

*Kamil Zajączkowski**

O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE**

Unia Europejska dąży do bycia globalnym aktorem stosunków międzynarodowych. Należy jednak wskazać na wiele słabości i wyzwań w tym zakresie. Mają one charakter strukturalny, geopolityczny, systemowy. Można mówić o swoistych brakach i niedostatkach, gdy opisuje się politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE. Obecnie w wymiarze militarno-politycznym rola Unii jest ograniczona. Nie może pochwalić się ona skutecznym działaniem w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, które podkreślałoby jej znaczący wpływ na rozwój stosunków międzynarodowych w skali globalnej. Christopher Hill, Julian Lindley-French, Roy H. Ginsberg wskazują na rosnącą „lukę” między oczekiwaniami wobec Unii – dotyczącymi pozycji i roli w stosunkach międzynarodowych – a jej efektami w polityce zagranicznej¹. Wydarzenia na Ukrainie i stosunek „28” do Rosji, a wcześniej arabska wiosna potwierdzają to z całą mocą. Mimo licznych deklaracji i dokumentów płynących ze strony UE nie należy oczekiwać przełomowych decyzji co do sformułowania strategicznych

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

** Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Ch. Hill, *The Capabilities-Expectations Gap or Conceptualising Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No. 3, s. 21; R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No. 3, s. 429–454.

celów i zadań UE w obszarze bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Unia Europejska od niemal dwóch dekad nie jest w stanie zrealizować postanowień dotyczących większego wspólnotowego zaangażowania się w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Wydaje się, iż nie ma żadnych podstaw do tego, by sądzić, że w najbliższym czasie nastąpi przezwyciężenie fundamentalnych słabości w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W poniższym artykule zostaną one dokładnie zanalizowane i ukazane. Omówione będą także zmiany instytucjonalne, prawne i traktatowe, które miały na celu zwiększenie efektywności i operacyjności polityki zagranicznej UE oraz przyspieszenie rozwoju wspólnych zdolności wojskowych.

1. Brak woli politycznej

Podstawową przyczyną słabości UE są trudności w znalezieniu przez państwa członkowskie wspólnego mianownika dla WPZiB i EPBiO. Problem tkwi więc w braku dostatecznej woli politycznej do prowadzenia „rzeczywiście unijnej” polityki zagranicznej i obronnej.

Większość państw członkowskich UE nie jest gotowa do uwspólnotwienia WPZiB czy WPBiO. Uważają one współpracę międzyrządową w Unii za specjalną domenę, gdzie rządy bronią swego prawa do podejmowania decyzji chroniących ich suwerenność w ogólności oraz ich narodowe interesy w szczególności. Swoistym przykładem przywiązania członków UE do tradycyjnych atrybutów państwa był brak aprobaty dla nazwania urzędu „minister spraw zagranicznych UE” (jak zapisano pierwotnie w projekcie traktatu konstytucyjnego UE). Traktat lizboński pozostał przy nazwie mniej kontrowersyjnej – „Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”.

Państwa członkowskie Unii, wykorzystując międzyrządowy charakter WPZiB, nie stosują się do traktatowej normy systematycznej współpracy i częstokroć demonstracyjnie prezentują odmienne od większości członków stanowisko w wielu kwestiach międzynarodowych. Ponadto „jakkolwiek z zasady subsydiarności wynika, że to UE powinna reagować w ramach WPZiB na ważne wyzwania międzynarodowe, to w rzeczywistości państwa członkowskie pozostawiają jej wyłącznie sprawy mniej ważne”².

² S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 45.

Choć ostatnio zauważalna jest tendencja do europeizacji przez poszczególne państwa członkowskie swoich działań militarnych/politycznych, to nie oznacza i nie jest to tożsame z „wspólnotowaniem” polityki zagranicznej UE. Doskonałym przykładem ilustrującym taki stan rzeczy są podejmowane ostatnio przez Francję operacje wojskowe wobec Mali i Republiki Środkowoafrykańskiej. Z jednej strony dąży ona do europeizacji konfliktu w Mali i na całym obszarze przez wysłanie misji w ramach WPBiO. Podkreśla liczne wyzwania związane z tym regionem dla bezpieczeństwa europejskiego. Taktyka taka jest dla Paryża korzystna, gdyż pozwala uniknąć ewentualnych oskarżeń o neokolonializm. Ponadto wspomnienia dotyczące nieudanej interwencji w Rwandzie (1994 r.) wywołują we Francji nadal ogromne kontrowersje i w dużym stopniu określają priorytety jej polityki w Afryce. Z drugiej strony Francja jako strategiczny partner w regionie często prowadzi politykę równoległą do działań UE. Nie sprzyja to z pewnością tworzeniu odrębnej tożsamości UE w stosunkach międzynarodowych. Brak jednak woli politycznej, by ten stan rzeczy zmieniać.

Desmond Dinan zastanawia się, dlaczego „państwa członkowskie w ogóle używają, wymownej i wieloznacznej, nazwy «wspólna» w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE”. Uważa, iż ta „nomenklatura jest myląca i może stwarzać nierealistyczne oczekiwania w samej UE i poza nią co do możliwości WPZiB czy WPBiO”³. W tym kontekście należy stwierdzić, że termin „wspólna” ma wyrażać pewną intencję czy też wolę polityczną sygnatariuszy traktatu z Maastricht, pragnących w ten sposób nadać pożądany (przynajmniej przez część z nich) kierunek ewolucji polityki zagranicznej UE. Mamy tu do czynienia z przypadkiem ścierania się elementów idealizmu politycznego z podejściem pragmatycznym⁴.

Do rzeczywistej polityki zagranicznej UE, która byłaby emanacją jej interesów, a nie najsilniejszych państw członkowskich, droga jeszcze daleka. Jej pokonanie zależeć będzie od politycznej woli państw członkowskich, a także od kształtowania się komponentu obronnego Unii Europejskiej.

³ D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, London 1999, s. 588.

⁴ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 257.

2. Brak instytucjonalnej klarowności – „hybrydowość” i międzyrządowość górą!

Traktat lizboński (TL) wprowadził reformy mające na celu usprawnienie funkcjonowania UE, także w odniesieniu do integracji polityczno-obronnej. Wejście w życie traktatu oznaczało, że polityka zagraniczna UE zaczęła być prowadzona w zupełnie nowym kontekście politycznym i instytucjonalnym. Unia uzyskiwała podmiotowość prawnomiędzynarodową. Zniesiono wprowadzoną w Maastricht konstrukcję opartą na trzech filarach. Tym samym UE stawała się jednolitym podmiotem w stosunkach międzynarodowych. Wszystkie te posunięcia miały, zgodnie z traktatem, przyczynić się do większej ciągłości i spójności polityki zagranicznej i obronnej UE. Proces ten należy uznać za pożądany⁵.

Jednocześnie same postanowienia lizbońskie nie rozwiązują problemu efektywności zewnętrznego wymiaru aktywności Unii Europejskiej. Pierwsze lata funkcjonowania WPZiB i WPBiO w ramach TL ukazują liczne wyzwania, ograniczenia i słabości w tym zakresie.

Traktat z Lizbony zachował specyfikę polityki zagranicznej i obronnej UE. Wciąż ma ona charakter współpracy międzyrządowej, gdzie obowiązuje zasada jednomyślności w podejmowaniu decyzji oraz wykluczone jest stosowanie aktów prawodawczych.

Traktat lizboński w ograniczonym stopniu zmienił zarówno podział kompetencji, prawne instrumenty, jak i proces podejmowania decyzji w zakresie WPZiB i WPBiO. Nie wprowadził żadnych mechanizmów, które sprzyjałyby zgodności działania państw członkowskich czy też ją wymuszały. Dla skuteczności polityki zagranicznej UE nadal najważniejsza pozostaje wola polityczna państw członkowskich. Międzyrządowy charakter WPZiB potwierdzają m.in. deklaracje nr 13 i 14 dołączone do traktatu lizbońskiego. Podkreśla się w nich, że postanowienia traktatowe nie naruszają i nie ograniczają obecnej odpowiedzialności i kompetencji państw członkowskich do kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych. Powyższe zapisy są przykładem swoistej „narodowej obsesji” – tj. „kiedy Europa dotyka atrybutów monarszych *par excellence*, czyli działań dyplomatycznych i użycia siły zbrojnej, państwa natychmiast zaczynają się trzymać kurczowo swoich

⁵ Por. A. Adamczyk, *The EU in Action – Institutions and Decision-Making Processes*, w: *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013, s. 181–210.

prerogatyw narodowych”⁶. Jesteśmy świadkami „kultu narodowej suwerenności” w dyplomacji i wojskowości – zdaniem Nicole Gnesotto stanowi ono jedno z najpoważniejszych ograniczeń politycznych „Europy strategicznej”⁷.

Traktat lizboński ustanawia urząd Wysokiego Przedstawiciela (WP) Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Stanowisko to połączyło dwa istniejące – wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych. W założeniu twórców traktatu powinno to zwiększyć efektywność instytucjonalną UE w zakresie polityki zagranicznej. Należy jednak podkreślić, iż połączenie obu stanowisk ma charakter jedynie unii personalnej i nie narusza obowiązującego porządku prawnego.

Spójności i efektywności działań zewnętrznych UE służyć miało także tzw. podwójne umocowanie funkcji WP. Z jednej strony jest on odpowiedzialny za realizację WPZiB, w której wymagana jest jednomyślność państw członkowskich. Z drugiej strony zaś jest wiceprzewodniczącym Komisji i członkiem kolegium oraz ma za zadanie zapewniać w Komisji koordynację poszczególnych aspektów działań zewnętrznych UE, a w zakresie odpowiadającym kompetencjom Komisji podlega „procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji”. Funkcjonowanie wysokiego przedstawiciela oparte jest więc na dwóch różnych systemach: Radzie i Radzie Europejskiej (międzyrządowość) oraz Komisji (wspólnotowość). Tym samym istnieje możliwość potencjalnego konfliktu interesów i rywalizacja między tymi instytucjami. Praktyczna realizacja tego nowatorskiego usytuowania WP będzie decydująca w kontekście efektywności polityki zagranicznej UE⁸.

Przykładem „hybrydowych rozwiązań instytucjonalnych” jest także Europejska Służba Działań Zewnętrznych (*European External Action Service*), składająca się zarówno z urzędników unijnych, jak i dyplomatów państw członkowskich. ESDZ funkcjonuje w „wymiarze międzyrządowym, ale łączy w sobie elementy polityk Komisji”⁹. W tym kontekście pojawia się problem kompetencyjny dotyczący Komisji i jej tradycyjnych uprawnień w zakresie zewnętrznej polityki handlowej, rozwojowej i rozszerzenia. Obszary te nie zostały przeniesione do ESDZ. Jednocześnie przewiduje się współdziałanie WP i ESDZ z odpowiednimi komisarza-

⁶ N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa 2012, s. 80.

⁷ Ibidem, s. 80–81

⁸ A. Kreczmańska, *Reforma UE w traktacie lizbońskim*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2008, nr 6, s. 133.

⁹ O. Osica, *Ujarmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 101.

mi w powyższych politykach w całym cyklu programowania, planowania i implementacji instrumentów finansowych. Krytycy przyjętych rozwiązań podkreślają brak wyraźnego podziału zadań między instytucjami. Dochodzić może z tego powodu do rozbieżności między ESDZ a Komisją i ich dyrekcjami generalnymi. Jednocześnie samo uzgodnienie obowiązków między nimi nie rozwiązuje problemu. Dla przykładu, chociaż w styczniu 2012 r. podpisano porozumienie między Dyrekcją Generalną Rozwój i Współpraca – EuropeAid (DG DevCo) a ESDZ odnośnie do współdziałania w zakresie pomocy rozwojowej, to wciąż dostrzec można swego rodzaju wzajemną nieufność między tymi instytucjami, a także obawy dotyczące ewentualnego dalszego ograniczania uprawnień jednych kosztem drugich¹⁰.

Istotny wpływ na przejrzystość i skuteczność nowej struktury instytucjonalnej w polityce zagranicznej będzie miała współpraca, a także podział kompetencji między WP a stałego przewodniczącego RE. Traktat lizboński nie określa podziału zadań i kompetencji między te dwie instytucje. Jak zaznacza Aleksandra Kreczmańska, „choć stały przewodniczący ma także zapewniać reprezentację zewnętrzną UE «na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości», to jednak w porównaniu z wysokim przedstawicielem nie ma on określonych szczegółowych kompetencji i obowiązków w tym zakresie. Prawdopodobnie będzie pełnił funkcje o charakterze reprezentacyjnym”¹¹. Jednak, zdaniem Olafa Osicy, z systemowego punktu widzenia rywalizacja i wzajemne pomniejszanie swojej roli są wpisane w logikę funkcjonowania obu urzędów w wymiarze międzynarodowym¹². Szczęśliwie w mijającej kadencji 2009–2014 nie dochodziło wprawdzie do większych konfliktów między wysokim przedstawicielem Catherine Ashton a przewodniczącym Rady Hermanem Van Rompuyem, ale wynikało to jedynie z koncyliacyjnego nastawienia obu tych polityków. Sytuacja ta może się jednak w przyszłości zmienić i stanowi to dodatkowy argument za prawdziwością tezy, że jak na razie ani prerogatywy formalne, ani rzeczywiste znaczenie urzędu Wysokiego Przedstawiciela nie wniosły jakiejś nowej, specjalnie pozytywnej jakości do funkcjonowania unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Rola prezydencji rotacyjnej została ograniczona w traktacie lizbońskim do przewodniczenia składom Rady UE innym niż Rada do spraw

¹⁰ K. Zajączkowski, *European Union's Development Assistance – Framework, Priorities and Directions*, w: *Introduction to European...*, op.cit., s. 627–664.

¹¹ A. Kreczmańska, *Nowe stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii oraz przewodniczącego Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym UE*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 76(608), 18 grudnia.

¹² O. Osica, op.cit., s. 93.

Zagranicznych. Państwa sprawujące prezydencję rotacyjną są wyłączone z zarządzania stosunkami zewnętrznymi Unii (Radzie do spraw Zagranicznych przewodniczy Wysoki Przedstawiciel) oraz kierowania pracami Rady Europejskiej. Tym samym pomniejszona zostaje funkcja planistyczna prezydencji w kształtowaniu agendy UE w zakresie polityki zagranicznej. Motywem podjęcia takiej decyzji było zapewnienie większej spójności WPZiB, a także podniesienie efektywności zarządzania ważnymi dziedzinami współpracy UE. Reforma sprawowania prezydencji tworzy jednak szereg nowych wyzwań, a jednolitość zarządzania stosunkami zewnętrznymi nie jest tak jednoznaczna. Wydarzenia arabskiej wiosny czy kryzys krymski w sposób jednoznaczny ukazują dominujący wciąż głos przywódców poszczególnych państw. Próba ograniczenia wpływania poszczególnych prezydencji na stosunki zewnętrzne wydaje się działaniem typu „wishful thinking”.

Ukazane powyżej przykłady związane z interpretacją poszczególnych zapisów Traktatu z Lizbony każą stwierdzić, iż od ustalenia stosownej praktyki w najbliższych latach zależeć będzie wypracowanie spójnej polityki zagranicznej UE. Stanowić to będzie duże wyzwanie dla UE i jej państw członkowskich, swego rodzaju „ujarzmianie chaosu”. Istnieje instytucjonalny „mieszmasz” odnośnie do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Jest to wynik wielu kompromisów. Najlepiej stan rzeczy oddaje komentarz C. Ashton, umieszczony w pierwszym przeglądzie ESDZ z lipca 2013 r.: „Dużo można by pisać o początkach (ESDZ). Trzeba było zmierzyć się z licznymi wyzwaniami instytucjonalnymi, czasami wielkiego formatu [...]. Delegatury w obszarach tematycznych musiały się przekształcić z dnia na dzień, przejmując nowe role bez żadnych dodatkowych środków i bez jednolitych instrukcji bądź porad [...]”¹³.

3. Brak całościowego podejścia w polityce zewnętrznej

W wymiarze strukturalno-ustrojowym Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawiera część piątą „Działania zewnętrzne Unii”, która konsoliduje dotychczasowe postanowienia regulujące stosunki zewnętrzne, m.in. WPH, umowy międzynarodowe UE, członkostwo w organizacjach międzynarodowych oraz pomoc rozwojową. Jednocześnie w traktacie lizbońskim potwierdzono znaczenie zasad spójności, komple-

¹³ Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Przegląd ESDZ*, lipiec 2013 r., http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf [dostęp 10.07.2014].

mentarności i koordynacji w polityce zewnętrznej. Szczególną wagę ma cel określony w art. 21 ust. 3 Traktatu o UE, w którym stwierdzono, że „Unia Europejska czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii”¹⁴.

Państwa członkowskie – mimo odpowiednich zapisów – odnoszą się z dużym sceptycyzmem do ściślejszej koordynacji działalności w zakresie polityki zewnętrznej. Chcą bowiem wykorzystać udział w tej polityce do umacniania swojej pozycji politycznej i ekonomicznej w relacjach z krajami trzecimi, co jest dodatkowo potęgowane sytuacją w strefie euro i coraz bardziej widocznym dążeniem poszczególnych państw do ochrony ich własnych interesów.

W ocenach skuteczności polityki zewnętrznej wskazuje się także brak spójności między realizowanymi poszczególnymi politykami UE. Inaczej mówiąc, istnieje niespójność między deklarowanym dążeniem Unii do całościowej i kompleksowej polityki zewnętrznej a jej rzeczywistą polityką w tym zakresie.

Wiele działań podejmowanych przez UE w stosunkach międzynarodowych dowodzi, że utrzymuje się silna dychotomia między jej zewnętrznymi stosunkami ekonomicznymi i handlowymi a sprawami zagranicznymi i dyplomacją¹⁵. Nie zmienił tego stanu rzeczy traktat lizboński. WPZiB jest nadal objęta współpracą międzyrządową. O specyfice WPZiB świadczy także fakt, że została umiejscowiona w TUE (art. 24), a nie w TFUE, czyli tam, gdzie pozostałe zewnętrzne polityki unijne.

Unia podejmuje próby całościowego podejścia (*comprehensive approach*) w stosunkach zewnętrznych. Na przykład dostrzega się ścisłą zależność między bezpieczeństwem a rozwojem tzw. *security-development nexus*. Nie ma zrównoważonego rozwoju bez pokoju i stabilności w kraju. Jednocześnie względny rozwój i ograniczenie ubóstwa są jednymi z czynników determinujących pokój. Bezpieczeństwo jest uważane za warunek wstępny rozwoju. Kompleksowe podejście UE wobec zewnętrznych konfliktów i zarządzania kryzysowego zostało zinstytucjonalizowane w traktacie lizbońskim. W praktyce przykładem takiego działania są przyjęte przez Unię Europejską strategie wobec regionu Sahelu z marca 2011 r. (*EU Strategy for Security and Development*) i Rogu Afryki z listopada 2011 r. (*A Strategic Framework for the Horn of Africa*). Ich implementacja odbiega jednak od zakładanych celów. Wciąż dominuje podejście mające charakter bardziej drobnych, niespój-

¹⁴ *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, O.J., C 326, 26.10.2012.

¹⁵ Por. K. Zajączkowski, *Międzynarodowy potencjał gospodarczy Unii Europejskiej w dobie wyzwań globalnych*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2014, s. 111–155.

nych „kawałków” (*piecemeal approach*) niż całościowej strategii. Sama Unia przyznaje komunikacie, że „[...] musi obecnie dokonać dalszych usprawnień i bardziej konsekwentnie stosować kompleksowe podejście jako przewodnią zasadę działań zewnętrznych i polityki zewnętrznej”¹⁶.

Chociaż normy traktatowe oraz dokumenty unijne podkreślają konieczność ścisłej współpracy w polityce zewnętrznej, obecna sytuacja daleka jest od doskonałości. Prowadzenie „wspólnej” i „spójnej” nie tylko z nazwy polityki zewnętrznej jest niełatwe. Komplementarność wciąż wydaje się raczej politycznym sloganem niż praktyczną rzeczywistością. Wszystko to wpływa negatywnie na pozycję UE i siłę jej oddziaływania w stosunkach międzynarodowych.

4. Brak europejskich sił zbrojnych

Chociaż na helsińskim szczycie Rady Europejskiej 10–11 grudnia 1999 r. przywódcy UE proklamowali oficjalnie ustanowienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁷, jej implementacja pozostawia dużo do życzenia i ma ograniczony wpływ na pozycję Unii w świecie. Do tej pory UE, zgodnie z wytycznymi z Helsinek, uzyskała od 2003 r. gotowość do podjęcia cywilnych oraz militarnych misji i operacji zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO (*civilian and military missions and operations under the CSDP*). W ostatnich latach szczególną aktywność w tym zakresie Unia Europejska wykazuje w Demokratycznej Republice Konga, Sahelu i Rogu Afryki, w związku z występującymi tam zagrożeniami mającymi negatywne konsekwencje nie tylko dla wymienionych regionów, ale także dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednocześnie nie należy przeceniać znaczenia prowadzonych przez UE misji. Mają one charakter doraźny i stanowią uzupełnienie sił ONZ, organizacji regionalnych (np. Unii Afrykańskiej) lub subregionalnych (np. ECOWAS).

Na pewną negatywną cechę rozwoju i kształtu tych misji w kontekście tworzenia wspólnotowych sił wojskowych zwracają uwagę analitycy PISM.

¹⁶ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych”, Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Bruksela, 11.12.2013, JOIN(2013) 30 final, s. 13.

¹⁷ *Helsinki European Council: Presidency Conclusions, 10–11 December 1999, Annex IV: Presidency Reports to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence and on Non-Military Crisis Management of European Union*, „Press Release” nr 00300/99, Brussels, 11.12.1999.

Kacper Rękawek i Marcin Terlikowski piszą: „Podejście państw UE do kryzysu w Mali dowodzi, że straciły one zainteresowanie wykorzystywaniem struktur WPBiO oraz wsparcia politycznego i logistycznego całej Unii do całościowego odpowiadania na kryzysy bezpieczeństwa. Charakter misji EUTM Mali wpisuje się w najnowszą operacyjną aktywność UE – misje EUTM Somalia, EUCAP Nestor, EUAVSEC w Południowym Sudanie są wąsko wyspecjalizowanymi operacjami na relatywnie małą skalę, a przede wszystkim pełnią ściśle pomocniczą funkcję w stabilizacji bezpieczeństwa w regionie. Trend ten – jeśli się umocni – postawi pod znakiem zapytania możliwości dalszego rozbudowywania WPBiO w kierunku, który pozwoliłby Unii na podejmowanie bardziej skomplikowanych operacji wojskowych lub cywilno-wojskowych, stanowiących podstawowe, a nie pomocnicze narzędzie stabilizacji sąsiedztwa Unii. Nakłada się na to niechęć do wzmacniania zasobów UE (przejawiająca się np. lukami w planie dyżurów grup bojowych) oraz brak określenia strategicznych ambicji UE, co może w dłuższej perspektywie doprowadzić do degeneracji WPBiO i osłabienia pozycji UE jako aktora strategicznego, a to z kolei wpłynie negatywnie na postrzeganie Unii w świecie”¹⁸.

Drugi cel wyznaczony w Helsinkach, tj. tworzenie wojskowych zdolności obejmujących europejskie siły szybkiego reagowania, skończył się natomiast kompletnym fiaskiem¹⁹. Unia Europejska napotkała w tym względzie szereg trudności: w powiększaniu budżetów obronnych, w transformacji swoich sił zbrojnych z sił obrony terytorialnej na siły interwencyjne i ekspedycyjne, a także w uzupełnieniu braków i niedoborów technicznych²⁰. W łonie Unii są państwa o różnym stosunku do EPBiO i o różnym statusie: są państwa członkowskie NATO oraz państwa neutralne i niezangażowane; są takie, które przyznają prymat NATO i sojuszowi z USA, oraz takie, które chciałyby daleko posuniętej autonomii wobec NATO; są mocarstwa nuklearne, będące stałymi członkami RB NZ i kraje o symbolicznym potencjale wojskowym.

¹⁸ K. Rękawek, M. Terlikowski, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w świetle kryzysu w Mali*, „Biuletyn PISM”, 5 marca 2013, nr 21(997); M. Terlikowski, *Grudniowy szczyt Rady Europejskiej: ku fragmentaryzacji bezpieczeństwa europejskiego?*, „Biuletyn PISM”, 18 grudnia 2013, nr 133(1109).

¹⁹ Państwa członkowskie zobowiązały się w Helsinkach, że od 2003 r. będą gotowe do wystawienia w ciągu 60 dni i utrzymywania przez co najmniej rok sił wojskowych liczących od 50 do 60 tys. żołnierzy, zdolnych do podjęcia misji petersberskich (w ramach tzw. *European Headline Goal* – Europejskiego Celu Operacyjnego).

²⁰ Jak dotąd UE nie dysponuje niezależnym od amerykańskiego systemem rozpoznania i łączności satelitarnej. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu (Centrum Satelitarne UE w Torrejón i program badań kosmicznych „Galileo”) nie rokoją nadziei na szybki sukces. Brakuje także floty samolotów transportowych oraz zdolności tankowania w powietrzu (nieliczne latające cysterny posiadają głównie Brytyjczycy).

Zdaniem większości badaczy wspólne europejskie siły wojskowe jeszcze długo nie będą zdolne do samodzielnego prowadzenia większych operacji. R. Kuźniar zauważa, że rzeczywista siła WPBiO będzie raczej rezultatem ewolucji NATO lub redukcji amerykańskiego zaangażowania w Europie niż efektem woli i wysiłku UE²¹. Z kolei N. Gnesotto zwraca uwagę na „prymat atlantyckiego komfortu”, zauważając: „To, co było prawdą w najcięższych czasach zimnej wojny – pierwszeństwo euroamerykańskiego sojuszu strategicznego – jest nadal, po rozpadzie ZSRR i zalewie globalizacji, żelazną regułą”²². Kryzys krymski jeszcze dobitniej potwierdził tę zasadę.

5. Brak europejskiej strategii

Bolesław Balcerowicz zaznacza, iż Unia nadal – pomimo przyjęcia w 2003 r. Europejskiej strategii bezpieczeństwa – nie ma rzeczywistej strategii. ESB uznaje za „niekompletną” i mającą ograniczony wpływ na strategię narodowe państw członkowskich – w żadnej z nich nie przyznaje się pierwszoplanowej roli strategii UE²³. Pascal Vennesson uważa, że ESB nie odpowiada na pytanie, w jaki sposób środki wojskowe mogłyby pomóc Europie w osiągnięciu celów politycznych²⁴. Z kolei Julian Lindley-French sądzi, że „niezależnie od podejmowanych w Europie wysiłków [...], Unii brakuje konsekwentnej wizji zastosowania zgrupowanej siły europejskiej w złożonym środowisku bezpieczeństwa”²⁵. Unia i jej państwa członkowskie reagują za późno na kryzysy, które coraz bardziej wychodzą poza zasięg ich możliwości dyplomatycznych i wojskowych, zbudowanych na fałszywych założeniach strategicznych²⁶.

²¹ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 40.

²² N. Gnesotto, op.cit., s. 88.

²³ B. Balcerowicz, *Strategia obronna Unii Europejskiej a strategię narodowe państw członkowskich*, w: *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Halizak, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 58.

²⁴ P. Vennesson, *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 65.

²⁵ J. Lindley-French, *W cieniu Locarno? Dlaczego europejska polityka obronna nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 51.

²⁶ J. Lindley-French dość pobłażliwie ostrzega: „Misje humanitarne i ratownicze, utrzymywanie pokoju i oddziały bojowe – wszystko to są bardzo ciekawe przedsięwzięcia Unii, istnieje jednak niebezpieczeństwo, że staną się one celami samymi w sobie, sposobem udowodnienia, że Unia potrafi organizować siłę militarną, niezależnie od tego, na ile okaże się ona przydatna w szerszym świecie”. Ibidem, s. 57.

Choć nie należy odmawiać słuszności większości postulatów strategii z 2003 r., to istnieje konieczność ich zrewidowania. Europie potrzebna jest rzeczywista strategia mająca rzeczywisty wpływ na poszczególne państwa członkowskie. Trafnie ujęto to w dokumencie powstałym jako efekt końcowy konferencji zorganizowanej w grudniu 2013 r. w Pałacu Prezydenckim przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, z udziałem Prezydenta RP: „Jeśli UE chce być znaczącym i respektowanym aktorem międzynarodowym, aktorem globalnym, musimy chcieć więcej, musimy się zdobyć na wzmocnienie mechanizmów i sposobów działania UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [...]. Pomimo zamiarów i świadomości znaczenia tego zagadnienia, nawet nie zapoczątkowano tworzenia wspólnej kultury strategicznej UE jako zbiorowego podmiotu polityki bezpieczeństwa i obrony”²⁷. O tym, jak daleko UE do stworzenia i ukształtowania nowej strategii, świadczyć może fakt, iż podczas szczytu Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. ponad 90% czasu poświęcono kwestiom wewnętrznym, tj. ratowaniu strefy euro i dyskusji o mechanizmach związanych z funkcjonowaniem unii bankowej. Unia strategiczna wydaje się tematem odległym i niebędącym dziś tematem najważniejszym dla przywódców UE.

6. Brak środków finansowych

Czynnikami, który w pewnym stopniu ogranicza rozwój polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, są ograniczone środki finansowe. St. Parzymies pyta retorycznie: „Czego można dokonać w ramach WPZiB, jeśli na realizację tej polityki przeznaczona jest w Unii tyle, co na utrzymanie budynków urzędowych Unii?”²⁸ Chociaż należy odnotować systematyczny wzrost wydatków, to jednak jest to wciąż około 3,5% sumy przyznanej na stosunki zewnętrzne Unii. W 2002 r. budżet roczny WPZiB wynosił 46 mln euro, w roku 2009 r. już 243 mln euro, a w roku 2013 r. około 406 mln euro.

Ograniczone środki budżetowe na politykę zagraniczną są jeszcze bardziej widoczne, jeśli porównamy wieloletnie ramy finansowe UE z lat 2007–2013 i 2014–2020. Wśród ogólnych pozycji budżetowych ta dotycząca aktywności międzynarodowej UE odnotowuje jeden z najniższych poziomów wsparcia (tabela 1).

²⁷ <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/o-prawdziwa-wspolna-polityke-bezpieczenstwa-i-obrony-polskie-oczekiwania-przed-grudniowym-szczytem-ue/> [dostęp 14.06.2014].

²⁸ S. Parzymies, op.cit., s. 45; por. R. Kempin, M. Overhaus, *EU Foreign Policy in Times of the Financial and Debt Crisis*, „European Foreign Affairs Review” 2014, nr 2, s. 179–194.

Tabela 1. Struktura wieloletnich ram finansowych (*Multiannual Financial Framework – MFF*) 2007–2013 i 2014–2020 (ceny z 2011 r.)

(w tabeli podane są tytuły pozycji budżetowych na lata 2014–2020)

	MFF 2014–2020	MFF 2007–2013	Różnica MFF 2014–2020 i 2007–2013	
Środki na zobowiązania	w mln euro	w mln euro	w mld euro	%
1. Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (<i>Smart and Inclusive Growth</i>)	450 763	446 310	+4,5 mld	+1,0
2. Zrównoważony rozwój (<i>Sustainable Growth</i>): Zasoby naturalne (<i>Natural Resources</i>)	373 179	420 682	-47,5 mld	-11,3
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo (<i>Security and Citizenship</i>)	15 686	12 366	+3,3 mld	+26,8
4. Globalny wymiar Europy (<i>Global Europe</i>)	58 704	56 815	+1,9 mld	+3,3
5. Administracja (<i>Administration</i>)	61 629	57 082	+4,5 mld	+8
6. Wyrównania (<i>Compensation</i>)	27	nie dotyczy	+0,0027 mld	nie dotyczy
Środki na zobowiązania ogółem (<i>Total commitment</i>)	959 988	994 176	-35,2 mld	-3,7

Źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/eco-fin/139831.pdf [dostęp 10.07.2014].

Należy wskazać także na niski poziom budżetów wojskowych państw członkowskich. Wydatki na cele militarne – w porównaniu z wydatkami na ten cel Stanów Zjednoczonych – wyraźnie spadają. Atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone z 11 września 2001 r. i w konsekwencji rozpoczęta wojna z terroryzmem spowodowały, że Waszyngton zwiększył swoje wydatki wojskowe. Część analityków spodziewała się, że w nowej sytuacji międzynarodowej także państwa UE podniosą kwoty przeznaczone na obronę. Tak się jednak nie stało. Zadecydowały o tym przesłanki ekonomiczno-społeczne, przede wszystkim obawa przed wzrostem deficytu budżetowego, a także brak poparcia społeczeństw dla zwiększania obciążeń fiskalnych związanych z walką z terroryzmem²⁹.

W 2013 r. budżet Departamentu Obrony USA wyniósł 533 mld dol. (392 mln euro), a razem z kosztami operacji militarnych (*Base budget* +

²⁹ *Military Spending and Armaments*, „SIPRI Yearbook 2003” 2003, s. 313–318, <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/pdf/budget/defense.pdf> [dostęp 20.05.2014].

Overseas Contingency Operations) 707,5 mld dol. (łącznie wydatki wojskowe wszystkich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo międzynarodowe wyniosły ponad 1 bln dol.)³⁰. USA średnio przeznaczają na wydatki militarne ok. 4,5% PKB, podczas gdy większość krajów UE ok 1,5% PKB. Tylko Wielka Brytania (stan na czerwiec 2014 r.) asygnuje ponad 2% PKB (brane pod uwagę są budżety ministerstw obrony), czyli osiąga cel wyznaczony przez NATO (rok wcześniej do tej grupy zaliczyć można było także Grecję i Estonię, jednak ze względu na kryzys gospodarczy musiały one zredukować swoje wydatki)³¹.

Kryzys strefy euro znacznie ograniczył wydatki UE na obronę. W 2011 r. sekretarz generalny NATO ostrzegł kraje europejskie, że takie postępowanie może negatywnie wpłynąć na zdolności operacyjne i wojskowe NATO oraz państw unijnych. Przypomniął, że łączna redukcja wydatków na obronność europejskich partnerów wyniosła w 2011 r. ponad 45 mld dol. (równowartość budżetu militarnego Niemiec). Także prezydent Barack Obama podczas swojego europejskiego *tournée* wiosną 2014 r. ostrzegł UE przed zbyt dużymi oszczędnościami w sferze militarnej. Wydaje się jednak, iż trend ten jest stały, a kryzys krymski nie zmieni go drastycznie. Ewentualnie jedynie kraje bezpośrednio graniczące z Rosją mogą zwiększyć pulę pieniędzy na swoje uzbrojenie – co już zapowiedziała m.in. Polska i Łotwa. Obecnie średnie wydatki na obronę 28 członków UE wynoszą ok. 195 mld euro w cenach bieżących (270 mld dol.), co stanowi ok. 1,6% PKB całej UE³². Odnosząc się do poziomu wydatków budżetów wojskowych państw członkowskich, część badaczy zwraca uwagę, że nie ich wysokość jest najważniejsza. „Całościowo rzecz ujmując,

³⁰ Federal Government Outlays by Function and Subfunction: 1962–2015 Fiscal Year 2011 (Table 3.2), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/historicals> [dostęp 20.05.2014].

³¹ Francja stopniowo zmniejszała procentowy udział wydatków w ramach ministerstwa obrony z 1,93% (38 mld euro) w 2011 r. do poziomu znacząco poniżej 2% w 2013 r., tj. 1,5%, co stanowiło 31,4 mld euro. Jednocześnie, uwzględniając wszystkie wydatki militarne Francji, to według raportu SIPRI wyniosły one w 2012 r. 58,9 mld dol., co stanowiło 2,4% PKB. *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*, Press Release, 13 April 2012, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf [dostęp 29.05.2014]; *Trends in World Military Expenditure, 2012*, “SIPRI Fact Sheet”, April 2013, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf> [dostęp 29.05.2014].

³² R. Pear, T. Shanker, *Health Care and Military Spending Bear the Brunt of Proposed Cuts*, „New York Times”, 10 kwietnia 2013; *Defense cuts ‘hollowing out’ European armies: U.S. envoy*, Reuters, 17.06.2013; *European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks, and the industrial base*, Center for Strategic and International Studies, Washington, December 2012.

200 mld USD stanowi sumę wystarczającą. Problem polega na tym, że przeznaczenie tych środków jest nieracjonalne, często anachroniczne, realizowane na poziomie narodowym, bez żadnego wstępnego uzgodnienia między państwami członkowskimi³³.

Mirosław Sułek, porównując syntetyczne wskaźniki potęgi (mocy), uważa, że w przypadku mocy koordynującej występuje wyraźna przewaga USA nad UE. W przyszłości będzie się raczej zwiększać³⁴. Ponadto jeszcze większą przewagę mają Amerykanie w zakresie zdolności wojskowych. Trudno ją dokładnie ocenić, ale sceptycy mówią nawet o przewadze dziesięciokrotnej.

7. Brak wiary w ideę integracji europejskiej i brak przywództwa politycznego – negatywne implikacje kryzysu strefy euro

Następstwa kryzysu finansowo-gospodarczego w UE okazały się znacznie szersze, intensywniejsze i głębsze niż przewidywano, nie ograniczają się bowiem jedynie do funkcjonowania i mechanizmów strefy euro: „Za ostrzeżeniu i ujawnieniu uległy inne zjawiska mające wpływ na cały proces integracji Europy w formule UE”³⁵. Unia stała się obszarem kilku kryzysów: kryzysu strefy euro, stagnacji gospodarczej, kryzysu społecznego oraz kryzysu przywództwa politycznego, a także zastoju całego projektu integracji.

Zła sytuacja gospodarcza i brak wymiernych rezultatów w walce z kryzysem powoduje, że w wielu europejskich stolicach narasta nieufność wobec Brukseli, a nawet postawy konfrontacyjne. Obserwujemy coraz większy brak wiary w sens idei UE, a także nasilenie nastrojów nacjonalistycznych w formie powrotu do idei państw narodowych w myśleniu o rozwiązywaniu swoich problemów. Stan „ducha” Europy najlepiej oddają wyniki ostatnich wyborów do PE, gdzie ponad 100 miejsc uzyskali eurosceptycy i partie populistyczne. Dziś brakuje impulsu do głębszych i zdecydowanych reform, także i tych politycznych. Możemy mówić o kryzysie fundamentu integracji europejskiej, czyli o braku przekonania społeczeństwa

³³ N. Gnesotto, op.cit., s. 76.

³⁴ Zob. szerzej: M. Sułek, *UE, USA i Japonia w świetle syntetycznych miar potęgi w latach 1992–2001*, w: *Integracja europejska, instytucje, polityka, prawa. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, red. G. Michałowska, Warszawa 2003, s. 504–507.

³⁵ R. Kuźniar, *My, Europa*, Warszawa 2013, s. 158.

do słuszności dalszej integracji. „Taka sytuacja w oczywisty sposób zmienia optykę patrzenia na stosunki zewnętrzne. Priorytetem są współpraca ekonomiczna i finansowa oraz ochrona interesów narodowych gospodarek, a nie budowa wpływów politycznych i europejskiej tożsamości”³⁶. W takiej Europie nie ma miejsca na ambicje globalne.

W dodatku kryzys w UE nadszedł w czasach słabych, bez wizji, „a nawet w kilku ważnych krajach euro nie dość poważnych, eufemistycznie mówiąc, przywódców”³⁷. Tę słabość liderów europejskich najlepiej oddaje jedna z karykatur zamieszczona w tygodniku „The Economist”. Ukazuje ona czterech europejskich przywódców: Sarkozy’ego, Berlusconi’ego, Merkel oraz Zapatero, z których każdy jest inwalidą lub ma inną ułomność upośledzającą jego rządy³⁸. Choć dziś część wyżej wymienionych przywódców nie sprawuje już swoich urzędów, to nowi, którzy ich zastąpili, niekoniecznie zmieniają obraz tej karykatury. Kryzys krymski z jeszcze większą mocą ukazał wady i słabości europejskich liderów. Niemcy nie sprostały wyzwaniu bycia przywódcą politycznym UE. Ten brak lidera i brak wiary w Europę w sposób istotny determinuje kształt polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

W krajach Unii Europejskiej utrzymuje się niechęć i sceptycyzm rządów oraz ich społeczeństw do głębszej integracji. A to z kolei ma długofalowe konsekwencje dla pozycji UE w stosunkach międzynarodowych. Tym samym zdolności UE do oddziaływania na świat zewnętrzny mogą zostać ograniczone. Pytanie, w jakim stopniu?

8. Brak jednego głosu – czyli od Iraku do Krymu i wschodniej Ukrainy

Unia Europejska powinna mówić w sprawach zewnętrznych jednym, spójnym głosem. Bez spełnienia tego warunku nie będzie występowała na arenie międzynarodowej jako jednolity i wszechstronny aktor międzynarodowy, posiadający status pełnowymiarowego mocarstwa – a pozostanie jedynie mocarstwem regionalnym.

Kryzys iracki z 2003 r. ukazał kruche podstawy WPZiB, wynikające z odmiennego spojrzenia na zadania, przed którymi stoi Europa w wymiarze politycznym. Stosunek dyplomacji europejskiej do spraw Iraku doskonale oddaje tytuł artykułu, który ukazał się w czasopiśmie „The Econo-

³⁶ O. Osica, op.cit., s. 86.

³⁷ *Rocznik Strategiczny 2011/2012*, Warszawa 2012, s. 57.

³⁸ „The Economist”, 2 kwietnia 2011.

mist” – „Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce”³⁹. „Lekcja iracka” udowodniła, że do prowadzenia polityki zagranicznej Unii nie wystarczą same struktury i mechanizmy podejmowania decyzji. Potrzebne jest jeszcze coś takiego, jak definiowanie wspólnych interesów, wytyczanie wspólnych celów i wola osiągania kompromisu⁴⁰.

Przykłady Kosowa (kwestia uznania niepodległości) i Gruzji (kwestia nałożenia sankcji wobec Rosji po jej interwencji wojskowej w Gruzji) z roku 2008, choć mniej konfliktogenne i różniące kraje członkowskie, ukazują problem odmiennej oceny i percepcji rzeczywistości międzynarodowej przez członków UE⁴¹.

Traktat lizboński nie zmienił tego stanu rzeczy, choć jego postanowienia miały wzmocnić polityczny wymiar UE. Działania UE w obliczu arabskiej wiosny, zwłaszcza wobec Libii, a także późniejsza postawa wobec wydarzeń w Mali na początku 2013 r. świadczyły – jak stwierdził jeden z komentatorów francuskich – o istnieniu większej ilości różnic między państwami europejskimi w kwestiach bezpieczeństwa niż zgodności. Ponadto wydarzenia te były kolejnym dowodem słabości nie tylko polityczno-strategicznej, ale także technologicznej UE. W obu przypadkach USA służyły pomocą wywiadowczą, a także dostarczały siłom brytyjskim i francuskim – nie siłom UE! – odpowiedni sprzęt (urządzeń do łączności satelitarnej, rakiet przeciwlotniczych, samolotów transportowych, cystern)⁴².

³⁹ *European Diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist”, 22 lutego 2003, s. 29.

⁴⁰ A. Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, w: *Integracja europejska, instytucje, polityka, prawa. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, red. G. Michałowska, Warszawa 2003, s. 382.

⁴¹ Podczas nadzwyczajnego szczytu UE we wrześniu 2008 r. nie podjęto decyzji o sankcjach wobec Rosji. Wynikało to z różnic zdań między poszczególnymi krajami członkowskimi. Za sankcjami opowiedziały się takie państwa, jak: Polska, Szwecja, Wielka Brytania, Czechy i Litwa. Przeciw były m.in.: Niemcy i Włochy, Francja. Kwestia niepodległości Kosowa (ogłoszona jednostronnie 17 lutego 2008 r.) stała się na początku 2008 r. jednym z wyzwania, przed którym stanęły Wspólnoty Europejskie. Pomimo zabiegów prezydencji słoweńskiej nie udało się w tej sprawie osiągnąć wspólnego stanowiska. Obecnie (stan na czerwiec 2014 r.) Kosowo uznają 23 państwa członkowskie UE (wyjątek stanowią: Hiszpania, Grecja, Cypr, Rumunia i Słowacja). Por. H. Haukkala, *The EU's Common Strategy on Russia: Four Lessons Learned About Consensus Decision-Making in Foreign Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2008, Vol. 13, No. 3, s. 317–331; E. Pond, *The EU's Test in Kosovo*, „The Washington Quarterly”, jesień 2008, Vol. 31, No. 4, s. 97–112.

⁴² F. Liberti, *Defence spending in Europe: Can we do better without spending more?*, „Notre Europe. Policy Paper”, nr 46, http://www.notre-europe.eu/media/policy46_fliberti_en.pdf?pdf=ok [dostęp 23.05.2013].

Arabska wiosna pokazała z całą okazałością indolencję i brak jakichkolwiek strategicznych instynktów UE. Najlepszym tego dowodem jest fragment deklaracji z trzeciego szczytu Unia Europejska–Afryka: „2010 jest rokiem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”. Niech sam za siebie przemawia fakt, że szczyt odbył się 29–30 listopada 2010 r. w Trypolisie. Kilka tygodni później rozpoczął się proces zmian w basenie Morza Śródziemnego. Arabska wiosna była pierwszym poważnym testem wiarygodności dla UE w postlizbońskiej rzeczywistości – testem niezdanym. W literaturze przedmiotu mówi się o tzw. arabskim (libijskim) paradoksie – tj. pierwszy raz od dłuższego czasu dwa europejskie państwa, Wielka Brytania i Francja, stanęły formalnie na czele koalicji w trakcie kryzysu międzynarodowego, jednocześnie w tym samym czasie WPZiB okazała się kompletnie nieprzydatna. Co ważne i istotne, te dwa państwa występowały pod swoimi flagami narodowymi i nie reprezentowały UE jako całości. Barwnie oddaje tę sytuację jeden z tytułów prasowych: „Paryż i Londyn: grabarze unijnej polityki zagranicznej”. W trakcie konfliktu Europa była niezdolna do inicjatywy. Unijna dyplomacja, reprezentowana przez Catherine Ashton, prawie nie zabierała głosu w tej sprawie, pozostając w tyle za Waszyngtonem, Londynem i Paryżem. **Część komentatorów pytała wręcz, czy stanowisko WP ma jeszcze jakiś sens? Wydaje się, iż poza cechami indywidualnymi i osobowościowymi C. Ashton była ograniczona w swoich działaniach „lizbońskim gorsetem”. Jeden z komentarzy brzmiał: „Ashton powierzono misję niemożliwą do wykonania”⁴³.**

Kryzys krymski ukazał raz jeszcze słabość i wady UE. Po pierwsze, choć UE usilnie próbuje mówić jednym głosem podczas tego kryzysu – to widoczne są różnice np. co do zakresu i charakteru sankcji wobec Moskwy – wynikające z indywidualnych interesów poszczególnych państw członkowskich⁴⁴. Podczas gdy grupa krajów najbardziej zainteresowanych

⁴³ <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/581081-szeregowiec-ashton> [dostęp 15.06.2014]; <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/578691-paryz-i-londyn-grabarze-unijnej-polityki-zagranicznej> [dostęp 15.06.2014]; por. J.C. Völkel, *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2014, nr 2, s. 263–281; A. Adamczyk, *Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3; A. Adamczyk, *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego*, w: *Unia Europejska jako aktor...*, op.cit., s. 77–110.

⁴⁴ Doskonałym przykładem ilustrującym taki stan rzeczy są nowe umowy gazowe Rosji, które pokazują, jak małą siłę mają wezwania Komisji Europejskiej do jedności w sprawie Ukrainy. W czerwcu 2014 r. austriacki koncern OMV i Gazprom powołały spółkę, która wybuduje końcowy odcinek gazociągu South Stream. Stało się to pomimo negatywnego stanowiska w tej sprawie Komisji Europejskiej. M. Koška, *South Stream w cieniu sankcji*, „Obserwatorfinansowy.pl”, 9 lipca 2014, <http://www.>

rozwiązaniem kryzysu, na czele z Polską, domagała się ostrej reakcji na rosyjskie działania⁴⁵, wiele innych państw zajęło pozycje bardzo ostrożne lub po prostu wykazało brak zainteresowania, a niektóre *de facto* poparły politykę Kremla (jak większość krajów śródziemnomorskich). Po drugie, brak wizji i całościowej strategii wobec Rosji. Idea europeizacji Rosji promowana w latach 90. XX w. przez UE okazała się fiaskiem. W jej miejsce UE nic nie zaproponowała. Po trzecie, należy zauważyć, że relacje między UE i Rosją w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego pozostają w tyle za analogicznymi więzami, jakie Moskwa zacieśniła z USA i NATO. UE nie stanowi bowiem poważniejszej alternatywy w dziedzinie obronności.

Przyjęty ponad 20 lat temu model partnerstwa UE–Rosja wyczerpuje swoje możliwości – co wynika głównie z faktu, że Rosja i Unia reprezentują odmienne polityczno-ekonomiczne systemy, których zintegrowanie nie jest możliwe. Rosja nie jest gotowa wypełniać w stu procentach obowiązków nałożonych na nią zgodnie z podpisanym porozumieniem z 1994 r. Nie stworzyła nawet takiego systemu współpracy, który odpowiadałby znaczeniu partnerstwa z UE. Unia z kolei nie mogła budować stosunków z Rosją jak z równym, strategicznym partnerem, który szuka rozwiązań zgodnych z celami własnej polityki zagranicznej i zachowaniem narodowych interesów. UE ma świadomość, iż stabilność i znaczące wpływy Europy w stosunkach międzynarodowych zagwarantować można tylko, między innymi, w warunkach stabilnej i przewidywalnej Rosji. W perspektywie kilku lat UE musi wypracować taki model relacji z Rosją, który zakładałby „rzeczywiste strategiczne partnerstwo”.

Konkluzje

Unia Europejska pretenduje do bycia globalnym, wszechobecnym i kompleksowym aktorem stosunków międzynarodowych. Jednak Unia nie osiąga „pełnego aktorstwa”, gdyż nie wykorzystuje w pełni wszystkich

obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/south-stream-w-cieniu-sankcji/?k=analizy [dostęp 15.07.2014]. Innym bardzo charakterystycznym przykładem była reakcja np. społeczeństwa i klasy politycznej we Włoszech. W trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. wszystkie główne siły polityczne – łącznie z aktualną koalicją rządową – otwarcie głosiły poparcie dla polityki Rosji wobec Ukrainy, a w najlepszym razie deklarowały brak zainteresowania tą problematyką. Podobną sytuację można było zaobserwować m.in. w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji.

⁴⁵ Szerzej patrz: O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.

swoich instrumentów, przede wszystkim w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przedstawione powyżej słabości i braki UE w sposób istotny wpływają na siłę i znaczenie UE w stosunkach międzynarodowych. Wśród elit politycznych Europy istnieje tego świadomość. Jednak pytanie, czy poza tą świadomością UE podejmuje jakiegokolwiek kroki, by to zmienić? Niestety, jak ukazano w niniejszym artykule, brak strategicznej wizji, czym Unia ma być za lat kilka. Decyzje, spotkania, narady dotyczące WPZiB i WPBiO mają ograniczony charakter. Wpisują się w trend rozwoju małymi krokami, „poprzez techniczne usprawnienia i procesy oddolne, ale z pominięciem odpowiedzi na strategiczne pytania o poziom ambicji i cele UE w dziedzinie polityki międzynarodowej”⁴⁶.

Wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r., a następnie formułowanie się władz unijnych w połowie 2014 r., w tym przewodniczącego Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela, nie są i nie mogą być postrzegane jako szansa na nowe otwarcie w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Po pierwsze, przed UE zadanie wzmocnienia gospodarczego strefy euro oraz przewycięzenie problemu bezrobocia i stagnacji gospodarczej. Jean-Claude Juncker, wybrany w lipcu 2014 r. na szefa KE, kwestie te określił jako priorytetowe w jego kadencji. Po drugie, już sam spór o następcę Catharine Ashton pokazuje, jak odmienne są interesy poszczególnych państw członkowskich. Także konflikt ukraiński przedstawia to w sposób dobitny.

W tej sytuacji próba pogłębienia współpracy w zakresie WPZiB i EP-BiO, kluczowych dla operacyjnej skuteczności państw UE, traci na znaczeniu. Przy braku szerszego wspólnotowego kontekstu tych działań, zgody co do strategicznej wizji wymiaru międzynarodowego UE i woli jej realizacji trudno osiągnąć satysfakcjonujące rezultaty.

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

⁴⁶ M. Terlikowski, *Grudniowy szczyt Rady...*, op.cit.

relacji. Unia Europejska musi stawić czoła tym wszystkim wyzwaniom i słabościom. W innym przypadku, należy się zgodzić ze Zbigniewem Brzezińskim, zdaniem którego „wizja Europy jako politycznego i militarnego gracza wagi ciężkiej staje się coraz bardziej iluzoryczna”⁴⁷. Jednocześnie samo otoczenie międzynarodowe UE zmienia się – świat staje się wielobiegunowy, co widoczne jest zwłaszcza po 2008 r. By liczyć się w nim, poza sprawną i silną gospodarką Europa musi dysponować wiarogodną, skuteczną i efektywną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Kwestia ukraińska ukazuje nam, Europejczykom, że niebezpieczeństwo jest bliżej, niż to się niektórym wydaje. Czy zestrzelenie nad Donbasem malezyjskiego boeinga przez rosyjskich separatystów w lipcu 2014 r. stanie się punktem zwrotnym w europejskiej (wspólnotowej) polityce zagranicznej? Czas pokaże. Choć doszło do niewyobrażalnej tragedii, to należy pamiętać, że interesy poszczególnych państw członkowskich i struktura samej UE kierują się swoimi prawami i mechanizmami. Niewiele mają one wspólnego z logicznym myśleniem o UE jako jednej całości.

Abstract

On the Shortcomings and Deficiencies of the EU Foreign Policy

The European Union strives to be a global actor in international relations. However, we should note the numerous structural, geopolitical and systemic weaknesses and challenges in this regard. When describing the foreign and security policy of the EU, we can speak of distinct shortcomings and deficiencies. At present, the role of the EU in the field of military policy is limited. It has been effective neither in conducting the Common Foreign and Security Policy nor the Common Security and Defence Policy, which could have demonstrated its significant impact on the development of international relations on the global scale. The events in Ukraine and the attitude of the ‘EU-28’ towards Russia, and earlier the Arab Spring, have confirmed this conclusively. Despite numerous declarations and documents issued by the EU, we should not expect any landmark decisions regarding the formulation of the EU’s aims and tasks in the field of foreign and security policy. For almost two decades, the European Union has been unable to fulfil the resolutions concerning greater community involvement in solving the problems of international

⁴⁷ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Kraków 2013, s. 174.

security. It seems that there are no grounds to assume that the fundamental weaknesses of the EU's foreign and security policy will be overcome in the near future. In this article, the author shall analyse and present them in detail, as well as discuss the institutional, legal and treaty changes aimed at improving the effectiveness and operational functionality of the EU's foreign policy and hastening the development of common military capabilities.