

Tomasz Grzegorz Grosse

UNIA EUROPEJSKA WOBEC WYZWAŃ ZMIANY ŁADU ŚWIATOWEGO: ANALIZA MECHANIZMÓW INTEGRACYJNYCH

1. WPROWADZENIE

Upadek ładu zimnowojennego przyniósł stosunkowo krótkotrwały okres dominacji Stanów Zjednoczonych Ameryki w polityce światowej. W ostatnim okresie widać jednak coraz wyraźniej słabnięcie pozycji międzynarodowej tego mocarstwa, czego przejawem jest kryzys gospodarczy (2008–2011) oraz rosnące znaczenie potęg regionalnych, w tym zwłaszcza krajów azjatyckich: Chin i Indii. Można określić obecne stadium stosunków międzynarodowych jako okres przejściowy, w trakcie którego będzie wyłaniał się nowy porządek globalny. Celem tego artykułu jest analiza polityki zagranicznej i obrony UE pod kątem możliwości aktywnego udziału Wspólnoty w kształtowaniu rodzącego się porządku. Niektórzy specjaliści uznają¹, że największym wyzwaniem dla tej polityki jest udział w negocjowaniu przyszłego systemu międzynarodowego (*global grand bargain*). Od skuteczności polityki europejskiej na arenie światowej zależy nie tylko miejsce Europy w tym systemie, ale również ostateczny kształt ładu międzynarodowego. Zamierzam najpierw określić najważniejsze tendencje w polityce światowej i europejskiej, wskazując m.in. na główne wyzwania zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Następnie przedstawię najważniejsze czynniki przyczyniające się do rozwoju polityki zagranicznej UE, a także te, które blokują jej kształtowanie. Przy tej okazji postaram się wskazać na główne mechanizmy polityki europejskiej, charakterystyczne dla procesów integracyjnych na Starym Kontynencie. Polityka zagraniczna

¹ Por. J. Howorth, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 3, s. 455–474; R. Hutchings, F. Kempe, *The Global Grand Bargain*, Foreign Policy Online, November 2008, <http://www.foreignpolicy.com/>, 27.08.2010.

jest ciekawym polem badawczym ukazującym szersze zjawiska dotyczące kluczowych problemów integracji europejskiej. Na tej podstawie przedstawię wnioski, w tym postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy Europa jest odpowiednio przygotowana do wyzwań zmieniającego się ładu międzynarodowego.

2. TRENDY ZMIAN W EUROPIE I NA ŚWIECIE

Upadek ładu zimnowojennego miał bardzo poważne konsekwencje geopolityczne zarówno dla Europy, jak również reszty świata. Z punktu widzenia sytuacji na Starym Kontynencie podstawowe znaczenie miało zniknięcie zagrożenia zewnętrznego ze strony Związku Radzieckiego i jego państw satelickich. Takie zagrożenie stanowiło istotny czynnik integracji regionalnej w Europie, a także wzmacniało relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Przypominało również o znaczeniu geopolityki. Dlatego po rozpadzie porządku dwubiegunowego coraz słabiej widoczne jest myślenie w kategoriach geopolitycznych w dyskursie europejskim. Reguły poprawności politycznej tej dyskusji ograniczają język geopolityki jako zagrażający integracji wewnętrznej na Starym Kontynencie. Inną konsekwencją upadku ładu dwubiegunowego było to, że niektóre państwa zachodnioeuropejskie postanowiły wzmocnić autonomię Europy wobec USA, a także poszukiwać bliższych strategicznych relacji z osłabioną Rosją. Nastąpiło zjednoczenie Niemiec (1990), dzięki któremu zyskały one większe znaczenie zarówno w Unii Europejskiej, jak również relacjach zewnętrznych. Kraje europejskie byłego bloku wschodniego przestały być sojusznikami geopolitycznymi Rosji, w większości zostały włączone do zachodnich instytucji i stały się bliskimi sojusznikami USA. W Europie dominujące znaczenie mają w dalszym ciągu instytucje powołane jeszcze w okresie zimnowojennym (NATO i Wspólnota Europejskiej, później UE). Jednak coraz bardziej widoczna jest stopniowa zmiana ładu międzynarodowego. Przejawem tej zmiany jest słabnąca rola Stanów Zjednoczonych Ameryki, które choć są w dalszym ciągu największym mocarstwem w skali globalnej, mają coraz mniejsze szanse na utrzymanie samodzielnej roli przywódczej na świecie. Rosną w siłę Chiny i inne kraje azjatyckie, co wskazywałoby na przenoszenie się punktu ciężkości w relacjach międzynarodowych w kierunku Dalekiego Wschodu.

Istotnym zjawiskiem jest silna współzależność relacji międzynarodowych. Jest to w części wynikiem rosnącego znaczenia wielobiegunowości w polityce światowej, a w części wynika ze zjawiska globalizacji. Zwiększająca się współzależność najlepiej widoczna jest w sferze gospodarczej, czego dowodem jest

konieczność wspólnego rozwiązywania problemów kryzysu gospodarczego między głównymi państwami (przykładem jest tutaj rosnąca ranga grupy G-20). Innym zjawiskiem wymagającym współpracy są zagrożenia klimatyczne. Ale również problemy dotyczące tradycyjnych obszarów bezpieczeństwa nie mogą być rozwiązywane jednostronnie, nawet przez największe mocarstwo. Ilustracją tego trendu są zagrożenia terrorystyczne oraz ryzyko rozpowszechniania się broni atomowej na kolejne państwa. Kolejnym zjawiskiem jest zwiększające się znaczenie gospodarki w sferze geopolitycznej. Bogactwo narodów wynikające z rozwoju gospodarczego jest kluczowym zasobem geopolitycznym wzmacniającym pozycję międzynarodową nowych potęg regionalnych. Zasadniczego znaczenia nabiera także umiejętność kształtowania relacji gospodarczych w polityce zagranicznej, które będą w długofalowej perspektywie przynosiły korzyści ekonomiczne i polityczne. Dotyczy to również kształtowania odpowiednich regulacji i instytucji międzynarodowych. Dlatego coraz częściej instrumenty zewnętrznej polityki gospodarczej stają się narzędziem geopolitycznym, co jest w literaturze określane mianem geoeconomiki².

Należy podkreślić, że zmieniająca się sytuacja międzynarodowa na świecie powoduje, że tradycyjna geopolityka nie tylko nie traci, ale nawet zyskuje na znaczeniu. Specjaliści wskazują³, że okresy zmian systemu międzynarodowego oraz stadium ładu wielobiegunowego są jednymi z najbardziej niestabilnych i konfliktogennych okresów w historii ludzkości. Choć zagrożenia w sferze militarnej w Europie znacząco się zmniejszyły, to jednak w dalszym ciągu sfera ta ma istotne znaczenie zarówno na świecie, jak dla państw członkowskich UE. Dobitnie świadczy o tym wieloletnie zaangażowanie dużej liczby tych państw w wojnę i stabilizację sytuacji w Iraku (2003–2010) i w Afganistanie (od 2001 r.). Pojawiają się nowi gracze, wyzwania i nowe instrumenty prowadzenia strategii geopolitycznej (zwłaszcza w obszarze gospodarki). Co więcej zarówno starzy, jak i pojawiający się gracze mają klarownie określone cele i strategie geopolityczne, co niestety, różni ich w opinii ekspertów⁴ od sytuacji Unii Europejskiej.

² Szerzej na temat geoeconomiki: E. Luttwak, *Turbokapitalizm: Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York, 1999); P. Lorot (red.), *Introduction à la Géoeconomie*, Economica 1999; T.G. Grosse, *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union*, Natolin Papers, nr 35, Natolin European Centre, Warsaw 2009.

³ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley 1979.

⁴ J. Howorth, op. cit., s. 464; A. Ayres, C.R. Mohan (red.), *Power Realignments in Asia: China, India and the United States*, New York: Sage 2009; D.C. Kang, *China*

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie gospodarki dla polityki międzynarodowej oraz podstawowe znaczenie ostatniego kryzysu ekonomicznego dla kształtowania potencjałów strategicznych na arenie globalnej – kolejnym trendem jest zwiększanie wpływu władz państwowych na procesy gospodarcze. Jest to związane z tendencjami protekcjonistycznymi w obliczu kłopotów ekonomicznych, ale również dotyczy kształtowania takiej polityki, która zapewni przewagi konkurencyjne narodowej gospodarce w rywalizacji globalnej. Przejawem tych tendencji są również próby zwiększenia kontroli nad zjawiskami gospodarczymi zarówno się w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Obejmuje to dążenie do uzyskania jak najbardziej korzystnych rozwiązań instytucjonalnych w skali regionalnej i globalnej.

W Europie widoczne jest rosnące znaczenie interesów narodowych, co odnosi się do wielu aspektów polityk publicznych. Wzrasta znaczenie mechanizmów międzyrządowych w procesach zarządzania politykami europejskimi oraz słabną instrumenty wspólnotowe. Niektórzy eksperci⁵ wskazują na rosnący sentyment antybrukselski oraz coraz silniejsze przekonania eurosceptyczne. Przejawem tego jest coraz większa niechęć do przekazywania kompetencji do instytucji wspólnotowych, także w zakresie polityki zagranicznej. Znajduje to wyraz w blokowaniu rozwoju polityk europejskich lub osłabianiu dotychczasowych instytucji, w tym nowych rozwiązań wprowadzonych przez traktat lizboński. Przykładem może być nominacja na prezydenta Rady oraz stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla dwóch mniej znaczących polityków europejskich. Według niektórych ekspertów⁶ dowodzi to tego, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) pozostanie pod silnym wpływem największych mocarstw europejskich. Jest to również próba odzyskania sterowności państw członkowskich nad sprawami krajowymi i obrona kompetencji narodowych w polityce zagranicznej. Równolegle zwiększają się próby wykorzystania

Rising: Peace, Power and Order in East Asia, New York: Columbia University Press 2007; L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, DC: Brookings, Washington 2009; L. Peral (red.), *Global Security in a Multi-polar World*, Chaillot Paper, No. 118, Paris: EU-ISS 2009.

⁵ Por. P. Vennesson, *Competing Visions for the European Union Grand Strategy*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 57–75; U. Krotz, *Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon*, „*Journal of Common Market Studies*” 2009, Vol. 47, nr 3, s. 555–578.

⁶ J. Howorth, op. cit., s. 456; A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, *New Treaty, New Influence? Europe's Chance to Punch Its Weight*, „*Foreign Affairs*”, Vol. 89, nr 2, March/April 2010, s. 104–119.

instrumentów unijnych przez poszczególne rządy, zgodnie z krajowymi interesami geopolitycznymi lub rozwojowymi⁷. Wspomniane tendencje wydają się być zgodne z rosnącym znaczeniem geopolityki, choć w przypadku Starego Kontynentu dotyczy to bardziej państw narodowych, a nie polityki UE.

Kolejnym trendem w polityce międzynarodowej jest rysujące się zbliżenie między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Rosją i głównymi państwami europejskimi (Niemcami i Francją). Jest to wynikiem osłabienia tych mocarstw w trakcie ostatniego kryzysu gospodarczego, jak również wspólnych wyzwań, na przykład związanych z kłopotami ekonomicznymi lub rosnącą potęgą mocarstw azjatyckich. Przejawem omawianej tendencji jest odejście przez wymienione państwa europejskie od polityki aktywnego poszukiwania autonomii wobec USA lub zastępowania NATO przez europejskie struktury obronne⁸. Było to jedną z przyczyn rozwoju unijnej polityki zagranicznej, zwłaszcza Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Zamiast tego starają się zwiększyć wpływ na działania podejmowane przez sojusz północnoatlantycki oraz politykę amerykańską. Przykładem tego zjawiska jest powrót Francji do struktur wojskowych NATO (2009). Państwa europejskie coraz częściej wykorzystują również potencjał Sojuszu dla prowadzenia własnych operacji zagranicznych (w ramach porozumienia „Berlin Plus” z 2003 r.). Wyraźna była zmiana polityki USA pod rządami prezydenta Baracka Obamy (począwszy od roku 2009) zarówno wobec sojuszników atlantyckich, jak i wobec Rosji. Przejawem zbliżenia wobec Moskwy było wznowienie rozmów o redukcji uzbrojenia strategicznego (zakończonych podpisaniem nowego porozumienia START w kwietniu 2010 r.) i rezygnacja z koncepcji tarczy antyrakietowej usytuowanej w Europie Środkowo-Wschodniej. Kolejnym dowodem tego zbliżenia jest coraz większa akceptacja dla rosyjskich aspiracji dotyczących odbudowy strefy wpływów w obszarze postradzieckim, czego jednym z przejawów jest faktyczne zamrożenie procesu przyjęcia Gruzji i Ukrainy do NATO.

Na marginesie warto wspomnieć, że zbliżenie między Zachodem a Rosją odbywa się na asymetrycznych warunkach, tj. nadmiernie korzystnych dla strony rosyjskiej⁹. Mocarstwa zachodnie praktycznie nie stawiają żadnych wstępnych warunków politycznych, a jedynie ustępują przed oczekiwaniami Moskwy. Tego typu podejście do Rosji jest w części wypadkową uwarunkowań

⁷ A. Toje, *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 171–190.

⁸ Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 114–115.

⁹ Por. R. Alcaro, E. Alessandri, *Engaging Russia: Prospects for a Long-Term European Security Compact*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 191–207.

wewnątrz europejskich, a zwłaszcza niespójności między działaniami różnych aktorów i instrumentów w stosunkach zewnętrznych. Wygrywa to Moskwa tworząc korzystne dla siebie relacje bilateralne z poszczególnymi państwami członkowskimi (m.in. z Włochami, Niemcami i Francją), a jednocześnie zabiegając o to, aby polityka Unii nie kolidowała z interesami rosyjskimi, ale im służyła¹⁰.

Jedną z niewiadomych jest w dalszym ciągu to, w jaki sposób kryzys gospodarczy (2008–2011) wpłynie na dynamikę zmiany ładu światowego, a także jak potoczą się procesy kształtowania ładu regionalnego w Azji Południowo-Wschodniej. Z punktu widzenia niniejszego artykułu podstawowym pytaniem jest to, czy Unia Europejska może aktywnie uczestniczyć w tworzeniu nowego porządku międzynarodowego? Jest to tym ważniejsze pytanie, że w świetle rozlicznych opinii¹¹ Europa coraz bardziej traci na znaczeniu w sprawach międzynarodowych. Jest to nawet traktowane szerzej – jako zapowiedź stopniowego końca dominacji Zachodu na świecie¹².

3. CZYNNIKI WSPIERAJĄCE ROZWÓJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE

Wśród zjawisk mających w ostatnich latach wpływ na rozwój unijnej polityki zagranicznej i obronnej bodaj największe znaczenie miał antyamerykański sentyment, widoczny zarówno wśród elit, jak i społeczeństw niektórych państw członkowskich (m.in. Niemiec, Francji, Włoch). Wiązało się to z chęcią zwiększenia autonomii geopolitycznej tych państw, i samej Unii w stosunku do USA. Jest to w literaturze także określane jako próba miękkiego

¹⁰ Świadczy o tym brak postępów w ratyfikacji przez Moskwę Karty Energetycznej, która miała zapewnić liberalizację rosyjskiego rynku i równe prawa dla inwestorów europejskich wobec przedsiębiorstw miejscowych. Innym przykładem jest coraz bardziej skromny zakres Partnerstwa Wschodniego, stanowiącego wyzwanie dla rosyjskiej strefy wpływów. Jednocześnie Unia i Rosja przyjęły Partnerstwo dla Modernizacji (2010), które ma m.in. na celu zwiększenie napływu europejskich technologii do Rosji, co jest niezbędne dla modernizacji gospodarki tego państwa.

¹¹ K. Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian views of Europe*, London: Chatham House 2006; L. Fioramonti, S. Lucarelli, *The EU viewed by the others: drawing some conclusions*, [w:] *The external image of the European Union*, (red.) S. Lucarelli, GARNET working paper No. 17/07, 2007; H. Mayer, *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, no. 1, s. 7–25.

¹² N. Gnesotto, *The growing powerlessness of the West*, „Europe’s World” [online], summer 2007, <http://www.europesworld.org/>, 18.03.2009.

równoważenia (*soft balancing*)¹³ pozycji geopolitycznej USA lub abrogacji, czyli uchylania się od realizowania zobowiązań sojuszniczych¹⁴. Bez wątplenia stosunek do Stanów Zjednoczonych Ameryki wynikał z niechęci do kierunków i metod politycznych tego państwa, zwłaszcza realizowanych pod kierunkiem prezydenta Georgea W. Busha (2001–2009). Sentyment antyamerykański był nawet traktowany jako jeden z fundamentów dla kształtowania w przyszłości wspólnej identyfikacji społecznej i europejskiej tożsamości obronnej¹⁵. Warto zauważyć, że opisywane zjawisko było wykorzystywane zarówno przez państwa dążące do wzmocnienia militarnych zdolności polityki europejskiej, jak również przez zwolenników Unii jako „potęgi normatywnej”, odwołującej się do pokojowych form działalności międzynarodowej. Jednak najbardziej znaczące było stanowisko Niemiec i Francji, które miały decydujący wpływ na rozwój europejskiej polityki zagranicznej i obronnej. Zgodnie z tym, co napisałem wcześniej – antyamerykanizm jako czynnik przyspieszający integrację europejską traci na znaczeniu. Jest to efektem zbliżenia geopolitycznego między USA, głównymi państwami europejskimi i Rosją. Ponadto aktorzy na scenie europejskiej dostrzegają trudności budowania autonomicznych wobec NATO i USA struktur obronnych, co wynika m.in. z poważnych ograniczeń finansowych związanych np. z kryzysem fiskalnym.

Kolejnym czynnikiem przyspieszającym rozwój polityki zagranicznej UE była wspomniana wcześniej idea uczynienia z UE nowego typu „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*)¹⁶, „potęgi normatywnej” (*normative*

¹³ T.V. Paul, *Soft Balancing in the Age of US Primacy*, „International Security” 2005, Vol. 30, nr 1, s. 46–71; R.J. Art, *Striking the Balance*, „International Security” 2005/6, Vol. 30, nr 3, s. 177–85; B.R. Posen, *European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?*, „Security Studies” 2006, Vol. 15, nr 2, s. 149–86; S.G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press 2007.

¹⁴ A. Toje, op. cit., s. 184–185.

¹⁵ J. Habermas, J. Derrida, *Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2003-06-02.

¹⁶ Według niej specyfiką polityki europejskiej w globalnym świecie jest rezygnacja z instrumentów odwołujących się do środków militarnych, szerzej: F. Duchêne, *Europe's role in world peace*, [w:] *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, (red.) R. Mayne, London: Fontana 1972, s. 32–47; F. Duchêne, *The European Community and the uncertainties of interdependence*, [w:] *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, (red.) M. Kohnstamm, W. Hager, Basingstoke: Macmillan 1973; także: H.W. Maull, *Europe and the new balance of global order*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4, 775–799; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 33–54.

power)¹⁷ lub „miękkiej siły” (*soft power*)¹⁸. Odwołuje się ona do pokojowych instrumentów w polityce zagranicznej, w tym prawa międzynarodowego i wielostronnych rozwiązań dyplomatycznych. Bazuje również na koncepcji bezpieczeństwa w wymiarze ludzkim (*human security*), postmodernistycznej i postsuwerennej idei, która zrywa z tradycyjnym spojrzeniem na bezpieczeństwo narodowe i suwerenność państw¹⁹. Zamiast tego skupia się na zapewnieniu podstawowych praw dla jednostek ludzkich. W tym sensie odchodzi od myślenia geopolitycznego na rzecz zapewnienia praw człowieka, pomocy rozwojowej, przeciwdziałania konfliktom zbrojnym itp. Istotne znaczenie ma to, że impulsem dla rozwoju tego kierunku polityki zagranicznej UE była chęć zapobieżenia militaryzacji Europy w ramach rozwoju struktur wojskowych EPBiO. Przewodziły temu państwa nordyckie i kraje neutralne, choć bardzo istotne dla sukcesu tego kierunku działań było wsparcie ze strony dyplomacji niemieckiej. Jest to również ideologia aktywnie promowana przez instytucje wspólnotowe, zwłaszcza Komisję i Parlament Europejski. W rezultacie w ramach polityki obronnej UE rozwinięto szereg niewojskowych instrumentów działań, przeciwdziałających konfliktom lub zapobiegających kryzysom. Wspomniane działania są obecne w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003) i jej znowelizowanej wersji tj. Raporcie o Wdrażaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2008). Rozwinięto również struktury instytucjonalne, w tym powołano w 2007 r. w Sekretariacie Rady zespół odpowiedzialny za planowanie i prowadzenie cywilnych operacji zarządzania kryzysowego UE (*Civilian Planning and Conduct Capability*). Choć omawiany czynnik przyspieszył rozwój polityki zagranicznej UE to jednocześnie utrudnił budowę jej zdolności militarnych. Może być więc przykładem istotnych wewnętrznych rozbieżności w Europie dotyczących kierunku, a nawet filozofii działań strategicznych na arenie międzynarodowej. Koncepcja „potęgi normatywnej” jest bliska neutralności w stosunkach międzynarodowych²⁰, a to niejednokrotnie oznacza pasywność i jest bardziej cechą charakteryzującą małe państwa, a nie mocarstwa. Według niektórych opinii²¹

¹⁷ Jest to koncepcja odwołująca się do bezkonfliktowego i perswazyjnego upowszechniania norm współpracy międzynarodowej, opierającej się na wartościach demokratycznych i pacyfistycznych. J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?* „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 2, s. 235–258.

¹⁸ Por. J.S. Ney, *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs 2004.

¹⁹ A. Toje, op. cit., s. 180–181; P. Vennesson, op. cit., s. 73.

²⁰ Por. P. Vennesson, op. cit., s. 64–66.

²¹ A. Toje, op. cit., s. 178, 181.

jest ilustracją słabości Unijnej myśli geopolitycznej, a więc również utrudnia możliwości odgrywania bardziej ambitnej roli w kształtowaniu nowego ładu międzynarodowego.

Skuteczność rozwoju polityki zagranicznej UE w kierunku „potęgi normatywnej” bazuje w dużym stopniu na specyfice dyskursu europejskiego i jego poprawności politycznej. Działania retoryczne były jednym z głównych czynników sukcesu państw skandynawskich i neutralnych w blokowaniu tendencji militarystycznych w polityce europejskiej²². Sprawność prowadzenia dyskusji na forum europejskim wielokrotnie w historii pozwalała mniejszym państwom członkowskim uzyskiwać korzystny dla siebie rozwój procesów integracyjnych. Ponadto wyjaśnia przyczyny, dla których największe państwa członkowskie mogą niekiedy zgadzać się na działania europejskie nie zawsze zgodne z własnymi interesami²³. Retoryka proeuropejska wspiera wprawdzie rozwój integracji, ale nie zawsze służy sprawnemu rozwiązywaniu konkretnych problemów. Właśnie dlatego niektórzy komentatorzy wskazują²⁴, że przypomina ona w coraz większym stopniu ideologię europejską, a nie pragmatycznie nastawioną politykę. Uznają również, że polityka zagraniczna UE w coraz większym stopniu staje się wehikułem dla euroentuzjastów, który ma zapewnić żywotność procesów integracyjnych. Służy więc faktycznie bardziej rozwiązywaniu problemów wewnątrz-europejskich, aniżeli w polityce światowej. Według niektórych opinii²⁵ tego typu spojrzenie na funkcję polityki zagranicznej i obronnej UE cechuje podejście dyplomacji niemieckiej. Nie powinno więc dziwić, że większość badań sondażowych wskazuje na poparcie społeczeństw europejskich dla rozwoju polityki zagranicznej Unii i pełnienia przez nią bardziej widocznej i znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych²⁶. Można je odczytywać bardziej przez pryzmat poparcia społecznego dla integracji europejskiej, aniżeli wsparcia konkretnych zmian instytucjonalnych bądź kierunków tej polityki. Należy jednak zauważyć, że coraz czę-

²² Szerzej: P.V. Jakobsen, *Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*, „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1, s. 81–102; A. Björkdahl, *Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 1, s. 135–154.

²³ F. Schimmelfenig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, Vol. 55, nr 1, s. 47–80.

²⁴ Ch. Bickerton, *Functionality In EU Foreign Policy: Towards a New Research Agenda?* „Journal of European Integration” 2010, Vol. 32, nr 2, s. 213–227; A. Toje, op. cit., s. 187.

²⁵ A. Toje, op. cit., s. 179.

²⁶ U. Krotz, op. cit., s. 559.

ściej – także na szczeblu europejskim – uwidaczniają się silne sentymenty narodowe i argumenty odwołujące się do interesów poszczególnych państw członkowskich.

Działaniom retorycznym towarzyszy inne zjawisko, które korzystnie wpływa na rozwój polityki zagranicznej UE. Mam na myśli proces socjalizacji brukselskiej, której owocem jest zbliżenie opinii politycznych między decydentami i urzędnikami pracującymi na co dzień w instytucjach europejskich²⁷. Omawiane zjawisko wspiera przede wszystkim kierunek rozwoju „potęgi normatywnej” w polityce zagranicznej UE. Kolejnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój omawianej polityki jest ekspansja kompetencyjna instytucji wspólnotowych, widoczna w wielu działaniach podejmowanych przez Komisję, Parlament, a także postanowieniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁸. Celem tych zabiegów jest taka interpretacja traktatów, która będzie zwiększała własne uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej UE, a także poprawi koordynację między działaniami wspólnotowymi i międzyrządowymi. Pomimo stopniowego zwiększania kompetencji instytucji wspólnotowych polityka zagraniczna Unii pozostaje jednak domeną uzgodnień między państwami członkowskimi²⁹. Jak wcześniej wspomniałem działania instytucji wspólnotowych nawiązują przede wszystkim do koncepcji „potęgi normatywnej”. Ponadto ekspansja kompetencyjna tych instytucji prowadzi do rywalizacji z państwami członkowskimi o władzę w Unii, której wynikiem jest usztywnienie stanowiska niektórych krajów i podejmowanie przez nie działań mających na celu odzyskanie wpływu w polityce europejskiej.

Jednym z najważniejszych czynników wspierających rozwój polityki zagranicznej UE jest zgodne działanie głównych państw europejskich. Eksperti przypominają³⁰, że największe postępy w tej dziedzinie dokonały się w trakcie prezydencji niemieckiej, francuskiej bądź brytyjskiej. Zbliżenie stanowisk wspomnianych krajów po wojnie irackiej (2003) może być czynnikiem pozytywnie wpływającym na politykę zagraniczną Unii³¹. Należy jednak pamiętać,

²⁷ Szerzej: S. Duke, S. Vanhoonacker, *Administrative Governance in CFSP: development and practice*, „European Foreign Affairs Review” 2006, Vol. 11, nr 2, s. 163–182.

²⁸ Szerzej: R.A. Wessel, *The Dynamice of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, „European Constitutional Law Review” 2009, Vol. 5, nr 1, s. 117–142.

²⁹ P. Rieker, *The EU – Acapable Security Actor? Developing Administrative Capabilities*, „Journal of European Integration” 2009, Vol. 31, nr 6, s. 703–719.

³⁰ A. Toje, op. cit., s. 174.

³¹ Por. T.G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, w druku.

że różnice interesów między tymi państwami były niejednokrotnie przyczyną poważnych trudności dla wspólnej polityki zagranicznej UE.

4. BARIERY POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE

Jedną z podstawowych barier dla rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE jest brak wyraźnego zagrożenia zewnętrznego. Jak wcześniej wspominałem, po upadku ładu zimnowojennego znikło ryzyko konfliktu z Rosją i jej państwami satelickimi. Inne zagrożenia, np. terrorystyczne lub konflikty regionalne w bliskim sąsiedztwie granic UE, nie stanowią wystarczającego wyzwania mobilizacyjnego dla budowania potencjału obronnego lub silnych instrumentów w polityce zagranicznej. W odpowiedzi na te wyzwania Unia zadawała się m.in. współpracą policyjną, zapisami traktatowymi umożliwiającymi wzajemną pomoc w razie ataku terrorystycznego (tzw. klauzula solidarności³²) oraz dość słabymi instrumentami polityki sąsiedztwa i zapobiegania konfliktom. W Traktacie o Unii Europejskiej zawarto wprawdzie ustęp³³, według którego jeśli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe kraje mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków. Jednak zdaniem ekspertów³⁴, powyższe zapisy nie dają podobnych gwarancji sojuszniczych jak art. 5 traktatu północnoatlantyckiego. Zostały natomiast utrzymane wcześniejsze zapisy traktatowe o poszanowaniu specyficznego charakteru polityki obronnej niektórych państw (wielu państw neutralnych względnie prowadzących politykę neutralności), ich zobowiązania wobec NATO lub ich przekonania, że wspólna obrona jest wykonywana w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego³⁵. Wspomniane regulacje dowodzą tego, że Unia nie stwarza alternatywy wobec NATO, a także, że utrzymują się znaczące rozbież-

³² Umożliwia ona również pomoc w zakresie klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Por. art. 222, *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008, s. 148.

³³ Por. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008.

³⁴ S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?* „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, nr 1, s. 27–43.

³⁵ Por. art. 42, ust. 2. Zostały one dodatkowo wzmocnione w protokole 11 do traktatu lizbońskiego. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 38, 278.

ności interesów między państwami członkowskimi w zakresie strategicznego ukierunkowania polityki obronnej UE.

Kwestia odmiennych interesów geopolitycznych i tradycji strategicznych w państwach członkowskich stanowi kolejną istotną barierę dla rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE³⁶. Choć dominujące znaczenie w procesach integracyjnych mają największe państwa, nie bez znaczenia było ostatnie poszerzenie wspólnoty (2004–2007) do 27 członków, co zwiększyło różnorodność stanowisk wobec polityki zagranicznej UE. Warto wymienić trzy główne linie podziałów wewnętrznych w zjednoczonej Europie. Po pierwsze, między państwami opowiadającymi się za rozwojem współpracy wojskowej (m.in. Francją i Wielką Brytanią) a państwami neutralnymi lub sprzeciwiającymi się militarystyce polityki obronnej UE (m.in. skandynawskimi). Po drugie, odmienne jest stanowisko wobec współpracy transatlantyckiej, czego najlepszym przykładem był konflikt wobec interwencji amerykańskiej w Iraku (2003)³⁷. Jak wcześniej wspomniałem w ostatnim okresie ta linia podziału uległa złagodzeniu, choć w dalszym ciągu widoczne są różnice w podejściu poszczególnych państw do przyszłej roli NATO, w tym również kwestia poszerzenia tego sojuszu np. o Gruzję i Ukrainę. Wreszcie trzecim obszarem rozbieżności jest stosunek wobec Rosji. Wprawdzie nastąpiło w ostatnim czasie zbliżenie między Waszyngtonem, Moskwą i stolicami największych państw europejskich, ale w dalszym ciągu niektóre kraje – zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej – obawiają się polityki rosyjskiej. Jednocześnie poważnym wyzwaniem strategicznym dla państw tego regionu będzie w najbliższych latach rysujące się zbliżenie geopolityczne między mocarstwami zachodnio-europejskimi, USA i Rosją.

Dobłą ilustracją zróżnicowań interesów jest historia początków polityki obronnej UE. Mam na myśli porozumienie francusko-brytyjskie zawarte w Saint Malo w 1998 r. dotyczące rozwoju zdolności obronnych UE. Jednak oba kraje odmiennie interpretowały przyszłą rolę polityczną nowych instrumentów. Dla Londynu miały one wzmocnić sojusz transatlantycki, w tym odpowiedzieć na oczekiwania USA w zakresie większego zaangażowania wojskowego i finansowego krajów europejskich. Natomiast dla Paryża była to próba „miękkiego równoważenia” (*soft balancing*) pozycji geopolitycznej

³⁶ Szerzej: A. Menon, U. Sedelmeier, *Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy*, „West European Politics” 2010, Vol. 33, nr 1, s. 75–92; J. Howorth, op. cit., s. 462; U. Krotz, op. cit., s. 565–567; P. Vennesson, op. cit., s. 65, 68; A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 107.

³⁷ Szerzej: T.G. Grosse, op. cit.

Stanów Zjednoczonych Ameryki w Europie i na świecie. Wspomniane rozbieżności osłabiły możliwości szybkiej budowy instrumentów wojskowych, co wykorzystały kraje dążące do wzmocnienia pokojowych instrumentów w polityce obronnej UE. Jest to również przykład rywalizacji między poszczególnymi rządami o wpływ na kierunki rozwoju polityki europejskiej i szerzej: o władzę w Unii. Jest to związane z chęcią wykorzystywania instrumentów unijnych do własnych celów geopolitycznych (zarówno wewnątrz europejskich, jak i w polityce zewnętrznej).

Według ekspertów³⁸, różnice między państwami członkowskimi odpowiadają za słabość myśli geopolitycznej na szczeblu europejskim, w tym przyczyniają się do trudności wypracowania spójnej strategii polityki zagranicznej UE. Przykładem może być choćby to, że inicjatywę prezydenta Francji (z roku 2008) dotyczącą wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa zablokowały zgodnie Wielka Brytania i Niemcy³⁹. Podobne rozbieżności towarzyszyły pracom nad Raportem o Wdrażaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2008), co przyczyniło się do znacznego zawężenia zakresu tego dokumentu i obniżenia jego rangi. Różnice między członkami Unii powodują, że polityka zagraniczna UE ulega doraźnym interesom, niejednokrotnie w reakcji na bieżące lub nawet incydentalne wydarzenia na scenie międzynarodowej.

Kolejnym problemem jest wielość aktorów na poziomie europejskim. Uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej w Unii ma m.in. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, prezydent Komisji Europejskiej, prezydent Rady, a nawet niektórzy ministrowie państwa sprawującego prezydencję rotacyjną (w tym m.in. odpowiedzialni za spotkania Rady ds. Ogólnych). Ponadto w politykę zagraniczną zaangażowani są przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, kilku komisarzy i odpowiednie struktury ich dyrekcji generalnych, wyżsi urzędnicy Sekretariatu Rady, specjalni przedstawiciele Unii w wybranych państwach lub regionach świata itp. Kompetencje poszczególnych podmiotów nawzajem się nakładają i są dość słabo skoordynowane. Przykładem są niektóre dyrekcje Komisji Europejskiej odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne, które nie podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Także

³⁸ A. Toje, op. cit.; H. Mayer, *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, no. 1, s. 7–25; A. Deighton, V. Mauer, *Securing Europe? Implementing the European security strategy*, Zürich: ETH 2006. Także: *A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 20.03.2010.

³⁹ A. Toje, op. cit., s. 174.

wewnątrz struktur Rady pojawiają się spory, nie tylko między państwami członkowskimi, ale np. urzędnikami cywilnymi i wojskowymi. W rezultacie zarządzanie operacjami antykryzysowymi nie jest wystarczająco efektywne, o ograniczonych możliwościach planistycznych i wspierających poszczególne misje, bez odpowiednich szkoleń personelu lub możliwości ewaluacji podejmowanych działań, a co najważniejsze – bez poprawiania struktur administracyjnych z myślą o przyszłości⁴⁰.

Innym przykładem są problemy koordynacji między działaniami zarządzanymi przez struktury międzyrządowe (w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) a tymi będącymi w kompetencjach Komisji Europejskiej (handel zagraniczny, energetyka, polityka sąsiedztwa i rozszerzenia Wspólnoty, pomoc rozwojowa i humanitarna itp.). Warto zauważyć, że do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie wejdą prawdopodobnie urzędnicy Komisji odpowiedzialni za ww. działania, co pogłębi omawiane trudności⁴¹. W rezultacie instrumenty zewnętrzne polityk gospodarczych Wspólnoty są dość słabo powiązane z polityką zagraniczną i obronną (WPZiB). Znacząco ogranicza to skuteczność na arenie międzynarodowej. Powoduje m.in., że instrumenty gospodarcze są słabo lub w ogóle niezwiązane z celami geopolitycznymi, zamiast tego podlegają stosunkowo wąskim interesom sektorowym, które niekiedy mogą być nawet sprzeczne z interesami strategicznymi w polityce zagranicznej. Oprócz nakładających się lub nieostrych kompetencji problemem jest niska legitymacja polityczna unijnych urzędników. W wielu sprawach muszą oni polegać na nieformalnych konsultacjach z państwami członkowskimi (zwłaszcza tymi największymi), jak również na zasobach informacjach, finansowych bądź organizacyjnych tych krajów. Władza na szczeblu unijnym jest więc dość słaba i dodatkowo rozproszona.

W dalszym ciągu na spotkaniach międzynarodowych Unię reprezentuje zbyt wiele podmiotów, które niejednokrotnie mają problemy w uzgodnieniu wspólnego stanowiska. Przykładem są obrady grupy G-20, gdzie przedstawicielami Europy są m.in.: przewodniczący Komisji Europejskiej, prezydent Rady, premier rządu sprawującego prezydencję rotacyjną, szef Europejskiego Banku Centralnego oraz liderzy 6 krajów członkowskich (czterech stałych uczestników i dwaj zaproszeni gościnnie)⁴². Kolejnym kłopotem koordynacyjnym jest również to, że polityka stosunków bilateralnych państw członkowskich

⁴⁰ P. Rieker, op. cit., s. 714–716.

⁴¹ Por. S. Vanhoonacker, N. Reslow, *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, „European Foreign Affairs Review” 2010, Vol. 15, nr 1, s. 1–18.

⁴² Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 112; <http://www.g20.org>, 27.08.2010.

nie zawsze jest odpowiednio uzgodniona z polityką instytucji europejskich. Pomimo traktatowej zasady lojalności i solidarności państw członkowskich z polityką Unii⁴³, prawo wtórne stosowane w omawianym obszarze, tj. wspólne stanowiska (*common positions*) oraz wspólne akcje (*joint actions*) dość słabo wiążą prawnie członków Unii i pozostawiają im duży zakres swobody dla narodowych polityk zagranicznych⁴⁴.

Wielość aktorów oraz nie zawsze precyzyjne regulacje traktatowe sprzyjają rywalizacji instytucjonalnej. Jest to zjawisko, które niekiedy sprzyja postępowi integracji, zwłaszcza w kierunku wspólnotowym. Jednak bywa także dysfunkcjonalne i przyczynia się do nieoczekiwanych konsekwencji. Przykładem są kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie zapobiegania konfliktom i pomocy humanitarnej, które w ostatnich latach niektóre państwa członkowskie starały się włączyć do międzyrządowych mechanizmów polityki obronnej UE (EPBiO). Wspomniana tendencja pogłębiła w opinii specjalistów⁴⁵ problem braku przywództwa w polityce zagranicznej i obrony UE i utrudniła skuteczne prowadzenie działań. Kolejnym problemem jest skomplikowanie procedur uzgodnieniowych i długotrwałość dyskusji nad kierunkami polityki zagranicznej UE. Należy również wspomnieć o tym, że większość decyzji w dalszym ciągu podejmowanych jest jednomyślnie⁴⁶. Przy wielu aktorach i niejednokrotnie rozbieżnych interesach prowadzi to do trudności w podejmowaniu jednoznacznych i szybkich działań lub rozmywa politykę europejską⁴⁷.

Wśród barier rozwoju polityki zagranicznej UE należy wymienić słabość zasobów finansowych pozostających w dyspozycji tej polityki. Budżet Unii na lata 2007–2013 na tzw. działania zewnętrzne wprawdzie wzrósł o 29 proc. w stosunku do wcześniejszego okresu budżetowego (2000–2006), ale w dalszym ciągu jest niewielki. Stanowi około 6 proc. całości budżetu UE i jedynie około 0,06 proc. PKB w UE. W większości jest przeznaczony na pomoc rozwojową w krajach słabiej rozwijających się, krajach stowarzyszonych lub objętych polityką sąsiedzką UE. Bezpośrednio na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa przeznaczono tylko 1,7 mld euro, czyli około

⁴³ Art. 24, ust. 3 TUE, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 30.

⁴⁴ Szerzej: R.A. Wessel, op. cit., s. 129–134.

⁴⁵ Ch. Bickerton, op. cit., s. 220.

⁴⁶ Por. wyjątki od głosowania jednomyślnego w ramach WPZiB: art. 31 ust 2 TUE, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 33–34. Szerzej: T.G. Grosse, op. cit.

⁴⁷ A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 80–81.

0,2 proc. budżetu Unii. Działania wojskowe są finansowane poza budżetem UE, bezpośrednio przez państwa członkowskie (za wyjątkiem tzw. mechanizmu ATHENA, który pokrywa do 10 proc. wspólnych kosztów danej operacji). W dodatku większość mechanizmów jest uznaniowych i nieczytelnych dla opinii publicznej (a niezależnych np. od wysokości krajowego PKB)⁴⁸. Powoduje to, że ciężary finansowe pokrywają dobrowolnie rządy, zgodnie z własnymi preferencjami i możliwościami. Stwarza to przewagę dla najbogatszych i najbardziej aktywnych w sferze polityki obronnej państw członkowskich. Najczęściej środki przeznaczane na omawianą współpracę są skromne i wystarczają na prowadzenie misji wojskowych (lub policyjnych) jedynie w dość ograniczonym zakresie. Widać również dystans państw członkowskich do zwiększania wydatków na politykę unijną. Dobrym przykładem w tym względzie jest ograniczenie aspiracji wojskowych nakreślonych w Helsinkach w roku 1999 (*Helsinki Headline Goal*)⁴⁹ i ich zastąpienie w roku 2004 przez skromniejsze cele operacyjne (*Headline Goal 2010*)⁵⁰.

Niechęć państw członkowskich do wydatków obronnych jest pochodną uwarunkowań historycznych. Parasol ochronny USA nad Europą w okresie zimnowojennym sprzyjał kształtowaniu się w krajach europejskich struktury wydatków budżetowych, w której zamiast na obronność fundusze były przeznaczane na rozwój gospodarki lub systemy zabezpieczeń społecznych. Warto zauważyć, że wydatki na obronność we wszystkich państwach członkowskich EU wynoszą zaledwie około połowy wydatków Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także wyraźnie ustępują wydatkom amerykańskim na nowe

⁴⁸ Por. A. Bendiek, *The Financing of the SFSP/ESDP: There is a democratic deficit problem!* CFSP Forum 2006, Vol. 4, nr 6, s. 8–16.

⁴⁹ Na spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 r. szefowie państw i rządów Unii Europejskiej przyjęli Cel operacyjny (*Helsinki Headline Goal*) dotyczący rozwijania wspólnych zdolności wojskowych. Do 2003 r. państwa członkowskie miały być zdolne do wysłania w rejon kryzysu w ciągu 60 dni 50–60 tys. żołnierzy gotowych do wykonywania pełnego zakresu misji petersberskich i do działania w rejonie dyslokacji przez co najmniej rok. Plan ten nie został zrealizowany i zastąpiony Nowym Europejskim Celem Operacyjnym 2010.

⁵⁰ Nowy Cel operacyjny 2010 (*Headline Goal 2010*) został zatwierdzony na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. Najbardziej widocznym przykładem zmienionego podejścia jest realizacja koncepcji grup bojowych UE, zgodnie z którą powstaną mniejsze jednostki (po ok. 1500 żołnierzy), ale zdolne do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez Unię Europejską decyzji politycznej, i wyspecjalizowane w działaniu w trudnych warunkach terenowych i klimatycznych. Por. A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 83–84; Ł. Kulesza, *Europejski Cel operacyjny 2010*, Biuletyn PISM 2005, nr 7 (252), 28 stycznia.

uzbrojenie i prace badawcze w dziedzinie wojskowości⁵¹. W rezultacie unijna polityka zagraniczna dysponuje niewielkim budżetem i słabymi instrumentami oddziaływania⁵². Również zasoby ludzkie, jakimi dysponują instytucje unijne są nadzwyczaj skromne. Przykładowo tylko ok. 3 proc. urzędników Komisji pracuje w DG RELEX⁵³, przy czym jedynie 0,3 proc. zajmuje się sprawami powiązаныmi bezpośrednio z WPZiB. Z kolei w Sekretariacie Rady zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej i obronnej obsługuje niecałe 10 proc. pracowników tej instytucji⁵⁴.

Problemy polityki obronnej UE wynikające z niewystarczających zasobów finansowych i organizacyjnych miała rozwiązać m.in. Europejska Agencja Obrony. Została ona powołana w roku 2004, a projekt traktatu lizbońskiego poświęca jej dość wiele miejsca, w tym w odniesieniu do realizowania współpracy strukturalnej grupy państw⁵⁵. Agencja ma na celu m.in. monitorować poziom zdolności wojskowych państw członkowskich i realizowania przyjętych zobowiązań, wspierać współpracę w zakresie wspólnych zamówień uzbrojenia, prac badawczych, rozwoju przemysłów związanych z obronnością. Warto jednak zauważyć, że agencja będzie pełniła jedynie funkcje pomocnicze w zakresie monitoringu i koordynacji. Nie może zastąpić deficytu środków finansowych przeznaczanych na obronność na poziomie europejskim i w państwach członkowskich. Zasadnicze decyzje w zakresie wzmocnienia zasobów będących w dyspozycji polityki zagranicznej i obronnej UE leżą więc w gestii rządów narodowych i w dużym stopniu zależą od zgodności interesów geopolitycznych między nimi. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym wolę polityczną do zwiększania tych zasobów mogą być w najbliższych latach trudności budżetowe związane ze skutkami kryzysu gospodarczego (2008–2011).

Innym sposobem poprawy potencjału administracyjnego miało być wprowadzenie traktatem lizbońskim Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Pomimo tego, że jest ona dopiero na etapie tworzenia eksperci wskazują na to⁵⁶, że będzie to instrument o stosunkowo niewielkiej liczbie dyplomatów i możliwościach finansowania z budżetu UE. Ponadto nie wejdą do niej wszy-

⁵¹ S. Duke, op. cit., s. 37.

⁵² D. Allen, M. Smith, *Relations with the Rest of the World*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, Annual Review, s. 163–181; A. Toje, op. cit., s. 187.

⁵³ Dyrekcja Generalna KE zajmująca się sprawami zewnętrznymi (*external relations*).

⁵⁴ Szerzej: P. Rieker, op. cit., s. 710–711.

⁵⁵ Protokół nr 10, art. 1, 3. Zob. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 277.

⁵⁶ S. Vanhoonaeker, N. Reslow, op. cit..

scy urzędnicy brukselscy zajmujący się sprawami zewnętrznymi Wspólnoty a państwa członkowskie utrzymują silne wpływy na funkcjonowanie tej struktury. W jej skład wejdą bowiem m.in. przedstawiciele oddelegowani przez narodowe służby dyplomatyczne⁵⁷. Ponadto deklaracja 13 załączona do traktatu wyraźnie wskazuje, że *utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie naruszają obecnej odpowiedzialności Państw Członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych*⁵⁸. Warto w tym miejscu przypomnieć badania, które wskazują, że wraz z rozwojem integracji europejskiej intensywnie rozrasta się obsługa dyplomatyczna państw członkowskich w Europie⁵⁹. Potwierdza to podstawowe wnioski płynące z dotychczasowej analizy: państwa członkowskie niechętnie delegują suwerenne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i obronnej na poziom wspólnotowy i starają się utrzymać wpływ na strategiczne decyzje (m.in. poprzez możliwość weta).

Według niektórych ekspertów⁶⁰ do tego dochodzi zjawisko unikania odpowiedzialności lub pasywności niektórych państw europejskich w polityce zagranicznej. Jedne skupiają się bardziej na budowaniu identyfikacji europejskiej, a nie rozwiązywaniu problemów zewnętrznych. Inne z kolei przesuwać problemy na UE, ale bez odpowiednich środków finansowych lub zgody na silniejsze instrumenty w polityce zagranicznej. Przyjęcie ideologii „potęgi normatywnej” jest w tej sytuacji niezwykle wygodne, ale jest również wyrazem systemowej słabości UE na arenie światowej⁶¹.

⁵⁷ Oprócz tego europejska służba działań zewnętrznych będzie rekrutowana z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej. Por. art. 27, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 32.

⁵⁸ Por. *Deklaracje Dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83, 30.3.2010, s. 343.

⁵⁹ Por. Ø. Bratberg, *Bilateral Embassies In an Integrated Europe: a Case of Institutional Robustness?* „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, nr 2, s. 235–253.

⁶⁰ Ch. Bickerton, op. cit., s. 215–217.

⁶¹ T.G. Grosse, op. cit.; A. Hyde-Price, *A ‘tragic actor’? A realist perspective on ‘ethical power Europe’*, „International Affairs” 2008, Vol. 84, nr 1, s. 29–44.

5. GŁÓWNE CECHY I MECHANIZMY INTEGRACYJNE

(a) Asymetria legitymacji politycznej

Polityka zagraniczna i obrony UE jest inspirującym przykładem funkcjonowania mechanizmów integracyjnych na Starym Kontynencie. Ukazuje zarówno bariery, jak i impulsy dla rozwoju Unii Europejskiej, które można wykorzystać w szerszej skali – dla zrozumienia unikalnej specyfiki tej organizacji międzynarodowej⁶². Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma asymetria władzy i legitymacji politycznej między silnym poziomem narodowym a stosunkowo słabą Unią⁶³. Kłopoty polityki zagranicznej Unii są bezpośrednim skutkiem tych uwarunkowań. Ponieważ w Europie nie ma wspólnoty politycznej (*polity*) ani odpowiednio legitymizowanej władzy na szczeblu europejskim – nie ma również ośrodka odpowiedzialnego za identyfikowanie i realizowanie wspólnych dla całej organizacji interesów geopolitycznych. Rodzi to skutki w postaci słabości strategicznej, jak również niewystarczających zasobów i instrumentów jakimi dysponuje Unia na arenie międzynarodowej. Jest to m.in. powiązane z brakiem mechanizmów federalizmu fiskalnego (wspólnych podatków) i silnych instrumentów militarnych (europejskiej armii). Natomiast mocna legitymacja narodowych systemów polityki zagranicznej powoduje, że pozostają one w dużym stopniu autonomiczne wobec polityki europejskiej. Wspomniana polityka jest zdominowana przez międzyrządowe mechanizmy zarządzania, a ponadto działania Unii na arenie międzynarodowej w dużym stopniu zależą od zasobów i woli politycznej państw członkowskich. Nawet Europejska Służba Działań Zewnętrznych powstaje przy dużym udziale dyplomatów narodowych, a przedstawicielstwa Unii za granicą nie zastępują ambasad państw członkowskich.

(b) Polityka unijna jako instrument państw członkowskich

Kolejnym mechanizmem europejskim jest wykorzystywanie instrumentów europejskich przez państwa członkowskie do realizacji własnych interesów

⁶² Por. E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Rozdział III: *Złożony charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.

⁶³ Szerzej: T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwyciężania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96; A. Bendiek, op. cit.

(zarówno wewnątrz Unii, jak i poza jej granicami). Należy zauważyć, że jest to tylko jedna z wielu opcji dla rządów narodowych, stosowana w zależności od okoliczności⁶⁴. Przykładem mogą być operacje militarne prowadzone z własnej inicjatywy (np. Wielka Brytania i Polska w Iraku w 2003 r.⁶⁵), w ramach struktur NATO (interwencja w Kosowie w 1999 r.), pod auspicjami UE, ale korzystając ze środków NATO (w Macedonii w 2003 r.), wyłączne misje EU (np. w Kongo w 2003 r.).

(c) Asymetria władzy i korzyści politycznych

Głównymi kreatorami polityki zagranicznej UE są państwa członkowskie, w szczególności największe oraz najsilniejsze gospodarczo i politycznie. Jednocześnie pewien wpływ mogą mieć także mniejsze kraje, o ile potrafią zbudować odpowiednią koalicję na arenie unijnej, zręcznie odwołując się do retoryki europejskiej i są gotowe zaangażować istotne środki finansowe na realizowanie własnej polityki. Jednak regułą jest asymetria władzy politycznej między członkami Unii, na rzecz największych mocarstw europejskich. Ciekawym przykładem może być sukces zwolenników koncepcji „pokojowej siły” na arenie europejskiej, czyli przede wszystkim stosunkowo małych krajów neutralnych i państw skandynawskich. Należy jednak przypomnieć, że ich działania w kluczowych momentach decyzyjnych uzyskiwały wsparcie głównych graczy, m.in. dyplomacji niemieckiej. Odmiernym przykładem jest nierównowaga liczby urzędników pochodzących z poszczególnych państw członkowskich realizujących działania zewnętrzne UE. Na przykład wśród 115 szefów delegatur UE za granicą w połowie roku 2010 nie było żadnego Polaka i tylko dwóch urzędników pochodzących z Europy Środkowo-Wschodniej (Litwin i Węgier). W ramach Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) i w dotychczasowej służbie zewnętrznej (RELEX DEL) na ponad 1700 zatrudnionych – ze starych państw członkowskich wywodziło się ponad 92 proc. personelu, a z Polski tylko 36 osób (ok. 2 proc.)⁶⁶. Biorąc pod uwagę, że Europejską Służbę Działań Zewnętrznych tworzą również delegaci z poszczególnych państw członkowskich wspomniane szacunki dają wyobrażenie o bardzo nierównych wpływach politycznych poszczególnych krajów. Asymetria władzy najczęściej przekłada się na odmienne wpływy polityczne,

⁶⁴ A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 81.

⁶⁵ W działaniach morskich brały również udział Dania i Hiszpania.

⁶⁶ Por. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 8–9.

jak również korzyści prowadzonej polityki zagranicznej. Zdaniem ekspertów⁶⁷ podjęte na arenie unijnej instrumenty uprzywilejowują określonych aktorów i ich interesy, m.in. poprzez dystrybucję unijnych środków finansowych, wpływ na proces polityczny, obsadę kluczowych stanowisk i rezultaty podejmowanych działań.

(d) Nieoczekiwane rezultaty

Choć w polityce unijnej dominujące znaczenie mają największe państwa członkowskie to również mniejsze kraje potrafią w istotny sposób wpływać na jej kierunki. Podobnie rzecz się ma z rezultatami tej polityki i wynikającymi z tego korzyściami dla poszczególnych podmiotów. Nawet najbardziej wpływowy kraj nie jest w stanie w pełni kontrolować skomplikowanych negocjacji europejskich. W rezultacie dość częstym zjawiskiem w polityce unijnej jest nie zawsze zgodny z oczekiwaniami skutek działań⁶⁸. Na przykład kraje dążące do powstania polityki obronnej UE (głównie Francja i Wielka Brytania) nie przewidziały skali mobilizacji po stronie zwolenników koncepcji „potęgi normatywnej”, które w dużym stopniu utrudniły militaryzację EPBiO. Bilans unijnych negocjacji jest wielce niejednoznaczny. Przynosi określone korzyści dla dużej grupy krajów, choć nie zawsze w pełni zgodny z ich interesami. Polityka europejska w dużym stopniu pozostaje zgodna z europejską retoryką i unijną poprawnością polityczną, choć słabość instrumentów operacyjnych obniża jej wiarygodność na arenie międzynarodowej. Najważniejszą konsekwencją omawianego mechanizmu europejskiego jest nieskuteczność podejmowanych działań, połowiczne osiągnięcie rezultatów, trudności realizowania zbyt wielu celów lub deklaracji politycznych itp.

(e) Otwarte podejście do rozwoju integracji

Innym zjawiskiem wynikającym z wcześniej przedstawionych mechanizmów polityki europejskiej jest wprowadzanie nowych rozwiązań w sposób nieostry, pozostawiający szerokie pole do interpretacji. Jest to bardziej otwieranie kolejnych możliwości i późniejsze „sprawdzanie ich w boju”, tj. kształtowanie pod wpływem praktyki politycznej. Tworzy to przestrzeń do rywalizacji

⁶⁷ P. Lascoumes, P. Le Galès, *Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, Governance 2007, Vol. 20, nr 1, s. 1–21; S. Vanhoonacker, N. Reslow, op. cit., s. 4; A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 76.

⁶⁸ A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 77, 87, 89.

między instytucjami europejskimi, a także o wpływy między państwami członkowskimi i innymi aktorami na scenie europejskiej (także pochodzącymi spoza UE). Omawiany mechanizm skutkuje brakiem określenia docelowego modelu polityki zagranicznej UE, jak również głębszego uzasadnienia (sensu) istnienia tej polityki. Chodzi o uzasadnienie racji bytu polityki UE w odniesieniu do suwerennych uprawnień państw członkowskich.

(f) Słabość strategiczna

Na płaszczyźnie strategicznej skutkiem rozbieżności interesów i rozbudowanych procedur decyzyjnych jest odejście od długofalowego podejścia do określania celów, zwłaszcza w perspektywie geopolitycznej⁶⁹. Widoczna jest skłonność do doraźnych interwencji, a nieskoordynowanych i długofalowych działań. Inną tendencją jest przedkładanie interesów poszczególnych państw lub interesów określonych sektorów nad dobrem całej Wspólnoty. Jest to zwłaszcza widoczne przy okazji trudności powiązania zewnętrznych polityk gospodarczych Unii z celami jej polityki zagranicznej (WPZiB). Z biegiem czasu wyraźna jest tendencja do ograniczania zakresu problemowego strategii UE. Nie zawsze priorytety są wzajemnie uzgodnione lub hierarchicznie uporządkowane. Jednocześnie pewną tendencją jest realizowanie niejako „przy okazji” dodatkowych celów politycznych, m.in. związanych z pogłębieniem integracji europejskiej. Brakuje odpowiednio silnych instrumentów realizacyjnych, co obniża wiarygodność strategii (zarówno w UE, jak i na zewnątrz). Według niektórych ekspertów⁷⁰, tego typu podejście wskazuje innym mocarstwom, że Unia rezygnuje z ambicji odgrywania poważniejszej roli w kształtowaniu nowego porządku międzynarodowego.

(g) Integracja dla integracji

Skutkiem słabości instrumentarium wdrożeniowego jest zjawisko traktowania polityki zagranicznej, jako wspierającej tworzenie identyfikacji europejskich i pogłębiającej wewnątrz europejskie procesy integracyjne, a nie środek do realizowania celów w polityce zagranicznej⁷¹. Niektórzy politycy bardziej

⁶⁹ N. Casarini, A.C. Musu (red.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007; D. Allen, M. Smith, op. cit.; J. Howorth, op. cit., s. 463; S. Duke, op. cit.; A. Toje, op. cit.; H. Mayer, op. cit.; A. Deighton, V. Mauer, op. cit..

⁷⁰ A. Toje, op. cit., s. 189.

⁷¹ A. Toje, op. cit., s. 189; Ch. Bickerton, op. cit., s. 223.

skupiają się więc na wymiarze ideowym i retorycznym, niż konkretnych działaniach, co dość dobrze koresponduje z koncepcją „potęgi normatywnej”. Towarzyszy temu zjawisko socjalizacji brukselskiej i deliberacji europejskiej. Są one wprawdzie korzystne dla integracji, zwłaszcza wspólnotowych mechanizmów działania. Jednak eksperci wskazują na to⁷², że polityka zagraniczna Unii zbyt mocno koncentruje się na wewnętrznych dyskusjach i problemach europejskich niż wyzwaniach zewnętrznych.

6. WNIOSKI I SCENARIUSZE NA PRZYSZŁOŚĆ

Na podstawie przeprowadzonej analizy dochodzę do wniosku, że Unia jest niezbyt dobrze przygotowana na zachodzące zmiany ładu międzynarodowego. W szczególności nie będzie mogła skutecznie włączyć się do negocjacji przyszłego systemu światowego (*global grand bargain*). Zbyt mocno koncentruje się na wewnętrznych problemach, a zbyt słabo na wyzwaniach zewnętrznych. Unia działa poniżej własnego potencjału (co jest najlepiej widoczne w porównaniu do wielkości wspólnego rynku), a nawet poniżej możliwości jakie już w chwili obecnej dają traktaty europejskie⁷³. Specjaliści podkreślają⁷⁴, że nie może być uznana za „pełnokrwistego” aktora geopolitycznego. Jednolita i silna polityka zagraniczna UE pozostaje w najlepszym wypadku wyzwaniem odległej przyszłości. Wśród największych słabości tej polityki należy wymienić brak odpowiedniej strategii geopolitycznej i instrumentów militarnych. Problemem jest niewłaściwa koordynacja zewnętrznych polityk gospodarczych z WPZiB. Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie gospodarki w sferze geopolitycznej jest to poważna słabość. Tym bardziej że w Europie widoczne jest zjawisko przejmowania kontroli nad politykami gospodarczymi przez partykularne grupy interesów sektorowych bądź narodowych. Można również dostrzec tendencję do emancypacji tych grup interesów poza kontrolę władz publicznych ze szkodą dla strategicznych interesów w obszarze geopolityki⁷⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski można prognozować przynajmniej trzy scenariusze na przyszłość. Po pierwsze, obserwowana słabość Unii na

⁷² Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 118.

⁷³ P. Rieker, op. cit., s. 718.

⁷⁴ U. Krotz, op. cit., s. 557, 569; A. Toje, op. cit., s. 189; R. Alcaro, E. Alessandri, op. cit., s. 196; T.G. Grosse, op. cit.

⁷⁵ T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 2–3, Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2008.

plaszczyźnie geopolitycznej może być jej cechą trwałą. Pociąga to za sobą pasywność w polityce zagranicznej i grozi całkowitą utratą kontroli nad procesami zmiany ładu światowego. Przejawem tej tendencji byłoby osłabienie możliwości efektywnej współpracy zarówno z USA, jak i z Rosją, co obniży wpływy wszystkich tych mocarstw na kształtowanie nowego ładu międzynarodowego. Według niektórych specjalistów⁷⁶, najbardziej prawdopodobna jest ewolucja obecnego systemu w kierunku wielobiegunowości, w ramach której do dotychczasowych instytucji międzynarodowych zbudowanych w okresie dominacji Zachodu będą włączane nowe mocarstwa regionalne. Jednak słabość Europy może zamiast tego przyczynić się do stopniowego zastępowania starych instytucji przez zupełnie nowe, tworzone przez wschodzące mocarstwa światowe, np. Chiny. W przypadku relacji z Rosją grozi natomiast pogłębienie asymetrycznych relacji, które będą przede wszystkim korzystne dla Rosji i niektórych korporacji europejskich, ale niekoniecznie przyniosą korzyści dla UE w wymiarze geopolitycznym.

Drugi scenariusz zakłada pogłębiającą się dominację największych państw członkowskich w polityce zagranicznej UE. Warunkiem tego kierunku byłoby trwałe zbliżenie interesów geopolitycznych tych państw, a także stopniowa militaryzacji polityki obronnej (EPBiO). Tego typu możliwości stwarza m.in. procedura współpracy strukturalnej⁷⁷. Umożliwia ona rozpoczęcie intensywniejszej kooperacji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony wybranej grupie państw. Najważniejsze decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, w dodatku tylko w gronie krajów uczestniczących w tej współpracy. Stwarza to duże możliwości usprawnienia procesu decyzyjnego, a więc również okazję do przełamania ograniczeń EPBiO. Opinie na ten temat są wśród ekspertów zróżnicowane. Według jednych⁷⁸ brak zgody wobec celów strategicznych oraz niewystarczające zasoby utrudnią skuteczne wykorzystanie omawianej procedury. Natomiast inni uznają⁷⁹, że może ona prowadzić do wzmocnienia współpracy politycznej między niektórymi rządami. Jak pokazuję w innym miejscu⁸⁰, może tworzyć asymetryczne relacje władzy między liderami tej formy współdziałania a krajami słabszymi lub mającymi odmienne

⁷⁶ Por. J.G. Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?*, Foreign Affairs 2008, Vol. 87, nr 1, January–February, s. 23–37.

⁷⁷ Art. 46, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 40–41.

⁷⁸ S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Paper 20, Royal Institute for International Relations 2008, s. 17.

⁷⁹ Por. J.-E. de Neve, *The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 4, s. 503–521.

⁸⁰ T.G. Grosse, op. cit.

interesy geopolityczne. Współpraca największych krajów będzie miała znaczenie nie tylko na polu polityki obronnej, ale może również oznaczać wzmocnienie przywództwa politycznego tych państw w innych obszarach integracji europejskiej. Mogłoby to prowadzić do swoistej powtórki XIX-wiecznego koncertu mocarstw w Europie. Mam na myśli zdominowanie polityki unijnej przez geopolityczne interesy największych państw członkowskich, jak również faktyczne podporządkowanie tym interesom „wewnętrznych peryferii”⁸¹ europejskich m.in. poprzez instrumenty UE.

Trzecim – najmniej prawdopodobnym w realizacji – scenariuszem rozwoju polityki zagranicznej UE byłby transfer władzy z poziomu narodowego do Unii. W pierwszym etapie należałoby się spodziewać wzmocnienia instytucji europejskich wybieranych w powszechnym głosowaniu, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Chodziłoby o uzyskanie odpowiedniej legitymizacji politycznej dla transferu uprawnień na poziom UE. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych Ameryki pokazują⁸², że niezbędnym kolejnym etapem powstania silnej polityki zagranicznej jest zakończenie konsolidacji władzy w ramach wewnętrznych procesów politycznych. Wyrazem tego jest wzmocnienie instytucji wykonawczych (kosztem ustawodawczych) oraz wprowadzenie federalizmu fiskalnego i federalnych sił zbrojnych. Taki scenariusz oznaczałby powstanie federacji europejskiej, co jest niezwykle trudne w Europie. Zwłaszcza biorąc pod uwagę gradualne i pokojowe mechanizmy dotychczasowego rozwoju integracji europejskiej⁸³. Warto przypomnieć, że w przypadku USA wstrząsem umożliwiającym dokonanie „przełomu instytucjonalnego” od konfederacji do federacji była wojna secesyjna.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych mechanizmów zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie głównych tendencji w tym zakresie dokonujących się pod wpływem kryzysu gospodar-

⁸¹ Koncepcję podporządkowania i eksploataowania „wewnętrznych peryferii” w ramach imperium brytyjskiego pokazał m.in.: M. Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536–1966*, Berkeley: University of California Press 1975.

⁸² Por. Z. Selen, *Power is Always in Fashion: State-Centric Realism and the European Security and Defence Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, nr 2, s. 397–416.

⁸³ Szerzej: T.G. Grosse, op. cit., rozdz. 10–11.

czego (2008–2010). W szczególności skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania w UE. Ponadto przedstawiono skutki inicjowanych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części kontynentu.

SUMMARY

The article is aimed at presenting selected mechanisms of managing the economy in the European Union as well as tracing its major tendencies taking place under the influence of the economic crisis (2008–2010). The author focuses especially on the issue of the effectiveness of management in the European Union. Moreover, he presents the results of the proposed changes for the peripheral countries in the East-Central Europe.