

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

## **Potęga i niemoc. Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych (część 1)**

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnych stosunków międzynarodowych jest ich wielka niestabilność i zmienność. Większość paradygmatów, które od dziesięcioleci czy wręcz stuleci rządzą różnymi aspektami tych stosunków, straciła lub traci ważność; nowe zasady i reguły kształtują się natomiast z wielkim trudem, nie przyjmując jeszcze koherentnych form. Wszystko to stwarzać może zarówno wielkie zagrożenia, jak i nowe możliwości, w efekcie prowadzące do pojawiania się ogromnych wyzwań. Stawać przed nimi muszą wszyscy uczestnicy stosunków międzynarodowych, w tym zwłaszcza gracze największy i najpotężniejszy, do których bez wątplenia należy Unia Europejska. Stojące przed nią wyzwania wynikają, z jednej strony, z ewolucji jej sytuacji wewnętrznej, a z drugiej – pojawiają się w rezultacie zmian w otoczeniu międzynarodowym.

Lista owych wyzwań jest bardzo długa, obejmując – aby wymienić jedynie niektóre problemy – głęboki kryzys nie tylko gospodarczy, ale także instytucjonalny i nade wszystko polityczno-ideowy zachodzący w ramach Unii. Skutkuje on pojawianiem się takich negatywnych zjawisk, jak wzrost nastrojów eurosceptycznych i nacjonalistycznych w wielu państwach członkowskich, prowadzących do podważania samej idei integracji

---

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

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

Europy. W odniesieniu do sytuacji zewnętrznej mamy z kolei do czynienia m.in. z załamaniem się dotychczasowego globalnego modelu wolnorynkowego, liberalnego porządku gospodarczego i społeczno-politycznego. Idzie to w parze ze zmianami w ogólnoświatowym układzie sił toczącymi się na niekorzyść państw Zachodu; ewolucją procesów i zjawisk globalizacji czy wreszcie dalekosiędnymi, niezwykle ważnymi skutkami rewolucji w sferze informatyki albo szerzej – w zakresie wpływu nauki na życie ludzkości<sup>1</sup>.

Wspólnym mianownikiem dla tych wszystkich problemów jest to, że nawet jeśli zdają się mieć charakter tylko wewnętrzny, w pośredni lub bezpośredni sposób wiążą się z otoczeniem zewnętrznym, w jakim funkcjonuje UE. Procesy integracyjne zachodzące w Europie nie zachodzą bowiem w międzynarodowej próżni. Mamy tu do czynienia ze swego rodzaju dialektycznym sprzężeniem zwrotnym: wprawdzie Unia Europejska jest potężnym graczem mogącym w istotny sposób wpływać na to, co dzieje się na scenie globalnej, to jednocześnie – co trzeba mocno podkreślić – sama podlega bardzo silnym oddziaływaniom ze strony świata zewnętrznego. Jednym z wielu przykładów mogą być następstwa kryzysu, jaki wybuchł na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r. Kolejny raz pokazał on wyraźnie, w jak wielkim stopniu sytuacja poza granicami Unii może wpływać zarówno na jej pozycję międzynarodową, jak i na jej wewnętrzną sytuację polityczną i gospodarczą.

Wszystko to oznacza, że coraz większego znaczenia nabiera to, co można nazwać międzynarodowym wymiarem integracji europejskiej. W ujęciu metodologicznym wymiar ten obejmuje szeroką gamę różnego typu zagadnień odnoszących się do kwestii dwojakiego rodzaju: problemów naukowych o znaczeniu poznawczo-teoretycznym (np. badań podstawowych nad cechami charakterystycznymi czy znaczeniem UE jako uczestnika stosunków międzynarodowych) oraz spraw o charakterze bardziej praktyczno-empirycznym, obejmujących m.in. analizę relacji Unii z innymi uczestnikami tych stosunków czy jej zaangażowania w konkretne problemy współczesnego świata. Innymi słowy, międzynarodowy wymiar integracji europejskiej obejmuje zarówno całościowy kształt realnych stosunków łączących podstawowo-

---

<sup>1</sup> Zagadnienia te, zwłaszcza w kontekście rysowania się nowego ładu politycznego i gospodarczego, mają już bogatą literaturę polskojęzyczną. Patrz m.in.: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Warszawa 2014; J.M. Fiszer, J. Wódka, P. Olszewski, T. Paszewski, A. Cianciara, A. Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy*, Warszawa 2014; E. Halizak, *Geoekonomiczny trilateralizm UE–USA–Chiny: logika konfliktu i współpracy*, w: *Geoekonomia*, red. E. Halizak, Warszawa 2012; R. Kuźniar, *My, Europa*, Warszawa 2013; D. Milczarek, *Świat wobec wyzwań współczesności – spojrzenie europeisty*, „Studia Europejskie” 2012, nr 1; *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011.

wych aktorów procesów integracyjnych (czyli niegdyś Wspólnoty Europejskiej, a obecnie Unii Europejskiej) ze światem zewnętrznym, jak i wiążące się z tym pochodne kwestie badawcze, obejmujące rozmaite aspekty: polityczne, prawne, ekonomiczne, militarne, kulturowe itp.

Nie ulega wątpliwości, że sfera szeroko rozumianych relacji UE ze światem zewnętrznym zyskuje coraz bardziej na znaczeniu. Przejawia się to nie tylko rosnącą rolą wymiany gospodarczej i handlowej z zagranicą (w znacznym stopniu decydującej o rozwoju gospodarek państw unijnych), ale także coraz większą wagą zagadnień związanych z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem. Należą do nich m.in. takie kwestie, jak konieczność zapewnienia sobie bezpieczeństwa energetycznego w sytuacji, gdy większość nośników energii konsumowanej w Unii sprowadzana jest z zagranicy; rozwiązywanie problemów ochrony środowiska naturalnego, co wymaga ścisłej współpracy z partnerami na całym świecie; walka z międzynarodowym terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, która już dawno nabrała charakteru ponadnarodowego. Ostatnio doszła do tego konieczność przeciwstawienia się próbom zmiany międzynarodowego układu sił drogą zbrojnej agresji, czego przykładów dostarczyła m.in. polityka Rosji wobec Ukrainy czy wcześniej Gruzji lub też ekspansja tzw. Państwa Islamskiego na obszarach Bliskiego Wschodu.

Ujmując zagadnienie szerzej, trzeba stwierdzić, że od tego, w jaki sposób UE będzie w stanie rozwiązywać tego typu problemy, w dużym lub może decydującym stopniu zależeć będą perspektywy rozwoju oraz przyszłe losy Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Zagadnienie to staje się tym bardziej palące, że wyraźnie widać rysujące się słabości UE, w wielu przypadkach niemającej politycznych i militarnych możliwości wpływania na najważniejsze wydarzenia międzynarodowe.

Jakie zatem Unia Europejska ma szanse na przezwycięzenie swoich słabości? Analizę tego zagadnienia należy rozpocząć najpierw od próby przedstawienia fenomenu UE jako aktora we współczesnych stosunkach międzynarodowych, uwzględniając jej cechy charakterystyczne, pozycję i rolę oraz definicję.

## **1. Fenomen UE w stosunkach międzynarodowych**

### **1.1. Cechy charakterystyczne UE**

Jedną z zasadniczych cech charakterystycznych UE jako aktora na scenie globalnej jest jej ogromna złożoność oraz wyjątkowa unikatowość. Korzystając z oryginalnego, promieniującego na cały świat historycznego

dorobku europejskiego kręgu kulturowego, Unia stanowi jedyny w dziejach ludzkości przykład tak dalece zintegrowanego ugrupowania międzynarodowego, opierającego się na właściwych mu założeniach ideowo-politycznych, mniej lub bardziej precyzyjnie określanych jako wartości europejskie. UE charakteryzuje się przy tym cechami, z których wprowadzenie część nie jest unikatowa czy szczególna, ale których występowanie w sposób jednoczesny i łączny tworzy (na zasadzie swoistej synergii) nową jakość i czyni Unię bytem niepowtarzalnym.

Unikatowość Unii Europejskiej dotyczy przede wszystkim głębi i skali integracji. Należy wyraźnie podkreślić, że żadne inne ugrupowanie w świecie nie rozwinęło w tak dużym stopniu zachodzących w jego ramach procesów integracyjnych. Dotyczy to zarówno głębi przyjętych rozwiązań (czego dowodzi m.in. wyłączność kompetencji wspólnotowych w pewnych dziedzinach), jak i skali działań integracyjnych. Rozszerzając się stopniowo, objęły one praktycznie wszystkie – chociaż z różną intensywnością – sfery życia: gospodarkę, politykę, kwestie społeczne i kulturowe, badania naukowe, obronność itd. To samo odnosi się do kształtu organizacyjnego oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych – żadne z innych światowych ugrupowań integracyjnych nie osiągnęło takiego stopnia spójności i zarazem sprawności działań swoich instytucji.

Kolejną cechą charakterystyczną jest nieokreśloność fenomenu Unii Europejskiej, co potęguje trudności poznawcze przy prowadzeniu badań naukowych nad nią, a także ma implikacje w sferze praktyki politycznej. Unia, jako struktura znajdująca się *in statu nascendi*, podlega nieustannym przemianom i stanowi, jeśli można to tak określić, raczej toczący się proces niż osiągnięty stan. Chociażby z tego tylko powodu jest ona uczestnikiem stosunków międzynarodowych z wielkim trudem poddającym się wszelkim ocenom, analizom, a zwłaszcza kategoryzacji. Z poznawczego punktu widzenia, jak obrazowo określił to swego czasu ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors, „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym”.

Dodatkową komplikacją jest fakt, że badając – zarówno z perspektywy teorii naukowej, jak i praktyki politycznej – Unię Europejską jako aktora na scenie globalnej, mamy do czynienia ze strukturą bardzo niejednorodną w wymiarze instytucjonalno-prawnym oraz funkcjonalnym, którą należy traktować jako swoistą kategorię zbiorczą. Obejmuje ona bowiem nie tylko właściwą strukturę unijną, czyli Unię jako taką (na dodatek funkcjonującą, aż do wejścia w życie traktatu lizbońskiego, wraz ze Wspólnotami Europejskimi, nad którymi stanowiła rodzaj politycznej nadbudowy). Co niezwykle istotne, należy ponadto uwzględnić państwa członkowskie,

które wprawdzie wnoszą wkład w międzynarodową działalność Unii, ale jednocześnie prowadzą własne polityki zagraniczne. Cała ta struktura integracyjna opiera się na założeniach dwóch podstawowych modeli: federalizmu (zwanego też metodą wspólnotową) oraz konfederalizmu (metoda międzyrządowa)<sup>2</sup>.

Specyfika Unii Europejskiej przejawia się zatem jedynym w swoim rodzaju statusem w ramach stosunków międzynarodowych, który nie pokrywa się ze statusem ani państwa, ani klasycznej organizacji międzynarodowej. Wszystko to oznacza, że na potrzeby analizy międzynarodowego statusu UE niewystarczający wydaje się klasyczny podział na państwowych i niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Z tego względu lepszym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie Aronowskiej kategorii „jednostka polityczna”, przez którą należy rozumieć terytorialnie zorganizowaną polityczną zbiorowość, a zatem nie tylko państwa, ale także struktury w rodzaju UE. Zastrzeżenie to ma istotne znaczenie, gdyż w nauce o stosunkach międzynarodowych najczęściej przywoływana jest kategoria państwa (jako wciąż podstawowego uczestnika i podmiotu tychże stosunków), podczas gdy – co ponownie należy podkreślić – Unia jest bytem *sui generis*, na pewno nieodpowiadającym kryterium państwowości. Bez wątpienia stwarza to określone problemy badawcze, niemniej specyfika UE pozwala ją traktować jako jednostkę polityczną, wprawdzie bardzo unikatową, ale jednocześnie taką, do badania której można stosować podobne instrumenty badawcze, jak w odniesieniu do państwa.

## 1.2. Pozycja i rola UE

Do badania fenomenu Unii Europejskiej bardzo użyteczne mogą być dwie kluczowe kategorie z zakresu nauki o stosunkach międzynarodowych, a mianowicie koncepcje roli oraz pozycji międzynarodowej danej

---

<sup>2</sup> Podział taki nie jest oczywiście jedyny i możliwe są inne ujęcia. W sposób uproszczony można określić, że federalizm traktuje procesy integracji europejskiej w ujęciu ponadnarodowym (zakładającym powstawanie instytucji dysponujących uprawnieniami władczymi wobec państw), podczas gdy konfederalizm w zasadzie ogranicza integrację do współpracy międzyrządowej, prowadzonej przez państwa zachowujące swoje suwerenne uprawnienia. Chociaż koncepcje te zdają się mieć przeciwstawne założenia i cele (ale też mogą być traktowane jako etapy tzw. procesu federacyjnego), uzupełniają się, tworząc oryginalną „mieszankę” znajdującą odbicie w praktyce funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Z bogatej literatury na ten temat patrz: P. King, *Federalism and Federation*, London 2002; F. Delpérée, *La fédéralisme en Europe*, Paris 2000; F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999; *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wrocław 1998.

jednostki politycznej. Kategorie te same w sobie są obszerne pojęciowo oraz ciekawe poznawczo, aczkolwiek należy od razu wskazać, że zdecydowana większość koncepcji w tej dziedzinie rozpatruje pozycję i rolę w odniesieniu do państwa, a nie takich pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, jak UE<sup>3</sup>.

Nie wchodząc zatem w głębsze rozważania na ten temat, wystarczy wskazać, że międzynarodowa pozycja Unii Europejskiej może być uważana za mniej lub bardziej obiektywnie istniejący stan rzeczy, przejawiający się głównie pozostającym do dyspozycji UE różnorodnym potencjałem: demograficznym, gospodarczym, społecznym czy militarnym. Jest on określany podstawowymi wyznacznikami geopolitycznymi, takimi jak zasoby ludzkie, obszar, zdolności gospodarcze i militarne itp. Potencjał ten należy do czołowych w świecie; co więcej, okazuje się, że synergiczne skumulowanie efektu głębi i skali integracji z pozostałymi charakterystykami przynosi rezultaty nie tylko wyróżniające Unię wśród innych aktorów na scenie globalnej, ale przede wszystkim pozwalające jej na uzyskiwanie nad nimi swoistych przewag.

Można to zilustrować przykładem dokonań gospodarki unijnej, która, łącząc – dzięki mechanizmom jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej – wysiłki ekonomiczne państw członkowskich, zajmuje czołowe lokaty w świecie, biorąc przy tym aktywny udział w procesach globalizacji. Dowodzą tego przytaczane dalej podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, pokazujące, że państwa członkowskie UE dysponują łącznie PKB przewyższającym Stany Zjednoczone, zajmują czołowe miejsce w handlu światowym itd. W tym sensie pozycję UE w stosunkach międzynarodowych można oceniać jako bardzo wysoką.

Natomiast międzynarodowa rola oznacza określone sposoby zachowania Unii Europejskiej jako aktora na scenie światowej, który w praktyce wykorzystuje ów pozostający do jego dyspozycji potencjał. Unia operuje całym zestawem charakterystycznych dla siebie ról międzynarodowych. Spośród nich na plan pierwszy wysuwają się te wiążące się z udzielaniem wszechstronnej pomocy państwom trzecim, a ponadto role m.in. koncyliatora, promotora wartości demokratycznych czy zwolennika pokojowych rozwiązań problemów międzynarodowych<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> W polskiej literaturze przedmiotu do klasycznych należą prace Z.J. Pietrasia (np. *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989) oraz M. Sułka (m.in. *Podstawy potęgonomii i potęgotetrii*, Kielce 2001). Por. także D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

<sup>4</sup> Możliwe są oczywiście inne propozycje klasyfikacyjne – tak np. Ryszard Zięba wyróżnia następujące role UE: polityczna, w zakresie bezpieczeństwa, ekonomiczna oraz kulturowo-cywilizacyjna. Por. prace R. Zięby: *Unia Europejska jako ak-*

Wynika to z jeszcze jednej, niezwykle ważnej charakterystyki Unii jako aktora w stosunkach międzynarodowych. Otóż jej polityka opiera się na specyficznej filozofii, którą można ogólnie określić jako prymat wspomnianych wyżej wartości europejskich. Nie wnikając w spory definicyjne, co one dokładnie oznaczają, wystarczy wskazać, że w ujęciu szerszym obejmują one promowanie zarówno demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka, jak i specyficznego modelu rozwoju społecznego (symbolizowanego koncepcją „państwa dobrobytu”). Natomiast w odniesieniu do sfery aktywności międzynarodowej katalog ten jest uzupełniany wyraźnymi preferencjami dla dialogu, współpracy oraz rozwoju wszechstronnych więzi, przy jednoczesnym uznawaniu kroków retorsyjnych czy represyjnych za generalnie nieskuteczne oraz szkodliwe.

Należy bowiem pamiętać, że ogromnym, zapewne najważniejszym dorobkiem wspólnotowych struktur integracji europejskiej jest to, że zdołały one przez cały okres powojenny zapewnić pokojowy rozwój nie tylko swoim coraz liczniejszym członkom, ale także *de facto* całej Europie. Osiągnięto to tworząc (przy wsparciu ze strony amerykańskiego sojusznika) odpowiednie struktury bezpieczeństwa oraz współpracy politycznej, ekonomicznej i militarnej. Z jednej strony stwarzały one warunki uniemożliwiające występowanie konfliktów między państwami członkowskimi WE/UE, a z drugiej – odstraszały potencjalnych przeciwników z zewnątrz, w swoim czasie przede wszystkim kraje bloku komunistycznego. Takiej pozytywnej oceny nie może nawet zmienić fakt występowania w powojennej Europie konfliktów zbrojnych, jak np. na Bałkanach, ale tylko na skalę lokalną i w sposób niezagrażający pokojowi w całej Europie.

Na arenie międzynarodowej Unia Europejska jest zatem aktorem, do którego z powodzeniem znajduje zastosowanie koncepcja tzw. mocarstwa niewojskowego (*civilian power*). Mocarstwo takie oddziałuje na otoczenie międzynarodowe, używając głównie środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej. Do jego cech zalicza się m.in. odzeganie się od stosowania presji wojskowych na rzecz środków pokojowych, nadrzędność działań politycznych i dyplomatycznych w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych<sup>5</sup>.

---

tor stosunków międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 245–255 oraz *Unia Europejska*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 123.

<sup>5</sup> Szerzej patrz: D. Milczarek, *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2003, No. 4; S. Stavridis, *Why the ‘Militarising’ of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe*, “EUI Working Papers” 2001, No. 17.

Obydwie wspomniane kategorie – pozycję i rolę – należy rozpatrywać łącznie, gdyż występuje między nimi dialektyczna zależność. Ujmując rzecz skrótowo, pozycja międzynarodowa Unii Europejskiej wpływa na proces formułowania i realizowania charakterystycznego dla niej systemu ról międzynarodowych, które ze swej strony oddziałują na percepcję oraz kształtowanie się jej pozycji w świecie. Nie doszukując się w tych wzajemnych relacjach mechanicznego determinizmu, trzeba jednak wskazać, że za punkt wyjścia analizy można przyjąć raczej pozycję, jako kategorię bardziej obiektywną i dającą się – w szerszym zakresie niż rolę – badać empirycznie, przede wszystkim za pomocą wskaźników ilościowych. Z kolei przy badaniu międzynarodowej roli Unii trzeba w większym stopniu uwzględniać czynniki subiektywne, trudniej podlegające analizie ilościowej i zarazem stosunkowo łatwiej dające się badać za pomocą metod jakościowych oraz rozmaitych koncepcji teoretycznych.

Wskazać przy tym należy, że zarówno pozycja, jak i rola charakteryzują się pewną, jeśli można tak powiedzieć, „potencjalnością”, czyli zdolnością do zaistnienia i zadziałania, natomiast po to, aby to nastąpiło, konieczne jest pojawienie się niezbędnych środków oraz metod wprowadzania ich w życie. Samo bowiem dysponowanie przez UE najbardziej nawet rozwiniętym potencjałem, np. ekonomicznym (upoważniającym do zajmowania pozycji swoistego mocarstwa), jak też tylko wyrażanie zamiarów odgrywania określonej roli, np. promotora demokracji, nie wystarcza, aby zajmować pożądaną pozycję oraz odgrywać postulowaną rolę w świecie. Do tego konieczne jest wykorzystywanie owego potencjału w sposób przemyślany i odpowiedzialny, zgodnie z długofalową strategią. Co więcej, niezbędne jest do tego dysponowanie odpowiednim instrumentarium wykonawczym, na które składa się omawiana dalej tzw. polityka zewnętrzna UE.

### **1.3. Definicja UE**

Uwzględniając wszystkie elementy powyższej charakterystyki, można pokusić się o próbę skonstruowania definicji, która obejmowałaby najważniejsze elementy określające fenomen UE w stosunkach międzynarodowych. Należy to oczywiście do zadań bardzo trudnych, z tego też względu poniższa propozycja skupia się na wybranych aspektach, w mniejszym stopniu o charakterze instytucjonalno-prawnym, a bardziej funkcjonalnym.

Próby definiowania Unii Europejskiej komplikuje fakt, że łatwiej jest stwierdzić, czym ona nie jest: ani uczestnikiem państwowym, ani klasyczną organizacją międzynarodową. Z punktu widzenia analizy logicznej



najbezpieczniej byłoby zatem nie przypisywać jej własności (predykatu) uczestnika stosunków międzynarodowych w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia. Pozwoliłoby to na uniknięcie zarzutu popełnienia błędu logicznego polegającego na tym, że odebranie UE jednej z dwóch cech zbioru zamkniętego automatycznie nakazuje przyznanie jej cechy pozostałej. Nie przeszkadza to jednak w dodaniu do zbioru uczestników stosunków międzynarodowych nowej kategorii, a więc w rozszerzeniu ich tradycyjnego podziału na państwowych i pozapaństwowych.

Zgodnie z takim podejściem Unia Europejska stanowi jednoelementową kategorię (zbiór jednostkowy) uczestników stosunków międzynarodowych, których można by nazwać „uczestnikami nowego typu”, „wspólnotami międzynarodowymi nowego typu” lub też „ugrupowaniami integracyjnymi nowego typu”<sup>6</sup>. Wprowadzenie takiej nowej kategorii byłoby zabiegiem tym bardziej uprawnionym, że przecież nie można wykluczyć, iż w dalszej przyszłości pojawią się ugrupowania międzynarodowe o podobnej skali integracji wewnętrznej (choć w dającej się przewidzieć przyszłości niewiele na to wskazuje).

Można zatem powiedzieć, że Unia Europejska:

- stanowi samoistny byt czy też strukturę polityczno-organizacyjno-prawną będącą związkami (wspólnotą, zbiorowością) suwerennych państw, tworzącym regionalne ugrupowanie o najbardziej zaawansowanych w świecie procesach integracyjnych oraz będącym bardzo specyficznym i unikatowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych;
- zajmuje ważną pozycję oraz odgrywa istotną rolę w stosunkach międzynarodowych, dysponując własnym narzędziem oddziaływania na nie w formie tzw. polityki zewnętrznej UE.

Dla pełni analizy należy uwzględnić także aspekty wewnętrzne dotyczące tych zasad funkcjonowania Unii, które w określonej mierze odnoszą się do jej wymiaru międzynarodowego.

Dodać zatem można, że Unia Europejska realizuje wspólnie wytyczone przez jej członków różnorodne cele ekonomiczne, polityczne, militarne, społeczno-kulturowe i inne za pośrednictwem właściwych sobie mechanizmów, które obejmują zarówno tworzenie ponadnarodowych struktur decyzyjno-władczych (zgodnie z modelem federacyjnym/wspólnotowym), jak i współpracę międzyrządową (zgodnie z modelem konfederacyjnym/międzyrządowym), wykorzystując przy tym wspólnie określone i akceptowane sposoby oraz metody działania.

---

<sup>6</sup> Tak np. autorzy pracy *Unia Europejska jako nowy typ wspólnoty międzynarodowej* (red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002) używają – zgodnie z tytułem swego dzieła – określenia: „wspólnota międzynarodowa”.

Dysponując ogólną charakterystyką oraz roboczą definicją Unii Europejskiej jako aktora w stosunkach międzynarodowych, można zastanawiać się, w jaki sposób organizuje ona funkcjonowanie szerokiej sfery swych relacji ze światem zewnętrznym. Do tego konieczne jest zbadanie, jakimi możliwościami oraz instrumentami dysponuje Unia w tym zakresie.

## 2. Polityka zewnętrzna UE

Podstawowym elementem międzynarodowego wymiaru integracji europejskiej jest szeroko rozumiana sfera relacji UE ze światem zewnętrznym, obejmująca stosunki z państwami trzecimi, ich ugrupowaniami, organizacjami międzynarodowymi itd. Zakres przedmiotowy i podmiotowy tej sfery ulegał na przestrzeni lat ustawicznym przemianom, charakteryzującym się sukcesywnym rozszerzaniem liczby zagadnień, rosnącym stopniem ich kompleksowości oraz zacieśniającymi się między nimi współzależnościami. Unia Europejska wchodzi z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych w coraz bardziej skomplikowany, bogaty system interakcji obejmujący różnorodne dziedziny życia: politykę, gospodarkę, kwestie społeczne i kulturowe, obronność (aby wymienić tylko najważniejsze z nich).

Stojąc w obliczu konieczności uregulowania tej szerokiej dziedziny stosunków ze światem zewnętrznym, Wspólnoty Europejskie, a obecnie Unia Europejska, ustaliły szereg zasad i założeń, powołały określone instytucje oraz ustanowiły procedury składające się na kompleksową kategorię, którą określić można jako polityka zewnętrzną UE. Jest ona pod względem przedmiotowo-funkcyjnym podobna do narzędzi klasycznej polityki zagranicznej państwa, ale charakteryzuje się własną specyfiką, właściwą dla bytu tak oryginalnego, jak Unia.

W odniesieniu do tej problematyki mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem koncepcyjno-definicyjnym, z tego też względu powyższa kategoria nie jest oczywiście jedyną, jaka występuje w literaturze przedmiotu. Nie jest to również propozycja ściśle autorska, gdyż opiera się na istniejących już rozwiązaniach formalno-prawnych i propozycjach badawczych, a także funkcjonuje w międzynarodowym obiegu naukowym: w literaturze anglosaskiej jako *external policy*, we francuskiej zaś jako *politique extérieure*<sup>7</sup>. Powstała ona w ramach prób stworzenia kategorii bardziej

---

<sup>7</sup> Stosowanie terminu „polityka zewnętrzna” jest o tyle uzasadnione, że inne często stosowane określenie „stosunki zewnętrzne” (ang. *external relations*, fr. *relations extérieures*) odnosi się zdecydowanie bardziej do sfery relacji gospodarczych – szerzej patrz:

spójnej i zarazem użytecznej pod względem naukowym oraz praktycznym. Oznacza to, że skoro sferę relacji UE z otoczeniem międzynarodowym tak trudno jest określać i definiować, ową politykę zewnętrzną można wyróżnić przede wszystkim w kategoriach normatywnych (jako zbiór pewnych zasad kierujących określonymi politykami), a następnie funkcjonalnych, jako zestaw konkretnych instytucji, narzędzi i działań.

Można zatem stwierdzić, że w niniejszych rozważaniach polityka zewnętrzna Unii Europejskiej rozumiana jest jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje wspólnotowe, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym o charakterze przede wszystkim gospodarczym oraz polityczno-militarnym. Polityka ta dzieli się na dwie zasadnicze części: ekonomiczne stosunki zewnętrzne oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Trzeba przy tym wskazać, że podział unijnej polityki zewnętrznej na komponent ekonomiczny i polityczno-obronny ma oczywiście swoje uzasadnienie merytoryczne i funkcjonalne, ale nie jest ani ostry, ani tym bardziej nie ma charakteru wyłącznego. Bogactwo oraz częściowe nakładanie się na siebie problematyki obydwu części owej polityki powoduje, że z punktu widzenia zarówno analizy badawczej, jak i praktyki politycznej niejednokrotnie trudno jest precyzyjnie zakwalifikować dany proces czy zjawisko do określonej kategorii. Wynika to stąd, że różnego typu instrumenty polityki zewnętrznej stosowane są często w sposób mieszany, a jednocześnie nie wypracowano odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych w ramach całej polityki zewnętrznej.

Dokonując syntetycznej oceny polityki zewnętrznej UE, można stwierdzić, że jedną z jej zasadniczych cech charakterystycznych jest występowanie wyraźnie zauważalnej nierównomierności w rozwoju składających się na nią komponentów. Wiąże się z tym dodatkowy mankament, jakim jest niedostateczna koordynacja między komponentem ekonomicznym a polityczno-obronnym. Zasadniczym wyzwaniem, przed którym stoją owe komponenty, to konieczność zwiększenia efektywności ich działania (szczególnie potrzebna w przypadku tego drugiego), a ogólnie rzecz biorąc, nade wszystko konieczne jest nadanie całej unijnej polityce zewnętrznej wyższej, właściwej jej znaczeniu rangi w całości kształcie funkcjonowania Unii Europejskiej.

---

B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001; B. Soetendrop, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London–New York 1999; L. Balmond, J. Bourrinet, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris 1995.

Wszystko to oznacza to, że Unia dysponuje wprawdzie statusem swojego mocarstwa, które w wymiarze ekonomicznym ma zasięg światowy, ale w innych wymiarach, przede wszystkim polityczno-militarnym, ogranicza się co najwyżej do skali regionalnej. Mówiąc obrazowo, pomimo widocznego w ostatnim półwieczu ogromnego wzrostu znaczenia w świecie, Unia Europejska w skali globalnej pozostaje ekonomicznym olbrzymem i zarazem polityczno-militarnym karłem. W porównaniu bowiem z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych Unia nie ukształtowała oraz nie stosuje w pełni efektywnie kompletnego zestawu instrumentów, jakimi mogłaby dysponować w sferze stosunków z zagranicą. Tym samym nie wykorzystuje wszystkich swych obecnych i potencjalnych atutów, a więc tym samym nie gwarantuje ochrony wszystkich swoich interesów międzynarodowych.

Dla pełniejszej analizy tych zagadnień konieczne jest chociażby skrótowne zaprezentowanie obydwu głównych części składowych unijnej polityki zewnętrznej, czyli ekonomicznych stosunków zewnętrznych oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

## **2.1. Ekonomiczne stosunki zewnętrzne**

Ekonomiczne stosunki zewnętrzne, w decydującej mierze podlegające kompetencjom organów wspólnotowych (a więc mieszczące się w logice modelu federalistycznego), są od dawna dobrze rozwinięte, służąc umacnianiu całości europejskich procesów integracyjnych. Oceny tej nie mogą zmienić nawet dotkliwe skutki zapoczątkowanego w 2008 r. kryzysu gospodarczo-społecznego, jaki boleśnie dotknął gospodarkę UE, w tym zwłaszcza strefę euro.

Najlepiej o kondycji gospodarki unijnej świadczą dane makroekonomiczne. I tak, poczynając już od 2005 r. Unia Europejska zajęła pierwsze miejsce na świecie pod względem udziału w tworzeniu globalnego PKB (w ujęciu nominalnym), wyprzedzając na pozycji lidera Stany Zjednoczone. Tendencja ta utrzymuje się do chwili obecnej, podczas gdy w 2007 r., przed kryzysem, globalny PKB Unii wyniósł 16,9 bln dol., to według danych za 2013 r. wartość ta wzrosła do 17,3 bln dol. Oznacza to, że UE wytwarza ok. 25% światowego PKB, a tymczasem na USA, mające PKB w wysokości 17,1 bln dol., przypada ok. 22% PKB całego świata (następny wielki gracz, Chiny, mają udział w wysokości ok. 10%)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> *The EU in the world 2013 – a statistical portrait. Eurostat Statistical Books*, Luxembourg 2012, s. 18; *Eurostat – Tables, Graphs and Maps Interface (TGM) table*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&init=1&pc>

W odniesieniu do problematyki będącej głównym przedmiotem niniejszych rozważań, czyli relacji gospodarczych UE ze światem, należy wskazać, że Unia Europejska jest również liderem w światowym handlu towarami i usługami. Przed kryzysem, w 2007 r., Unia była największym eksporterem towarów na świecie – wartość jej eksportu wynosiła 1,2 bln euro, czym wyprzedzała Chiny, USA i Japonię. Była też drugim importerem towarów, sprowadzając ich za 1,4 bln euro i plasując się zaraz za Stanami Zjednoczonymi, których import wynosił blisko 1,5 bln euro.

Kryzys gospodarczy nie zmienił zasadniczo tego stanu rzeczy – Unia utrzymała pozycję największego eksportera towarów, ale zarazem stała się także, poczynając od 2009 r., największym importerem: w 2012 r. wartość unijnego eksportu towarów wyniosła ok. 1,7 bln euro, a importu – 1,8 bln euro (dla porównania: Chiny eksportują towarów za ok. 1,6 bln euro, a importują za ok. 1,4 bln euro, eksport Stanów Zjednoczonych wynosi zaś ok. 1,2 mld euro, a ich import – ok. 1,8 bln euro). Wszystko to daje Unii Europejskiej największy, 16% udział w światowym handlu towarami (wskaźnik ten dla USA wynosi 14%, a dla Chin 12%)<sup>9</sup>. Dodatkowo UE jest również największym w świecie eksporterem i importerem w handlu usługami: w 2012 r. jej udział w tego rodzaju handlu wynosił ok. 26%, podczas gdy Stanów Zjednoczonych – 17%, a Chin – ponad 7%<sup>10</sup>. Unia jest przy tym największym partnerem handlowym dla 80 krajów świata (dla porównania: Stany Zjednoczone dla 20)<sup>11</sup>.

O roli Unii Europejskiej w gospodarce światowej świadczą także wskaźniki dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Osiągnęły one najwyższy poziom w 2007 r., kiedy to wartość napływu BIZ do UE wyniosła ok. 860 mld dol., a wartość odpływów BIZ, czyli unijnych inwestycji za granicą, sięgnęła ok. 1,3 bln dol. Kryzys gospodarczy w istotny sposób dotknął cały rynek BIZ, ale w szczególności ten europejski – w 2012 r. w Unii zainwestowano tylko niecałe 260 mld dol., a wartość inwestycji unijnych w świecie ledwo przekroczyła 320 mld dol. Wprawdzie UE nadal pozostaje największym odbiorcą BIZ w skali

---

de=tec00001&language=en [dostęp 15.06.2014]; [http://ycharts.com/indicators/us\\_monthly\\_gdp](http://ycharts.com/indicators/us_monthly_gdp) [dostęp 15.06.2014].

<sup>9</sup> Por.: *International Trade and Foreign Direct Investment. 2013 edition*, Eurostat, Luxembourg 2013, s. 11–12; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122532.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122532.pdf) [dostęp 15.06.2014].

<sup>10</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc\\_149251.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149251.pdf) [dostęp 15.06.2014]; [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_111836.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111836.pdf) [dostęp 15.06.2014].

<sup>11</sup> *Why the European Union is an essential trade partner*, European Commission, Brussels 9.10.2012.

globu, jednak została wyprzedzona przez USA pod względem odpływów inwestycyjnych<sup>12</sup>.

Analizując politykę zewnętrzną Unii Europejskiej, wskazać także trzeba, że jej istotnym elementem jest system porozumień handlowych i gospodarczych, tworzących najgęstszą w stosunkach międzynarodowych sieć wszechstronnych powiązań łączących UE z większością państw świata. Do najważniejszych z nich należą umowy o wolnym handlu (FTA), zawierane w pewnych przypadkach w ramach tzw. umów o partnerstwie gospodarczym (EPA) lub jako elementy układów celnych i stowarzyszeniowych<sup>13</sup>. Wiąże się z tym fakt, że UE jest również liderem wśród dawców publicznej pomocy rozwojowej: Unia i jej państwa członkowskie łącznie przeznaczają 0,41% swego PKB na pomoc rozwojową w świecie, podczas gdy Japonia – 0,23%, a USA – 0,19% (dane za 2013 r.). Dotyczy to także pomocy humanitarnej: na UE przypada ok. 30% pomocy światowej, natomiast należące do niej państwa dodatkowo indywidualnie świadczą ok. 25% takiej pomocy<sup>14</sup>.

Biorąc owe wszystkie dane pod uwagę, można stwierdzić, że – przy wszystkich niedostatkach i trudnościach<sup>15</sup> – gospodarczy komponent unijnej polityki zewnętrznej nadal działa na rzecz wzrostu międzynarodowego znaczenia Unii Europejskiej, przede wszystkim na gospodarczej mapie świata. Nie ma tu wprawdzie żadnego automatyzmu i oczywiście należy aktywnie dbać – co Unia stara się czynić – o podtrzymywanie takich tendencji, ale, generalnie rzecz biorąc, efektywność tego komponentu należy oceniać pozytywnie.

---

<sup>12</sup> *The World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, UNCTAD, New York–Geneva 2013, s. 213.

<sup>13</sup> Obecnie funkcjonuje 30 umów o wolnym handlu łączących UE z wybranymi krajami bądź regionami świata. Dochodzi do tego 49 umów z krajami AKP, a także 10 FTA już wynegocjowanych i podlegających ratyfikacji oraz 13 będących w trakcie negocjacji bądź w przygotowaniu do nich. Por. *The EU's free trade agreements – where are we?*, European Commission, MEMO, Brussels 18.10.2013; *Overview of EPA*, European Commission, Brussels 05.06.2014, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf) [dostęp 10.06.2014].

<sup>14</sup> K. Zajączkowski, *Geoekonomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, w: *Geoekonomia*, red. E. Halizak, Warszawa 2012, s. 429–459. Por. także: *Polityka rozwojowa. Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa*, red. E. Latoszek, M. Proczek, Warszawa 2014.

<sup>15</sup> Tak np. można mieć poważne zastrzeżenia co do ogólnej konkurencyjności gospodarek unijnych oraz wobec zbyt niskich nakładów na badania naukowe i rozwój nowoczesnych technologii. Ponadto utrzymuje się dystans między UE a USA w zakresie poziomu życia mierzonego wskaźnikiem PKB *per capita*: wskaźnik ten, obliczany według parytetu siły nabywczej (PPP), wynosił w 2013 r. dla UE 34,5 tys. dol., a dla USA 52,8 tys. dol. Por. *The World Factbook CIA*, 17.06.2014, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html> [dostęp 23.06.2014].

## 2.2. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do funkcjonowania komponentu polityczno-militarnego występują wyraźne niedostatki. W skład tego komponentu wchodzi: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz będąca jej pochodną wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Pomimo pewnej ewolucji wciąż pozostają one domeną współpracy międzyrządowej, czyli oparte są generalnie na zasadach modelu konfederalistycznego. Powoduje to, że Unia Europejska dysponuje niedoskonałym systemem formułowania i przede wszystkim realizacji swej polityki zagranicznej, którą wciąż trudno wbrew jej nazwie określać jako rzeczywiście wspólną. Oznacza to, że w porównaniu z integracją ekonomiczną komponent ten jest stosunkowo słabiej rozwinięty i przy tym również o wiele mniej skuteczny.

Próby powołania do życia własnych struktur koordynacyjnych w sferze polityki zagranicznej czy stworzenia potencjału militarnego mają w dziejach integracji europejskiej długą historię. Nie rozwijając tego obszernego wątku, wystarczy wskazać nieudane zamiary utworzenia w 1954 r. Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, jak również – tym razem udane – powołanie do życia w latach 70. poprzedniczki drugiego filaru Unii, jakim była Europejska Współpraca Polityczna. Stworzona w Maastricht wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (funkcjonująca właśnie jako II filar UE) uzupełniona została powołaną pod koniec lat 90. europejską polityką bezpieczeństwa i obrony (po traktacie lizbońskim noszącą nazwę wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony), ale zręby własnych, autonomicznych sił zbrojnych Unia zaczęła tworzyć dopiero w 1999 r.<sup>16</sup>

Podjęto wówczas decyzję o sformowaniu tzw. sił szybkiego reagowania<sup>17</sup>, ale realizacja tego ambitnego zamierzenia zakończyła się praktycz-

---

<sup>16</sup> Z bogatej literatury na ten temat wydanej w Polsce por.: K. Badźmirowska-Maśłowska, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej: aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 2013; A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Geneza, Rozwój, Funkcjonowanie*, Warszawa 2013; D. Milczarek, *Foreign and Security Policy – A Challenge for the European Union*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013; I. Słomczyńska, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony: uwarunkowania, struktury, funkcjonowanie*, Lublin 2007; R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; J. Zajączkowski, *Wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

<sup>17</sup> Na szczycie w Helsinkach w grudniu 1999 r. państwa członkowskie zobowiązały się, że od 2003 r. będą gotowe do wystawienia w ciągu 60 dni i utrzymania przez co

nie fiaskiem. Unia Europejska napotkała w tej dziedzinie szereg trudności dotyczących m.in. niemożności zwiększania budżetów obronnych, transformacji sił zbrojnych czy uzupełniania braków technicznych<sup>18</sup>. W łonie Unii ujawniły się istotne różnice stanowisk wobec całej tej koncepcji, obejmujące całą paletę poglądów, różniących się zwłaszcza w kwestii relacji UE z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Względnym sukcesem okazało się jedynie osiągnięcie w 2003 r. gotowości do podejmowania cywilnych oraz militarnych misji i operacji zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO. W ostatnich latach tego typu działania Unia Europejska podejmowała m.in. w Demokratycznej Republice Konga oraz w regionie Sahele i Rogu Afryki. Misje te mają jednak charakter doraźny i stanowią jedynie uzupełnienie działań sił ONZ czy organizacji regionalnych, takich jak Unia Afrykańska. Wszystko zdaje się przy tym wskazywać, że europejskie siły wojskowe jeszcze długo nie będą zdolne do samodzielnego prowadzenia większych operacji za granicą.

Dodatkowym hamulcem ograniczającym funkcjonowanie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są braki w zakresie odpowiednich koncepcji strategicznych oraz źródeł finansowania. Wprawdzie w 2003 r. UE przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa zawierającą bez wątpienia szereg słusznych tez i postulatów, ale pojawiają się opinie, że jest ona niekompletna, brak jej szerszej wizji oraz nie odpowiada na podstawowe pytanie, w jaki sposób środki wojskowe mogłyby pomóc Europie w osiągnięciu celów politycznych<sup>19</sup>. Jak trafnie ujęli to uczestnicy jednej z konferencji poświęconej tym zagadnieniom, w Unii Europejskiej „nawet nie zapoczątkowano tworzenia wspólnej kultury strategicznej UE jako zbiorowego podmiotu polityki zagranicznej i obrony”<sup>20</sup>. W efekcie Unia i jej

---

najmniej rok sił wojskowych liczących od 50 do 60 tys. żołnierzy, zdolnych do podjęcia tzw. misji petersberskich (w ramach tzw. europejskiego celu operacyjnego).

<sup>18</sup> 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 rokują nadziei na szybki sukces. Brakuje także floty samolotów transportowych oraz zdolności tankowania w powietrzu.

<sup>19</sup> Por. 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; P. Vennesson, *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 65; J. Lindley-French, *W cieniu Locarno? Dlaczego europejska polityka obronna nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 51.

<sup>20</sup> Dokument końcowy konferencji zorganizowanej w grudniu 2013 r. w Pałacu Prezydenckim przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego: <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/o-prawdziwa-wspolna-polityke-bezpieczenstwa-i-obrony-polskie-oczekiwania-przed-grudniowym-szczytem-ue/> [dostęp 14.06.2014].



państwa członkowskie reagują zbyt późno na kryzysy międzynarodowe, które coraz bardziej wychodzą poza zasięg ich możliwości dyplomatycznych i wojskowych, opartych na niejasnych założeniach strategicznych<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o finansowanie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to wystarczy przytoczyć nieco retoryczne pytanie zadane przez jednego z badaczy: „Czego można dokonać w ramach WPZiB, jeśli na realizację tej polityki przeznaczona jest w Unii tyle, co na utrzymanie budynków urzędowych Unii?”<sup>22</sup> Chociaż należy odnotować systematyczny wzrost wydatków na ten cel (z 46 mln euro w 2002 r. do 406 mln euro w 2013 r.), to nadal jednak stanowi to zaledwie około 3,5% sum przyznawanych na prowadzenie całej polityki zewnętrznej Unii (ta z kolei w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych UE osiąga najniższy poziom finansowania spośród wszystkich głównych pozycji budżetowych).

Największym problemem jest jednak niewystraszający poziom budżetów wojskowych państw członkowskich UE. Widać to szczególnie wyraźnie w porównaniu z sytuacją panującą w Stanach Zjednoczonych – podczas gdy od 2001 r. Amerykanie przeznaczają na zbrojenia coraz większe sumy (w 2013 r. ponad 700 mld dolarów)<sup>23</sup>, to kraje unijne systematycznie je zmniejszają, argumentując to sytuacją kryzysową oraz bojąc się wzrostu deficytów budżetowych, ostro krytykowane przez społeczeństwa europejskie<sup>24</sup>. W efekcie, obecnie średnie wydatki na obronę 28 członków UE wynoszą ok. 270 mld dol., a większość państw członkowskich przeznaczają na ten cel jedynie ok. 1,5% PKB (USA – blisko 4,5% PKB)<sup>25</sup>. Oznacza to, że – z nielicznymi wyjątkami (jak np. Wielka Brytania i Polska) – nie dążą one do realizacji celu wyznaczonego przez NATO, jakim jest osiągnięcie

---

<sup>21</sup> Jak ostrzega wspomniany J. Lindley-French: „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” (idem, op.cit., s. 57).

<sup>22</sup> S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 45. Por. także: R. Kempin, M. Overhaus, *EU Foreign Policy in Times of the Financial and Debt Crisis*, „European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2, s. 179–194.

<sup>23</sup> Łącznie wydatki wszystkich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo międzynarodowe wyniosły ponad 1 bilion dol. – por. *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].

<sup>24</sup> Szerzej patrz: P. Zurawski vel Grajewski, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2012, nr 5(57).

<sup>25</sup> *European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks, and the industrial base*, Center for Strategic and International Studies, Washington, December 2012.

wskaźnika przynajmniej 2% PKB. Podkreślić przy tym należy, że istotnym problemem nie jest nawet sama wysokość nakładów na zbrojenia, które wydają się być wystarczające: „Problem polega na tym, że przeznaczenie tych środków jest nieracjonalne, często anachroniczne, realizowane na poziomie narodowym, bez żadnego wstępnego uzgodnienia między państwami członkowskimi”<sup>26</sup>.

Jak widać, w odniesieniu do możliwości efektywnego działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej największe braki i słabości występują w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dokładniejsza ocena owych słabości stanowi obszerne zagadnienie, do którego badania stosować można rozmaite narzędzia poznawcze. Do klasycznych w tym względzie należy koncepcja „luki możliwości-oczekiwania” (*capability-expectations gap* – CEG), powstającej między oczekiwaniami kierowanymi wobec polityki zagranicznej UE a realnymi możliwościami ich spełnienia<sup>27</sup>. Brak miejsca w niniejszych rozważaniach nie pozwala na szerszą prezentację tej ciekawej koncepcji, wystarczy zatem wskazać, że jej istota polega na konstatacji, że powołując w Maastricht wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, Unia Europejska „znacznie zwiększyła oczekiwania co do stworzenia kolektywnej dyplomacji, które to oczekiwania przewyższały możliwości jej instytucji, narzędzi i środków”<sup>28</sup>.

Dokonana w ramach powyższych rozważań skrótowa prezentacja głównych cech charakterystycznych Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, a także analiza podstawowych instrumentów jej polityki zewnętrznej pozwalają na podjęcie próby zastanowienia się nad tym, w jaki sposób można rozwiązać główne problemy stojące przed UE w tym zakresie. Zagadnieniom tym będzie poświęcona druga część niniejszego opracowania<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa 2012, s. 76.

<sup>27</sup> Por. prace Ch. Hilla: *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No. 3 oraz *Closing the capability-expectations gap?*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998. Patrz także: R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No. 3.

<sup>28</sup> R.H. Ginsberg, op.cit., s. 430.

<sup>29</sup> Druga, ostatnia część artykułu *Potęga i niemoc. Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych* ukaze się w następnym numerze „Studiów Europejskich”.

## **Abstract**

### **Power and Impotence. European Union as an Actor in International Relations (part 1)**

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