakresie bezpieczeństwa zjednoczonej Europy. Jednocześnie proponują zmianę formuły sojuszu z obronnego na organizację bezpieczeństwa, realizującą także ofensywne misje wojskowe poza granicami państw członkowskich.<sup>37</sup> Domagają się również od sojuszników europejskich większego zaangażowania w działania międzynarodowe prowadzone przez USA (np. w Afganistanie).<sup>38</sup> Jednym z zasadniczych pryncypiów strategii amerykańskiej jest niedopuszczenie, aby sojusznicy ograniczali interesy geopolityczne USA lub narzucali własne cele polityczne. Takie podejście utrudnia wprowadzenie bardziej partnerskich relacji transatlantyckich lub dobrowolną rezygnację przez USA z możliwości jednostronnego działania w polityce zagranicznej.

Trudno się dziwić, że strategia geopolityczna Stanów Zjednoczonych wobec Europy napotkała silny opór niektórych krajów członkowskich.

---

<sup>34</sup> Parafrazując wcześniej przytoczone powiedzenie, celem strategii USA jest „*to keep Europe down*”, por.: Ch. Layne, op.cit., s. 340.

<sup>35</sup> Szerzej na temat dwóch typów taktyki USA wobec integracji europejskiej: G.M. Thornton, *The paradox of the transatlantic security project: from taming european power to dividing it*, „International Politics” vol. 45/2008, s. 382–397.

<sup>36</sup> Niektórzy eksperci wskazują na strategiczne dążenie do utrzymania hegemonii nad Europą, por.: R.E. Kanet, *A new US approach to Europe? The transatlantic relationship after Bush*, „International Politics” vol. 45/2008, s. 348–363; Ch. Layne, op.cit., s. 325.

<sup>37</sup> G.M. Thornton, op.cit., s. 387.

<sup>38</sup> Ponadto USA naciska na wypełnianie przez europejskich sojuszników uzgodnień podjętych w ramach NATO, dotyczących przeznaczania min. 2% PKB na obronność. Por.: P. Belkin, *German foreign and security policy: trends and transatlantic implications*, Congressional Research Service Report for US Congress, Washington 2008, s. 17.

Zamierzają one umocnić własną pozycję geopolityczną, ale również autonomię Europy wobec USA.<sup>39</sup> Dotyczy to przede wszystkim Niemiec i Francji, które wspólnie dążyły do poprawy własnej pozycji w Unii Europejskiej, a także do wzmocnienia europejskich instrumentów polityki zagranicznej i obronnej. Ma to na celu zarówno zwiększenie autonomii wobec USA poza strukturami NATO, jak również wzmocnienie pozycji politycznej w obrębie sojuszu.<sup>40</sup>

Autorzy niemieccy<sup>41</sup> bardzo często podkreślają, że celem postzimnowojennej polityki zagranicznej Niemiec jest oparcie działań na zasadzie wielostronności i dążenie do realizacji koncepcji „mocarstwa niewojskowego”. Mimo to coraz częściej widoczne są przejawy jednostronnych działań tego kraju, podejmowanych poza strukturami organizacji międzynarodowych, w tym również UE. Przykładem może być uznanie państwowości Chorwacji i Słowenii (w roku 1991), a także bliska współpraca z Rosją, niekiedy wbrew stanowisku i interesom innych krajów członkowskich UE.<sup>42</sup> Wielu autorów<sup>43</sup> podkreśla coraz większe starania Niemiec o realizację narodowych interesów, zarówno na forum organizacji międzynarodowych (czego przykładem są zabiegi o uzyskanie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ), jak również przy wykorzystaniu instrumentów polityki europejskiej.

W literaturze można spotkać opinię,<sup>44</sup> że wraz z upadkiem ładu dwubiegunowego i zjednoczeniem Niemiec, kraj ten intensywnie rozwijał własną strategię geopolityczną, choć sam termin „geopolityka” jest niejednokrotnie pomijany w oficjalnych dokumentach i wypowiedziach decydentów, a nawet uznawany za niepoprawny politycznie. Mimo to w latach 90. XX w. nastąpiło wyraźne odbudowanie myślenia w kategoriach

---

<sup>39</sup> Por.: Ch. Layne, op.cit., s. 341; R.E. Kanet, op.cit., s. 358.

<sup>40</sup> G.M. Thornton, op.cit., s. 389.

<sup>41</sup> Por.: H.W. Maull, *Germany and the art of coalition building*, „Journal of European Integration” no. 1/2008, vol. 30, s. 131–152.

<sup>42</sup> Według niektórych analityków polityka Niemiec w relacjach energetycznych z Rosją nie tylko godzi w żywotne interesy innych krajów członkowskich (np. Polski), ale utrudnia rozwój polityki zagranicznej Unii w tym obszarze. Szerzej: P. Belkin, op.cit., s. 11; także: D. Allen, M. Smith, op.cit., s. 169–171; M. Light, *Russia and the EU: strategic partners or strategic rivals?*, „Journal of Common Market Studies” vol. 46, Annual Review 2008, s. 7–27.

<sup>43</sup> A. Miskimmon, *Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union: between europeanization and national adaptation*, Basingstoke 2007; T.G. Ash, *In Europe's name. Germany and the divided continent*, London 1994; A. Behnke, *The politics of „Geopolitik” in post-cold war Germany*, *Geopolitics*, vol. 11/2006, s. 396–419; P. Belkin, op.cit., s. 7.

<sup>44</sup> A. Behnke, op.cit., s. 397.



geopolitycznych. Miało ono na celu poszukiwanie nowego miejsca wzmocnionych Niemiec na mapie europejskiej i światowej. Podstawą tego myślenia było odniesienie się do silnej pozycji gospodarki niemieckiej – największego eksportera na świecie, fundamentu dla wspólnej waluty i wymiany gospodarczej w Europie. Jednocześnie Niemcy czuli się predestynowani do wyrażania i reprezentowania interesu całej zjednoczonej Europy, jako własnej strefy wpływów geopolitycznych.<sup>45</sup> Dlatego podstawą strategii tego kraju w latach 90. było pogłębianie integracji europejskiej, m.in. przez Traktat z Maastricht (1992), oraz wprowadzenie wspólnej waluty. Jednocześnie Niemcy intensywnie wspierali proces poszerzania Unii na Wschód. Działali także na rzecz ustabilizowania sytuacji na Bałkanach i proponowali kontynuację rozszerzania Unii w kierunku południowym.<sup>46</sup> Proces zwiększania liczby członków Unii miał więc nie tylko stabilizować sytuację polityczną w krajach będących do niedawna członkami bloku wschodniego, ale przede wszystkim włączać je w orbitę wpływów geopolitycznych Niemiec. Według niektórych analityków<sup>47</sup> było to związane z chęcią odbudowy tradycyjnej geopolitycznej strefy wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej (zgodnie z koncepcją *Mitteleuropa*). Według wspomnianej opinii towarzyszyło temu dążenie do zmiany pamięci historycznej na Starym Kontynencie, a nawet stopniowe podważanie legitymacji politycznej dla dotychczasowych granic.

Wraz z upływem czasu w Niemczech coraz częściej podważano sensowność pogłębiania integracji europejskiej w kierunku federacyjnym, uwypuklając potrzebę wzmocnienia instrumentów międzyrządowych oraz zwiększania władzy tego kraju w instytucjach europejskich.<sup>48</sup> Było to związane z coraz silniejszym odniesieniem do interesu niemieckiego w polityce europejskiej i światowej, w tym również z coraz bardziej asertywną obroną tych interesów na forum międzynarodowym. Wyrazem owej tendencji było odrzucenie dotychczasowego dystansu wobec stosowania siły w polityce zagranicznej. Warto na przykład zauważyć, że od czasu zniesienia konstytucyjnego zakazu wysyłania sił zbrojnych za granicę (w roku 1994) systematycznie zwiększa się udział Bundeswehry w misjach zagranicznych (w roku 2008 przekroczył 6,5 tys. żołnierzy).<sup>49</sup> Są to siły działające pod auspicjami organizacji międzynarodowych (głównie NATO, ONZ i UE), ale należy pamiętać, że pełnią istotną rolę w zwiększaniu niemieckich wpływów politycznych w tych organizacjach.

---

<sup>45</sup> Ibidem, s. 408.

<sup>46</sup> Por.: H.W. Maull, *Germany and the art of coalition building*, op.cit., s. 134–135.

<sup>47</sup> A. Behnke, op.cit., s. 405, 409.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 410–411.

<sup>49</sup> Por.: P. Belkin, op.cit., s. 14.

Kolejnym elementem strategii geopolitycznej Niemiec było zgodne z historyczną tradycją kształtowania sojuszy geopolitycznych zbliżenie do Rosji, które miało także na celu wzmocnienie pozycji Niemiec w polityce międzynarodowej. Istotne było również zwiększanie autonomii wobec Stanów Zjednoczonych, jako mocarstwa dominującego nad zachodnią częścią Europy w okresie zimnowojennym. Silne związki z Rosją bez wątplenia sprzyjały temu celowi, a w przyszłości mogły również pomóc nawiązać bardziej partnerskie relacje niemiecko-amerykańskie. Warto zauważyć, że Berlin nie podzielał stanowiska amerykańskiej dyplomacji w wielu strategicznych kwestiach, tym bardziej więc nie godził się, aby Amerykanie swobodnie dysponowali zasobami państw europejskich i narzucali swoje cele w NATO. Dlatego Niemcy dążyły do zbudowania autonomicznych wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego europejskich sił zbrojnych i polityki obronnej UE. Starły się także ograniczać politykę USA w ramach NATO oraz na forum innych organizacji międzynarodowych.

Najbardziej spektakularnym wyrazem tej polityki były działania związane z konfliktem w Iraku (2003). Niemiecka dyplomacja była przeciwna interwencji zbrojnej Stanów Zjednoczonych. Dała temu wyraz na forum ONZ, występując jako pierwsza przeciwko propozycji rezolucji Rady Bezpieczeństwa umożliwiającej przeprowadzenie takiej interwencji (w tym okresie Berlin pełnił funkcję niestałego członka w Radzie). Niemcy skutecznie namawiały również Rosję, Francję i inne kraje do zajęcia podobnego stanowiska.<sup>50</sup> Dodatkowym czynnikiem było wykorzystanie sytuacji międzynarodowej i postaw antyamerykańskich w społeczeństwie niemieckim przez kanclerza G. Schrödera do poprawy notowań wyborczych. Warto jednak zauważyć, że był to czynnik wtórny wobec narastających rozbieżności geopolitycznych między Berlinem a Waszyngtonem. Choć działania Niemców zacieśniły relacje geopolityczne z Rosją i Francją, jednak ich ostateczny bilans okazał się podwójnie nieskuteczny. Po pierwsze, nie udało się powstrzymać Stanów Zjednoczonych od zbrojnej interwencji w Iraku. Po drugie, Niemcy doprowadziły do głębokiego kryzysu politycznego nie tylko w relacjach transatlantyckich, ale również wewnątrz Unii Europejskiej. Skutkiem ich działań był bowiem podział na dwa przeciwstawne obozy: po jednej stronie kraje aprobujące niemieckie stanowisko nieprzychylnie Amerykanom, po drugiej sojusznicy USA. W tej drugiej grupie znalazły się: Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Portugalia, Dania i trzy kraje Europy Środkowo-Wschod-

---

<sup>50</sup> Por.: H.W. Maull, *Germany and the art of coalition building*, op.cit., s. 138–139, 144–145.

niej, które właśnie finalizowały proces uzyskiwania członkostwa w UE–Polska, Czechy i Węgry. Wydaje się, że najbardziej rozczarowujące dla Niemców było właśnie silne wsparcie USA przez wschodnich sąsiadów, o których akcesję do Unii bardzo zabiegały i oczekiwały ich bliskiego włączenia w orbitę własnych wpływów.

Spór dotyczący konfliktu irackiego pokazał słabość Niemiec w równoważeniu potęgi amerykańskiej i ograniczaniu jej wpływów w Europie. Siła Niemiec wewnątrz Unii Europejskiej okazała się niewystarczająca, a instrumenty europejskie – zbyt słabe do wywierania skutecznego wpływu politycznego. Zaistniała sytuacja zmusiła więc Berlin do złagodzenia własnej polityki, która zmierza odtąd do odbudowania relacji ze Stanami Zjednoczonymi<sup>51</sup> i poprawy stosunków wewnątrz Europy, m.in. z Wielką Brytanią. Owocem tej polityki była wspólna inicjatywa Berlina, Paryża i Londynu dotycząca skłonienia Iranu do odstąpienia od programu atomowego i zapobieżenia amerykańskiej interwencji militarnej w tym kraju (2003–2004).<sup>52</sup> Inna jej konsekwencja to nasilenie zabiegów dotyczących poprawy pozycji politycznej Niemiec w Unii Europejskiej, zwłaszcza przez zmiany traktatowe. Kolejną było dążenie do rozbudowy europejskich instrumentów w polityce zagranicznej i obronnej.<sup>53</sup> Współpraca polityczna między trzema największymi krajami członkowskimi stanowiła główną siłę napędzającą postępy w tej sferze.

Zmiana taktyki nie oznaczała jednak, że Niemcy zrezygnowały z zasadniczych celów strategicznych. Nadal dążą do umocnienia swej pozycji na arenie międzynarodowej, a także poszerzenia autonomii Europy wobec USA i bardziej partnerskiego podejścia w relacjach transatlantyckich. Zamierzają także zwiększyć swoją rolę w NATO, m.in. po to, aby silniej wpływać na politykę amerykańską.<sup>54</sup> Z tego względu zachęcały również Francję do powrotu do struktur wojskowych sojuszu, co może zwiększyć wpływy polityczne obu krajów. Niemcy kładą w dalszym ciągu silny nacisk na bliskie relacje sojusznicze z Rosją i zamierzają zbu-

---

<sup>51</sup> Przykładem intensywnych starań Niemiec odbudowania relacji transatlantyckich może być wysłanie 3,5-tys. kontyngentu wojskowego do Afganistanu i zgoda na misję NATO w tym kraju (2003). Szerzej: P. Belkin, op.cit., s. 14.

<sup>52</sup> Wspomniana inicjatywa nie zmieniła wprawdzie polityki Teheranu, ale odsunęła w czasie amerykańskie plany ataku na Iran, a także wpłynęła na ostateczną rezygnację z tych planów przez administrację G.W. Busha. Szerzej: H.W. Maull, *Germany and the art of coalition building*, op.cit., s. 141–144.

<sup>53</sup> Por.: P. Belkin, op.cit., s. 8.

<sup>54</sup> J. Gotkowska, *Niemcy aspirują do roli lidera w kształtowaniu dyskusji o reformie NATO*, „BESTOSW Bałkany i Europa Środkowa”, Tygodnik OSW nr 6 (81)/2009, 11 lutego, s. 2–4.

dować bliższe związki geopolityczne między UE, Rosją i Stanami Zjednoczonymi. Ilustracją tej polityki jest m.in. dążenie do porzucenia przez USA planów instalacji elementów tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej.<sup>55</sup>

Innym przykładem są zabiegi o zacieśnienie współpracy między NATO i Rosją, a także wyraźne dystansowanie się od propozycji członkostwa Ukrainy i Gruzji w sojuszu.<sup>56</sup> Niemcom prawdopodobnie odpowiada koncepcja geopolityczna Rosji, polegająca na ustanowieniu grupy najsilniejszych krajów (nowego koncertu mocarstw),<sup>57</sup>

Głównym sojusznikiem dyplomacji niemieckiej w Unii Europejskiej jest Francja, co było wyraźnie widoczne podczas sporu transatlantyckiego dotyczącego Iraku (2003). Od czasów Charles'a de Gaulle'a geopolityka Paryża zmierza do zwiększenia francuskiej i europejskiej niezależności od wpływów USA.<sup>58</sup> Przejawem tej tendencji było dążenie do zbudowania własnego arsenału nuklearnego (1960) i wyjście ze struktur wojskowych Sojuszu Północnoatlantyckiego (1966). Jednocześnie Paryż konsekwentnie dąży do wzmocnienia europejskiej polityki zagranicznej i zbudowania własnych instrumentów polityki obronnej UE, niezależnych wobec NATO.<sup>59</sup> Według niektórych opinii<sup>60</sup> ustanowienie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony było długofalowym celem polityki europejskiej Paryża. Pod wpływem Berlina, a także na skutek niewielkiej skuteczności tworzenia europejskich instrumentów obronnych, Francja zgodziła się powrócić do zintegrowanej struktury dowodzenia wojskowego NATO (2009). W ten sposób faktycznie uznała rolę NATO i Stanów Zjednoczonych jako gwarantów bezpieczeństwa Europy. Jednak obecność w sojuszu daje znacznie większą możliwość

<sup>55</sup> Por.: J. Bielecki, *Berlin sprzeciwia się tarczy*, „Dziennik”, 5.02.2009, s. 14.

<sup>56</sup> Por.: J. Gotkowska, *op.cit.*, s. 3.

<sup>57</sup> Na początku września 2007 r. minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow zaproponował zbudowanie porządku światowego na zasadzie globalnego koncertu mocarstw (Rosja, USA i UE). Por.: A.D. Rotfeld, *Rosja i Świat*, „Gazeta Wyborcza”, 6.02.2008; R. Śmigieński, *Federacja Rosyjska wobec statusu Kosowa*, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, „Biuletyn” nr 49 (463)/2007, 16.11.2007. które będą podejmować zasadnicze decyzje polityczne dotyczące nowego porządku międzynarodowego.

<sup>58</sup> D. Clark, *European foreign policy and American primacy*, „International Politics” vol. 45/2008, s. 276–291.

<sup>59</sup> Por.: B. Irondelle, *European foreign policy: the end of French Europe?*, „Journal of European Integration” no. 1/2008, vol. 30, s. 153–168; Ch. Layne, *op.cit.*, s. 334; także: O. Osica, *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (CESDP) w perspektywie Polski*, „Raporty i Analizy” nr 5/2001, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 37.

<sup>60</sup> B. Irondelle, *op.cit.*, s. 159.

wpływania na jego funkcjonowanie, politykę obronną innych państw europejskich, a zwłaszcza wywierania wpływu na politykę USA. Paryż wspiera również Niemcy w zbliżeniu z Rosją, czego dość dobrą ilustracją była łagodna i spóźniona reakcja francuskiej Prezydencji na konflikt w Gruzji (2008).<sup>61</sup>

Podobnie jak Niemcy, Francja traktuje członkostwo w Unii Europejskiej jako możliwość zwiększenia własnego wpływu na politykę międzynarodową oraz globalną gospodarkę.<sup>62</sup> Dlatego dąży do zbudowania silniejszych instrumentów polityki zagranicznej UE i próbuje narzucić Europie własną perspektywę interesów geopolitycznych. Jednocześnie pragnie utrzymania, a nawet wzmocnienia instrumentów międzyrządowych w obszarze omawianej polityki europejskiej. Wiąże się to z silnym poczuciem suwerenności w tej sferze. Francja zmierza również do odbudowania własnej siły politycznej w Unii, która została osłabiona Traktatem z Nicei (2001), zwłaszcza po przyjęciu do UE Bułgarii i Rumunii (2007). Warto w tym miejscu zauważyć, że wschodnie poszerzenie Unii (2004–2007) zostało uznane przez dużą część francuskiej klasy politycznej jako osłabiające rolę jej kraju w zjednoczonej Europie, a współpraca między 27 państwami bardziej ogranicza francuską rację stanu, niż ułatwia realizację narodowych interesów.<sup>63</sup> Takie przekonanie wzmocniło tendencję do poszukiwania bardziej elastycznych form integracji, wyodrębnienia centrum politycznego złożonego z największych krajów członkowskich UE (twardego rdzenia lub awangardy dla procesów integracyjnych), a także podejmowania bardziej intensywnej współpracy politycznej poza strukturami UE.<sup>64</sup>

Na tym tle dochodzi do pewnych rozbieżności między pomysłami francuskimi i niemieckimi. Niemcy są w bardziej zainteresowane rozwojem mechanizmów zwiększających efektywność podejmowania decyzji w Unii (np. przez głosowania większościowe) aniżeli możliwością wyodrębnienia elastyczniejszych form integracji międzyrządowej. Francuzów niepokoi wzrastająca siła geopolityczna Niemiec, a zwłaszcza

---

<sup>61</sup> H. Drake, *What difference did a (French) presidency make? FPEU08 and EU foreign policy*, „CFSP Forum” no. 1/2009, vol. 7, s. 1–6; E.J. Stewart, *Assessing the cost of EU hesitancy in Georgia*, „CFSP Forum” no. 5/2008, vol. 6, s. 1–4.

<sup>62</sup> V.A. Schmidt, *Trapped by their ideas: French élites' discourses of European integration and globalization*, „Journal of European Public Policy” no. 7/2007, vol. 14, s. 992–1009.

<sup>63</sup> Zob.: E. Grossman, *France and the EU: from opportunity to constraint*, „Journal of Common Market Studies” no. 7/2007, vol. 14, s. 983–991; V.A. Schmidt, op.cit., s. 998.

<sup>64</sup> B. Irondelle, op.cit., s. 158, 163.

cza utrata równowagi wpływów między obu krajami w UE na niekorzyść Francji.<sup>65</sup> Dlatego coraz częściej wspierają współpracę na linii Paryż–Berlin – Londyn, w ramach której Wielka Brytania ma równoważyć rosnące wpływy polityczne Niemiec.<sup>66</sup> Ponadto analitycy wskazują coraz silniejsze tendencje tych krajów do wykorzystywania instrumentów europejskich do realizowania dość wąsko rozumianych interesów narodowych, jak również coraz częstsze odwoływanie się do mechanizmów współpracy poza Unią Europejską.<sup>67</sup> Nasilenie tych zjawisk może, wbrew intencjom Francji i Niemiec, przyczynić się do osłabienia polityki zagranicznej UE.

Nie mniej ważne są rozbieżności dotyczące kierunku rozwoju geopolitycznej strefy wpływów. Francja znacznie bardziej interesuje się rozwojem współpracy w regionie Morza Śródziemnego, północnej i środkowej Afryki (co wiąże się m.in. z jej historią kolonialną). Berlin nie zgodził się na zbudowanie silnych struktur instytucjonalnych Unii Śródziemnomorskiej (2008) i szczodre finansowanie z budżetu wspólnotowego tego projektu.<sup>68</sup> Udzielił natomiast poparcia polsko-szwedzkiej inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. W roku 2008 zablokował działania Paryża związane z rozwojem europejskiej misji wojskowej w Kongu, a także zwiększeniem finansowania innych operacji prowadzonych w Afryce.<sup>69</sup> Opisywane przykłady wskazują nie tylko na rozdziewki między bliskimi sojusznikami strategicznymi, ale, co ważniejsze, na ograniczanie możliwości realizowania francuskich ambicji geopolitycznych za pomocą instrumentów UE. Prowadzi to do osłabiania rozwoju instytucjonalnego europejskiej polityki zagranicznej i obronnej. Wskazuje również, że najbogatsze państwa członkowskie są gotowe przekazać na wspólną politykę dość ograniczone środki finansowe.

Największym oponentem polityki niemiecko-francuskiej wobec relacji transatlantyckich jest w Europie Wielka Brytania, która wysłała drugi pod względem wielkości (po Stanach Zjednoczonych) kontyngent wojskowy do Iraku. W okresie powojennym strategia geopolityczna tego kraju

---

<sup>65</sup> V.A. Schmidt, op.cit., s. 995.

<sup>66</sup> B. Irondele, op.cit., s. 157, 163.

<sup>67</sup> *Germany's EU policy on asylum and defence*, ed. G. Hellman, London 2006; C. Hill, *Renationalizing or regrouping? EU foreign policy since 11 September 2001*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2004, vol. 42, s. 143–163; D. Allen, M. Smith, op.cit., s. 165.

<sup>68</sup> H. Drake, op.cit., s. 3; P. Świeboda, *Śródziemnomorska fatamorgana Sarkozy'ego*, „Gazeta Wyborcza”, 28.12.2007; P. Belkin, op.cit., s. 13.

<sup>69</sup> Por.: G.R. Olsen, *The European Union and military conflict management in Africa*, „CFSP Forum” no. 1/2009, vol. 7, s. 7–11.



opierała się na trzech głównych kierunkach, które wyznaczył jeszcze Winston Churchill:<sup>70</sup> utrzymywaniu bliskich relacji z byłymi koloniami (w ramach Commonwealthu), ze Stanami Zjednoczonymi i z jednoczącą się Europą. Z biegiem czasu coraz bardziej intensywne stawały się relacje transatlantyckie, w których Londyn był traktowany jak uprzywilejowany sojusznik i chciał odgrywać rolę pośrednika w relacjach z innymi krajami europejskimi (i strukturami wspólnotowymi). Rosnąca siła Niemiec w Europie niepokoiła Londyn podwójnie. Po pierwsze, z uwagi na coraz większy wpływ tego kraju na polityki europejskie, po drugie, ze względu na rosnące zainteresowanie Waszyngtonu wykorzystaniem wpływów Niemiec w relacjach z UE.<sup>71</sup> Doprowadziło to do przyjęcia dwukierunkowej polityki przez premiera Tony'ego Blaira: wzmocnienia specjalnych relacji sojuszniczych z USA oraz większego udziału Wielkiej Brytanii w procesach integracji europejskiej.<sup>72</sup>

Poważnym ciosem dla tej polityki był konflikt wokół Iraku, który zmusił Londyn do wyraźnego opowiedzenia się po jednej ze stron. Pod wpływem dynamiki tego sporu politycy brytyjscy zrewidowali nieco swoje działania, kładąc coraz większy nacisk na poprawę relacji z partnerami europejskimi, zwłaszcza z Berlinem i Paryżem. Przejawami zbliżenia były wspólna inicjatywa tych trzech krajów wobec Iranu (2003–2004) i współpraca dotycząca wzmocnienia instrumentów polityki zagranicznej UE.<sup>73</sup> Działania dyplomacji brytyjskiej zmierzały do realizacji kilku celów jednocześnie. Chodziło m.in. o wzmocnienie własnej pozycji w Unii, co miało skuteczniej wpływać na politykę francusko-niemiecką, równoważyć rosnące wpływy Berlina w Unii, a także kompensować nieobecność w innych, ważnych z politycznego punktu widzenia procesach integracyjnych, na przykład w strefie euro. Tym samym Londyn mógł się stać bardziej atrakcyjnym sojusznikiem dla USA. Podstawowe pryn-

---

<sup>70</sup> Por.: F Hood, *Atlantic dreams and European realities: British foreign policy after Iraq*, „Journal of European Integration” no. 1/2008, vol. 30, s. 183–197.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 186–187.

<sup>72</sup> Por.: C. Hitchens, *Blood, class and empire: the enduring Anglo-American relationship*, New York 2004; T.G. Ash, *Free world: America, Europe and the surprising future of the West*, New York 2004.

<sup>73</sup> Warto podkreślić, że współdziałanie między tymi trzema europejskimi krajami było praktykowane również wcześniej, czego przykładem może być Grupa Kontaktowa powołana w okresie kryzysu w Bośni (1994). Obok Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii uczestniczyły w niej Rosja i USA, później dołączyły również Włochy. Por.: Ch. Hill, *The Directoire and the problem of a coherent EU foreign policy*, „CFSP Forum” no. 6/2006, vol. 4, s. 1–4; B. Giegerich, *E3 Leadership in security and defence policy*, „CFSP Forum” no. 6/2006, vol. 4, s. 5–7.

cypia polityki brytyjskiej pozostawały bowiem niezmiennione. Należy do nich skuteczniejsze realizowanie brytyjskich interesów na forum unijnym, w tym bardziej efektywne pełnienie funkcji pośrednika w relacjach transatlantyckich, a także wspieranie tylko takich europejskich zdolności w polityce zagranicznej i obronnej, które nie będą skierowane przeciwko USA lub nie będą zastępować NATO. Doświadczenie sporu związanego z Irakiem dobitnie bowiem pokazało, że dla brytyjskich interesów geopolitycznych najbardziej szkodliwy jest poważny konflikt transatlantycki. Ponadto Londynowi odpowiadały propozycje wzmocnienia mechanizmów współpracy międzyrządowej w zakresie polityki zagranicznej UE. Mimo zbliżenia interesów geopolitycznych widoczne są jednak dość silne różnice między trzema największymi państwami UE. Dotyczą zakresu autonomii struktur europejskich wobec USA i NATO. Choć więc Brytyjczycy wyrażają zgodę na rozwój instrumentów europejskich, mogą w dłuższym horyzoncie czasu akceptować systemową słabość unijnej polityki zagranicznej i obronnej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że w ostatnich latach nastąpiło zbliżenie interesów politycznych wiodących państw europejskich, co pozwoliło m.in. przyspieszyć prace nad zmianami instytucjonalnymi w zakresie polityki zagranicznej UE. Jednak jest to bardziej zbliżenie taktyczne niż strategiczne. W zasadniczych kwestiach wszystkie analizowane kraje pozostają przywiązane do najważniejszych celów, które w przeszłości były przyczyną kontrowersji transatlantyckich i wewnątrz Europy. Potencjał oraz autorytet USA zostały nadwężone zarówno przez interwencję w Iraku i Afganistanie, jak również w wyniku trudności wywołanych przez kryzys gospodarczy (2007–2010). To powoduje, że Stany Zjednoczone pod rządami administracji prezydenta B. Obamy są skłonne bardziej pragmatycznie podejść do współpracy z sojusznikami europejskimi i z Rosją. Jeśli jednak pozycja geopolityczna USA nie zostanie złamana w wyniku kryzysu gospodarczego, trudno oczekiwać, aby zmieniły swoje strategiczne nastawienie do Europy. To niestety sprzyja rozdźwiękom między państwami europejskimi, gdyż dotyczy różnej interpretacji podstawowych celów geopolitycznych.

Niepokojąca jest ta sama metodyka podejmowania działań w zakresie polityki zagranicznej wśród analizowanych państw europejskich. Dążą one do wzmocnienia własnej pozycji w UE, wykorzystania instrumentów Unii do realizowania partykularnych interesów, a także coraz częściej odwołują się do współdziałania poza strukturami Wspólnot.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Por.: H. Mayer, *op.cit.*, s. 21.

Ponadto widoczna jest silna tendencja do angażowania się w rozwój współpracy na forum unijnym, nie dlatego, aby osiągać wspólne cele, ale z chęci równoważenia wpływów innych członków Unii lub blokowania ich inicjatyw politycznych. Takie działania ugruntowują systemową słabość europejskiej polityki zagranicznej i obronnej. Aby dopełnić tej diagnozy, należy jednak przeanalizować najważniejsze zmiany instytucjonalne, zainicjowane pod wpływem zbliżenia interesów państw członkowskich.

### **Wybrane zmiany instytucjonalne polityki zagranicznej UE**

Rzeczony rozwój polityki zagranicznej Unii nabrał impetu wraz ze zmianami geopolitycznymi na świecie, a także w wyniku wzrostu ambicji politycznych największych krajów europejskich. Przykładem tego trendu było ustanowienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (1997–1999). Do jej najważniejszych celów należy poszerzanie autonomii politycznej względem NATO i USA.<sup>75</sup> Jak wcześniej wykazałem, między krajami europejskimi istnieją rozbieżności w zakresie rozumienia obszaru tej autonomii, zwłaszcza tego, na ile Unia powinna zastępować Sojusz Północnoatlantycki. Niemniej jednak zbliżenie interesów sprzyjało stopniowemu rozwojowi instytucjonalnemu polityki obronnej UE. Przykładem tych działań było ustanowienie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania (1999) i później Grup Bojowych UE (2004). Podstawowym problemem stały się opóźnienia w realizacji tych przedsięwzięć i niewystarczające nakłady finansowe. Z tych powodów kilkakrotnie przekładano termin osiągnięcia pełnej gotowości przez Siły Szybkiego Reagowania, ostatnio na rok 2010.<sup>76</sup> Potwierdza to wcześniej zasygnalizowany problem rozbieżności między europejskimi ambicjami (i deklaracjami politycznymi) a rzeczywistymi możliwościami oraz wolą polityczną państw członkowskich. Kolejny problem to podział dość szczupłych zasobów na wydatki na unijną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz na potrzeby NATO. Chodzi m.in. o trudności w pogodzeniu chęci wystawienia 60-tysięcznych europejskich Sił Szybkiego Reagowania i zobowiązań powołania 20-tysięcznych Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Force).<sup>77</sup> Pewnym rozwiązaniem tych dylematów było porozumienie Berlin Plus

---

<sup>75</sup> Ch. Layne, *op.cit.*, s. 336.

<sup>76</sup> G.M. Thornton, *op.cit.*, s. 386.

<sup>77</sup> M. Reichard, *Some legal issues concerning the EU–NATO Berlin Plus Agreement*, „Nordic Journal of International Law” vol. 73/2004, s. 37–67; S. Duke, *op.cit.*, s. 33; S. Bishop, *Permanent structured cooperation and the future of ESDP*, Egmont Paper 20, 2008, Royal Institute for International Relations, s. 9.

(2003), które umożliwia wykorzystywanie infrastruktury planistycznej i operacyjnej NATO przez UE, ale w ramach struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Takie rozwiązanie zwiększa więc potencjał obronny misji europejskich, ale jednocześnie kanalizuje go w systemie instytucjonalnym, pod kontrolą polityczną NATO.<sup>78</sup> Przykładem zwiększania autonomii europejskiej była propozycja Niemiec, Francji, Belgii i Luksemburga wyodrębnienia stałych europejskich struktur dowództwa operacyjnego poza kwaterę główną NATO (2003). Pod naciskiem Wielkiej Brytanii osiągnięto w tej sprawie kompromis i tego typu struktury europejskie znajdują się w brukselskiej siedzibie sojuszu (SHAPE).<sup>79</sup> Przykład ten potwierdza, że jeśli chodzi o zakres europejskiej autonomii względem NATO i USA, interesy państw członkowskich nadal są różne. Wspomniane innowacje instytucjonalne pozwoliły Unii podjąć w ostatnich latach wiele misji wojskowych i cywilnych, w tym pierwszą samodzielną operację poza granicami Europy (Artemida w Kongu, 2003). Warto jednak zauważyć, że z wyjątkiem działań prowadzonych na obszarze byłej Jugosławii wspomniane operacje nie miały większego znaczenia geopolitycznego.<sup>80</sup> Wynikało to z dość ograniczonych możliwości praktycznych oraz braku odpowiedniej strategii polityki zagranicznej UE.

Opisywane przykłady ilustrują stopniowy rozwój instytucjonalny polityki zagranicznej i obronnej UE. Jest on jednak ograniczany jednocześnie przez kilka elementów: (a) brak klarownej strategii, co jest związane z rozbieżnością interesów państw europejskich, (b) niewystarczające zasoby finansowe i operacyjne, (c) słabość procedur decyzyjnych i konieczność polegania na strukturach transatlantyckich. W tym kontekście warto przyrzeć się najważniejszym propozycjom projektu Traktatu Lizbońskiego (2008). W szczególności należy zastanowić się, jakiego typu zmiany instytucjonalne przyniosło zbliżenie interesów państw członkowskich po doświadczeniu sporu wokół konfliktu irackiego (2003)? Swoją analizę będę kontynuował przede wszystkim na przykładzie polityki obronnej.

#### **a) Wymiar strategiczny**

Jak wcześniej wspomniałem, między państwami członkowskimi nie ma zgody wobec tego, w jakim stopniu polityka bezpieczeństwa i obro-

---

<sup>78</sup> G.M. Thornton, *op.cit.*, s. 388.

<sup>79</sup> S. Duke, *op.cit.*, s. 33.

<sup>80</sup> Misje pokojowe w Afryce miały niewielkie znaczenie strategiczne dla interesów całej Europy, choć mogły być istotne dla geopolityki niektórych krajów, np. Francji. Por.: G.R. Olsen, *op.cit.*

ny UE powinna zastępować, a w jakim jedynie uzupełniać działania NATO. W ostatnim czasie coraz powszechniejszy był jednak pogląd, że Unia powinna uwzględniać specyficzne polityki w omawianym zakresie, prowadzone przez państwa członkowskie, również ich zobowiązania sojusznicze w ramach NATO. Powinna zatem skoncentrować się na realizacji zadań petersberskich, czyli związanych z misjami pokojowymi, humanitarnymi i zapobieganiem konfliktom. Takie podejście oznaczałoby, że Unia nie będzie zastępować działań obronnych Sojuszu Północnoatlantyckiego, lecz jedynie je uzupełniać, zgodnie z koncepcją „mocarstwa niewojkowego”.<sup>81</sup>

Projekt Traktatu Lizbońskiego otwiera drogę do zbudowania autonomicznej polityki obronnej Unii. Według art. 42, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>82</sup> WPBiO ma obejmować stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii i może doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony. Ponadto w ust. 7 zawarto klauzulę, według której, jeśli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe kraje mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami. Zdaniem ekspertów<sup>83</sup> przytoczone zapisy nie dają jednak podobnych gwarancji sojuszniczych jak art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Została również wprowadzona klauzula solidarności, zgodnie z którą państwa UE mogą udzielić pomocy (nie wykluczając wojskowej) innemu członkowi w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.<sup>84</sup> Jest to nadal dość słaba gwarancja sojusznicza, ponadto dotyczy zagrożeń mających niewielkie znaczenie geopolityczne. Zostały natomiast utrzymane wcześniejsze zapisy traktatowe o poszanowaniu specyficznego charakteru polityki obronnej niektórych państw (wielu państw neutralnych, względnie prowadzących politykę neutralności), ich zobowiązań wobec NATO i przekonania, że wspólna obrona jest zapewniana w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego.<sup>85</sup> Utrzymano również zapisy dotyczące misji cywilnych i wojskowych Unii, które mają na celu zapewnienie poko-

---

<sup>81</sup> S. Duke, op.cit., s. 30.

<sup>82</sup> Podobny zapis art. 24. Por.: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 115, tom 51, 9.05.2008, s. 30, 39.

<sup>83</sup> S. Duke, op.cit., s. 31.

<sup>84</sup> Por.: art. 222, *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 148.

<sup>85</sup> Por.: art. 42, ust. 2. Zostały one dodatkowo wzmocnione w protokole 11 do Traktatu Lizbońskiego. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 38, 278.

ju, zapobieganie konfliktom i wzmacnianie międzynarodowego bezpieczeństwa (art. 42, ust. 1). Co więcej, projekt Traktatu Lizbońskiego wprost wymienia rodzaje tych misji,<sup>86</sup> które wyraźnie nawiązują do idei „mocarstwa niewojakowego”. Podobne nawiązanie znajduje się wśród postanowień ogólnych, dotyczących celów działań zewnętrznych Unii.<sup>87</sup> Wszystkie wspomniane regulacje dowodzą, że Unia w dalszym ciągu nie stwarza alternatywy wobec NATO, a także, że utrzymują się znaczące rozbieżności interesów między państwami członkowskimi w zakresie strategicznego ukierunkowania polityki obronnej UE.

## b) Deficyt zasobów

Problemy niewystarczających zasobów finansowych i operacyjnych przeznaczanych na politykę zagraniczną i obronną UE wynikają ze słabości unijnego budżetu, zdecentralizowania wydatków na obronność do budżetów państw członkowskich, jak również z niewystarczającej koordynacji polityk krajowych w tym zakresie. Projekt Traktatu Lizbońskiego w zasadzie nie zmienia tej sytuacji. Nie przesądza o wysokości budżetu Unii na politykę zagraniczną i, podobnie jak to było wcześniej, wyłącza wydatki na operacje wojskowe lub polityczno-obronne poza budżet Unii (art. 41, ust. 2).<sup>88</sup> W wielu miejscach<sup>89</sup> zaleca zwiększanie współpracy między członkami Unii w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, w tym również dotyczącej zakupów uzbrojenia wojskowego i prac badawczych związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Są to jednak w większości ogólne deklaracje, w których mowa o „duchu lojalności i wzajemnej solidarności” oraz o potrzebie uzgodnień i konsultacji. Brakuje bardziej konkretnych mechanizmów koordynacyjnych, wymuszających zwiększenie współdziałania i świadczeń finansowych lub operacyjnych.<sup>90</sup> Wyjątek stanowi instrument współpracy strukturalnej grupy państw (art. 46). Wskazuje on pewne kryteria w zakresie współ-

<sup>86</sup> Obejmują one wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem. Por.: art. 43, ust. 1, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 39.

<sup>87</sup> *Ibidem*, art. 21, ust. 2, zwłaszcza pkt. b oraz c, s. 29.

<sup>88</sup> Zaletą jest wprowadzenie wydatków na operacje niefinansowane z budżetu Unii według kryterium PKB w państwach członkowskich, choć Rada może również zdecydować inaczej. *Ibidem*, s. 37.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 30–39.

<sup>90</sup> Por.: R.G. Whitman, *Foreign, security and defence policy and the Lisbon Treaty: significant or cosmetic reforms?*, „CFSP Forum” no. 2/2008, vol. 6, s. 1–5.



pracy wojskowej, zwiększenia wydatków inwestycyjnych, harmonizacji potencjału obronnego i zdolności operacyjnych, itp.<sup>91</sup> Praktyczna realizacja tych zapisów może być jednak niełatwa. Według niektórych opinii<sup>92</sup> nawet największym krajom członkowskim UE trudno obecnie spełniać wymogi NATO, a także dotychczasowe zobowiązania dotyczące współpracy w ramach polityki bezpieczeństwa i obronnej UE. Dlatego kryteria przyjęte w ramach współpracy strukturalnej muszą być stosunkowo niskie albo traktowane elastycznie. Niewykluczone jest również to, że mogą mieć znaczenie głównie polityczne i być stosowane w sposób asymetryczny: inny wobec liderów tej formy współpracy, a inny – dyscyplinujący, wobec krajów mniej znaczących lub wywołujących kontrowersje polityczne.

Problemy polityki obronnej UE wynikające z niewystarczających zasobów finansowych miała rozwiązać m.in. Europejska Agencja Obrony. Została powołana w roku 2004, a projekt Traktatu Lizbońskiego poświęca jej dość dużo miejsca, w tym w odniesieniu do realizowania współpracy strukturalnej grupy państw.<sup>93</sup> Agencja ma m.in. monitorować poziom zdolności wojskowych państw członkowskich i realizowania przyjętych zobowiązań, wspierać współpracę w zakresie wspólnych zamówień uzbrojenia, prac badawczych, rozwoju przemysłów związanych z obronnością (art. 45). Warto jednak zauważyć, że będzie pełniła jedynie funkcje pomocnicze w zakresie monitoringu i koordynacji. Nie może zrekompenzować deficytu środków finansowych przeznaczanych na obronność na poziomie europejskim i w państwach członkowskich. Zasadnicze decyzje w zakresie zwiększenia środków na politykę zagraniczną i obronną UE są więc w gestii rządów narodowych i w dużym stopniu zależą od zgodności ich interesów geopolitycznych. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym polityczną wolę zwiększania tych zasobów mogą być w najbliższych latach trudności budżetowe związane ze skutkami kryzysu gospodarczego (2007–2010).

### c) Procedury decyzyjne

Instytucje polityki zagranicznej i obronnej UE, przyjęte w projekcie Traktatu Lizbońskiego, są w dużym stopniu wypadkową interesów i koncepcji dotyczących rozwoju integracji między Francją i Niemcami.<sup>94</sup> Pa-

---

<sup>91</sup> Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 2, *Wersje skonsolidowane...*, op.cit., s. 276.

<sup>92</sup> Por.: S. Biscop, op.cit., s. 7.

<sup>93</sup> Protokół nr 10, art. 1, 3. Zob.: *Wersje skonsolidowane...*, op.cit., s. 277.

<sup>94</sup> B. Irondelle, op.cit., s. 164.

ryż zgodził się na wprowadzenie w niektórych wypadkach mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną (art. 31 ust. 2, 3), o co zabiegała dyplomacja niemiecka, w zamian Berlin przystał na możliwość pogłębienia integracji wybranej grupy państw, zwłaszcza wprowadzenie procedury współpracy strukturalnej. Zdaniem ekspertów w dalszym ciągu dominuje jednak zasada jednomyślności.<sup>95</sup> Najważniejsze decyzje, na przykład dotyczące określania interesów i celów polityki Unii, wymagają więc pełnej zgody (art. 22). Podobnie decyzje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne (art. 31 ust. 4) oraz dotyczące WPBiO (art. 42, ust. 4). Oznacza to, że zostały utrzymane regulacje utrudniające podejmowanie decyzji przez Unię w sprawach dotyczących podstawowych interesów strategicznych państw członkowskich. Sprzyja to utrwaleniu systemowej słabości polityki europejskiej, a także może w praktyce utrudnić realizację ambicji geopolitycznych największych państw.

Inne zmiany instytucjonalne mogą jednak zwiększyć wpływ najsilniejszych krajów na politykę zagraniczną Unii. Pozostaje ona domeną współpracy międzyrządowej, a kompetencje Komisji Europejskiej, Parlamentu i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są w tym zakresie niewielkie (art. 24), a nawet zostały ograniczone.<sup>96</sup> Inne rozwiązania, na przykład powołanie przewodniczącego Rady Europejskiej, a także połączenie funkcji wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, wzmacniają wpływy największych krajów na politykę zagraniczną Unii, m.in. przez zwiększoną kontrolę nad funkcjonowaniem Komisji Europejskiej w tym obszarze.<sup>97</sup> Europejska Agencja Obrony, która może pełnić istotne funkcje koordynacji działań państw członkowskich, jest poddana silnej kontroli rządów narodowych.<sup>98</sup> Spotyka się opinie,<sup>99</sup> że także wprowadzenie europejskiej służby działań zewnętrznych nie zmieni mię-

---

<sup>95</sup> Por.: A. Bendiek, *op.cit.*, s. 10; R.G. Whitman, *op.cit.*, s. 3; S. Fabbrini, D. Sicurelli, *op.cit.*, s. 304.

<sup>96</sup> R.G. Whitman, *op.cit.*, s. 2–3.

<sup>97</sup> Por.: W. Wessels, *The Constitutional Treaty – three readings from a fusion perspective*, „Journal of Common Market – Annual Review” vol. 43/2005, s. 11–36; A. Schout, *Beyond the rotating presidency w: Leaderless Europe*, ed. J. Hayward, Oxford 2008, s. 270; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, *op.cit.*, s. 428–429.

<sup>98</sup> S. Griller, A. Orator, *Mapping the jungle: a legal attempt to classify European agencies*, CIT1-CT-2004-506392, 2006, NewGov, <http://www.eu-newgov.org/>; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, *op.cit.*, s. 190.

<sup>99</sup> Por.: C. Adebahr, *The first will be the last: why the EU foreign service will remain embryonic for some time*, „CFSP Forum” no. 2/2008, vol. 6, s. 5–9.

dziurządowego charakteru omawianej polityki. W jej skład wejdą bowiem m.in. przedstawiciele oddelegowani przez narodowe służby dyplomatyczne.<sup>100</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć badania, które wskazują, że wraz z rozwojem integracji europejskiej intensywnie rozrasta się obsługa dyplomatyczna państw członkowskich w Europie.<sup>101</sup> Potwierdza to podstawowe wnioski, płynące z dotychczasowej analizy zmian traktatowych: państwa członkowskie niechętnie delegują suwerenne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i obronnej na poziom wspólnotowy i starają się utrzymać wpływy na strategiczne decyzje (np. przez prawo weta). Wprowadzają także takie zmiany instytucjonalne, które sprzyjają wywieraniu silniejszego wpływu przez największe kraje.

Przykładem tej ostatniej tendencji może się okazać procedura współpracy strukturalnej. Jak wcześniej wspomniałem, umożliwiała ona rozpoczęcie intensywniejszej kooperacji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony wybranej grupie państw. Najważniejsze decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, w dodatku tylko w gronie krajów uczestniczących w tej współpracy. Stwarza to duże możliwości usprawnienia procesu decyzyjnego, a więc również okazję do przełamania ograniczeń dotychczasowej polityki bezpieczeństwa i obronnej UE. Opinie na ten temat są wśród ekspertów zróżnicowane. Według jednych<sup>102</sup> brak zgody wobec celów strategicznych oraz niewystarczające zasoby utrudnią skuteczne wykorzystanie omawianej procedury. Natomiast inni uznają,<sup>103</sup> że może ona prowadzić do wzmocnienia współpracy politycznej między niektórymi rządami narodowymi. Jak wcześniej wspomniałem, może ona tworzyć asymetryczne relacje władzy między liderami tej formy współdziałania a krajami słabszymi lub mającymi odmienne interesy geopolityczne. Współpraca największych krajów nie tylko będzie miała znaczenie na polu polityki obronnej, ale może również oznaczać wzmocnienie przywództwa politycznego tych państw w innych obszarach integracji europejskiej. Sposób wykorzystania współpracy strukturalnej w praktyce zależy w dużym stopniu od zbieżności interesów geopolitycznych krajów mających największy potencjał wojskowy i ambicje geopolityczne: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Wcześniejsza analiza, dotycząca in-

---

<sup>100</sup> Oprócz tego europejska służba działań zewnętrznych będzie rekrutowana z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej. Por.: art. 27, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, op.cit., s. 32.

<sup>101</sup> Por.: Ø. Bratberg, *Bilateral embassies in an integrated Europe: a case of institutional robustness?*, „Journal of European Integration” no. 2/2008, vol. 30, s. 235–253.

<sup>102</sup> S. Biscop, op.cit., s. 17.

<sup>103</sup> Por.: J.E. de Neve, *The European onion? How differentiated integration is reshaping the EU*, „Journal of European Integration” no. 4/2007, vol. 29, s. 503–521.

interesów tych państw, wskazuje, że na razie zbliżenie ma charakter taktyczny, a nie strategiczny. Nasuwa to wątpliwości wobec możliwości skutecznego wykorzystania omawianej procedury (jeśli Traktat Lizboński wejdzie w życie).

Podsumowując dotychczasowe refleksje, można wyciągnąć wniosek, że projekt Traktatu Lizbońskiego nie likwiduje najważniejszych barier instytucjonalnych, które przyczyniają się do systemowej słabości polityki zagranicznej i obronnej UE. Stwarza pewne możliwości usprawnienia podejmowania decyzji oraz wzmocnienia przywództwa politycznego największych państw członkowskich. Jednak to, czy zmiany instytucjonalne zostaną w ten sposób wykorzystane, zależy od zbliżenia interesów i strategii geopolitycznych tych krajów. Wzajemne blokowanie sprzecznych interesów narodowych będzie ograniczało możliwości rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE, a więc utrzymywało dotychczasową słabość systemu. Zbliżenie interesów strategicznych może natomiast prowadzić do wyłonienia silnego międzyrządowego centrum politycznego, którego kompetencje będą daleko wykraczały poza problematykę polityki zagranicznej. To jednak scenariusz mniej prawdopodobny. Możliwa jest również doraźna współpraca między niektórymi krajami członkowskimi na podobnych warunkach jak obecnie, czyli poza strukturami unijnymi. Nie spowoduje ona jednak wzmocnienia unijnej polityki zagranicznej ani tym bardziej przekształcenia Unii w poważnego gracza na scenie międzynarodowej.

### **Podsumowanie oraz refleksje na temat polskiej polityki**

W Europie istnieją stosunkowo silne, choć zróżnicowane, systemy polityki zagranicznej na poziomie państw członkowskich oraz słaby system Unii Europejskiej. W niniejszym artykule starałem się przeanalizować przyczyny słabości polityki zagranicznej UE. Tworzą ją wzajemnie się dopełniające elementy: (1) różnice między interesami państw członkowskich, które utrudniają wypracowanie wspólnej strategii geopolitycznej na poziomie unijnym, (2) słabość instytucjonalna i brak wystarczających środków przeznaczonych na prowadzenie polityki zagranicznej oraz (3) koncepcja „mocarstwa niewojskowego” w stosunkach międzynarodowych. Splot tych czynników przyczynia się do tego, że Unia zachowuje się na scenie międzynarodowej zgodnie z paradygmatem małej potęgi (*small power*), nie może zatem samodzielnie wpływać na kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego.

Analiza przedstawiona w niniejszym opracowaniu skłania do wniosku, że dla reformy polityki zagranicznej Unii decydujące znaczenie mają interesy geopolityczne głównych aktorów, przede wszystkim państw członkowskich (choć także najważniejszych mocarstw pozaeuropejskich). W ostatnich latach nastąpiło pewne zbliżenie tych interesów, zwłaszcza Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Doprowadziło to do wprowadzenia wielu innowacji instytucjonalnych w zakresie polityki zagranicznej i obronnej UE. Jednak analiza pokazuje, że zbliżenie interesów dotyczy bardziej spraw taktycznych niż strategicznych. Takie podejście znajduje odbicie w zmianach instytucjonalnych. Unia w dalszym ciągu nie dysponuje ani klarowną strategią polityczną, ani odpowiednimi zasobami. Procedury decyzyjne opierają się na zasadzie jednomyslności, choć projekt Traktatu Lizbońskiego wprowadza pewne usprawnienia. Bazują one na mechanizmach międzyrządowych, co faktycznie utrudnia uzgodnienie wspólnej strategii geopolitycznej na szczeblu unijnym. Zmiany instytucjonalne sprzyjają natomiast zwiększeniu siły politycznej największych krajów. Jednak to, czy zostaną w pełni wykorzystane, zależy od dalszego zbliżenia interesów i strategii geopolitycznych. Wzajemne blokowanie interesów narodowych będzie ograniczało możliwości rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE, czyli utrzymywało słabość całego systemu.

Należy zwrócić uwagę na podobną metodykę podejmowania działań w zakresie polityki zagranicznej analizowanych państw europejskich. Dążą one do wzmocnienia własnej pozycji w UE, wykorzystania instrumentów Unii dla realizowania partykularnych interesów, a także coraz częściej odwołują się do współdziałania poza strukturami Wspólnot. Ponadto widoczna jest tendencja do angażowania się w rozwój współpracy na forum unijnym, nie dlatego, aby osiągać wspólne cele, ale z chęci równoważenia wpływów innych członków Unii lub blokowania ich inicjatyw politycznych. Takie działania utrwalają systemową słabość europejskiej polityki zagranicznej i obronnej.

W świetle dotychczasowych rozważań warto poświęcić kilka słów komentarza dyskusji geopolitycznej w Polsce. Z chwilą transformacji ustrojowej (w roku 1989) podstawowym celem polskich elit była integracja z zachodnimi strukturami, przede wszystkim NATO i Unią Europejską. Gdy został osiągnięty, uwidoczniły się dość znaczące różnice poglądów dotyczących dalszej strategii w polityce zagranicznej. Należy podkreślić, że podobne dyskusje w łonie elit toczą się również w innych krajach i są wynikiem zmieniającego się ładu międzynarodowego. Wspomniane różnice poglądów można przedstawić, w pewnym uproszczeniu, jako rywalizację dwóch obozów. Pierwszy wspiera dalszy postęp procesów integra-

cyjnych w Europie. Traktuje je jako rękojmnię dalszego rozwoju kraju i zabezpieczenie interesów geopolitycznych, m.in. przed dominacją Niemiec lub nadmiernym wpływem Rosji. Drugi obóz polityczny z nieufnością podchodzi do procesów integracyjnych, gdyż skutkują zbyt wielką koncentracją władzy w rękach najsilniejszych krajów europejskich. Ponadto uznaje, że podstawą geopolitycznego bezpieczeństwa powinien być sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, choć także niektóre działania na arenie europejskiej mogą zostać wykorzystane dla ochrony polskich interesów.<sup>104</sup>

Stanowisko w sprawach europejskich rzutuje również na poglądy dotyczące polityki wobec Rosji. Pierwszy obóz proponuje łagodniejsze podejście do wschodniego sąsiada, zgodne z preferencjami niektórych krajów zachodnioeuropejskich (takich jak Niemcy, Francja i Włochy). Można je określić także jako pragmatyczne, gdyż uznaje, że Polska ma zbyt słabą pozycję na scenie międzynarodowej oraz zbyt silne interesy ekonomiczne na Wschodzie, aby eskalować konflikty z Rosją. Tymczasem drugi obóz optuje za twardszą polityką wobec tego kraju na arenie międzynarodowej, w tym również w Unii. Ponadto bardziej pryncypialnie traktuje zagrożenia geopolityczne ze strony Rosji, na co wpływ ma fakt, że w jego programie polityka historyczna ma duże znaczenie. Prowadzi więc działania zgodnie z zimnowojennym schematem podziałów geopolitycznych między Rosją a blokiem państw zachodnich. Uznaje jednocześnie, że poszukiwanie sojuszu geopolitycznego Unii z Rosją – do czego namawia część polityków zachodnioeuropejskich – jest przedwczesne.

Stosując wcześniej omówioną typologię potęg międzynarodowych,<sup>105</sup> można uznać, że nasz kraj na mapie geopolitycznej świata należy do kategorii małych państw. W polityce międzynarodowej najczęściej wspierają one takie rozwiązania, które są inicjowane przez mocarstwa i jednocześnie najbardziej odpowiadają ich narodowym interesom. W pewnym uproszczeniu, w obecnej sytuacji możemy wspierać strategię Niemiec i Francji lub geopolitykę USA i Wielkiej Brytanii. Pierwszy kierunek będzie sprzyjał zwiększaniu autonomii instrumentów europejskich i oddziaływał na zbliżenie geopolityczne między Unią, Rosją i USA. W ramach omawianego podejścia Polska powinna aktywnie współdziałać na rzecz przełamania systemowej słabości polityki zagranicznej UE.

---

<sup>104</sup> Por. szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” nr 3 (26)/2008.

<sup>105</sup> Wspomniany podział obejmuje kategorię małych państw, małych i wielkich potęg. Por.: D. Vital, op.cit., s. 4.



Podstawowym zagrożeniem dla tej koncepcji jest zbytne umocnienie wpływów Niemiec, a także niemiecko-rosyjski koncert mocarstw, w którym Polsce przypadnie jedynie rola wspólnej strefy wpływów. W drugim przypadku podstawą polityki obronnej RP będzie oparcie się na NATO i sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, a uczestnictwo w polityce zagranicznej i obronnej UE stanie się przede wszystkim sposobem wpływania na najsilniejsze kraje (a niekiedy nawet blokowania ich aspiracji). W tym kontekście systemowa słabość polityki zagranicznej Unii będzie akceptowana, a nawet pożądana. Podstawowym zagrożeniem takiej taktyki jest marginalizacja polskiej roli w UE lub ryzyko coraz częstszego pomijania unijnej polityki zagranicznej przez największe kraje europejskie.

## **Abstract**

### **Systemic causes of weakness of the European Union's foreign policy**

The article analyses systematically the EU foreign policy which reveals poor strategic planning, underdeveloped institutional framework, inadequate financial resources and implementation instruments. Furthermore, the concept of civilian power is a result of weakness of the EU foreign policy system and could make this policy less credible in international relation. There are three principal conclusions stemming from the analyses presented in the article. Firstly, the major cause of the EU foreign policy systemic weakness lies in contradictory interests of Member States. Secondly, the UE policy is actually an instrument of support for national foreign policies rather than a platform of political unity of integrated Europe. Thirdly, structural characteristics of the EU foreign policy undermine political ambitions of leadership in shaping a new international order.

