

ANDRZEJ PODRAZA

KONCEPCJE UNII EUROPEJSKIEJ
JAKO AKTORA NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ
A ROZWÓJ AKTYWNOŚCI W ZAKRESIE
POLITYKI ZAGRANICZNEJ, BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

1. UNIA EUROPEJSKA JAKO PODMIOT MIĘDZYNARODOWY
– GŁÓWNE PROBLEMY I UWARUNKOWANIA

Kontrowersje wokół międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej nie mają jedynie charakteru teoretycznego, ale dotyczą także praktyki politycznej. Już w latach 50. XX wieku, kiedy tuż po ogłoszeniu planu Schumana pojawiła się inicjatywa Plevena, mająca na celu stworzenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, a później dyskutowany był również projekt ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Politycznej, jednym z zasadniczych problemów było zainicjowanie unifikacji politycznej, obok integracji gospodarczej. Porażka obu projektów politycznych a później fiasko projektu Europejskiej Unii Politycznej na początku lat 60. doprowadziły do odłożenia w czasie możliwości rozwoju współpracy w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Projekt europejski, dzięki powstaniu trzech Wspólnot, tj. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1952 r.), Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (1958 r.), miał przez ponad dekadę wyraźny wymiar gospodarczy jedynie z politycznymi celami, ale bez możliwości koordynacji aktywności międzynarodowej państw członkowskich. Sytuacja uległa zmianie dopiero w 1970 r., kiedy po-

Dr hab. ANDRZEJ PODRAZA, prof. KUL – kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Spraw Międzynarodowych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: podraza@kul.pl

wstała Europejska Współpraca Polityczna (EWP) – jako początkowo pozatraktatowy mechanizm koordynacji polityk zagranicznych państw członkowskich. Na początku lat 90. EWP, ze względu na swoją niedoskonałość, pomimo przeprowadzonych zmian, została zastąpiona przez Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) w ramach nowo powstałej Unii Europejskiej. Instytucjonalny rozwój WPZiB w wyniku kolejnych reform traktatowych oraz stworzenie w jej ramach w 1999 r. Europejskiej (obecnie Wspólnej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) wzmocniło Unię Europejską, ale generalnie nie rozwiązało wielu istotnych problemów, które ograniczają aktywność i skuteczność tego podmiotu na arenie międzynarodowej. W wielu wypadkach dylematy, które pojawiły się jeszcze na początku lat 70. XX wieku i były dyskutowane później, są nadal aktualne.

Rozwój Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej związany jest nie tylko z kolejnymi reformami traktatowymi, które modyfikują kompetencje i procesy decyzyjne w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, ale przede wszystkim z reakcją Unii na istotne wydarzenia i procesy zachodzące w środowisku międzynarodowym, jak i w ramach samej struktury. Można postawić tezę, że dokonania Unii nie są imponujące, gdyż jest bardziej podmiotem reaktywnym niż kształtującym i mogącym wpływać na stosunki międzynarodowe. Takie podejście jest na ogół mniej popularne w ramach dyskursu naukowego i analitycznego. Przeważają bowiem oceny charakteryzujące Unię Europejską jako podmiot, którego wkład do kształtowania porządku globalnego wynika z faktu bycia modelem do naśladowania w zakresie integracji politycznej i gospodarczej oraz wielopoziomowego zarządzania, a także aktora wpływającego na zachowania państw trzecich poprzez stosowanie przede wszystkim instrumentów gospodarczych¹. Współbrzmi to z powszechnym ujmowaniem Unii Europejskiej jako potęgi niemilitarnej, tj. cywilnej bądź normatywnej, która dąży przede wszystkim do stabilizacji regionów i państw trzecich poprzez rozwój handlu, współpracy gospodarczej, promocję demokracji i rządów prawa. Nie brak jednak głosów sceptycznych wobec takiego ujęcia. Dowodzi tego na przykład Richard Youngs, ukazując odwrót Unii Europejskiej od koncepcji potęgi liberalnej². Podejście to stawia bardzo ważny problem ujmowania charakteru Unii Europejskiej jako podmiotu międzynarodowego, ale również znalezienia odpo-

¹ M. ORTEGA, *Building the Future: The EU's Contribution to Global Governance*, Paris: EU Institute for Security Studies 2007, s. 124-125.

² R. YOUNGS, *The EU's Role in World Politics. A Retreat from Liberal Internationalism*, London: Routledge 2010.

wiedniej perspektywy teoretycznej analizy międzynarodowej aktywności UE. Podstawowy dylemat dotyczy albo traktowania Unii jako wyjątkowej potęgi o liberalnym charakterze, zmierzającej w kierunku tworzenia ponadnarodowego bądź wręcz federacyjnego, albo realistycznego kolektywnego aktora o wyraźnej międzynarodowej naturze, w którym dominują przede wszystkim interesy narodowe, a podejmowane działania są narzucane przez państwo lub państwa dominujące w danym zakresie aktywności albo określone są zgodnie z najniższym wspólnym mianownikiem.

Aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej nie da się wyjaśnić bez odniesienia do państw członkowskich, zarówno w zakresie ich indywidualnej działalności na arenie międzynarodowej, jak i wzajemnych relacji w kwestii definiowania europejskiej agendy i jej realizacji. Podstawowym problemem pozostaje kwestia, na ile polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony Unii jest aktywnością *sui generis*, autonomiczną wobec narodowych form aktywności, a na ile jedynie sumą lub wypadkową interesów i działań poszczególnych państw. Jest to pytanie o znaczenie państw, które pomimo transformacji stosunków międzynarodowych, nadal są traktowane przez wielu jako główni aktorzy sceny globalnej. Ale jest to również zagadnienie dotyczące roli organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Unii Europejskiej, która jest unikatowym przykładem struktury integracyjnej przejmującej różne obszary uprawnień zarezerwowanych wcześniej dla państw. Kwestia ta dotyczy dwóch zasadniczych problemów. Po pierwsze, na ile Unię można traktować jako w miarę niezależnego gracza, z czym na ogół większość badaczy się zgadza. Po drugie, jaki ma ona charakter jako podmiot regionalny i globalny, tzn. czy jej aktywność wkracza w sferę militarną. Problem ten dotyczy również wkładu poszczególnych państw w kształtowanie agendy polityki zagranicznej oraz definiowanie tożsamości i interesów UE na arenie międzynarodowej. Nie ulega wątpliwości, że generalnie państwa członkowskie, pomimo ich zróżnicowania, są ukształtowanymi podmiotami posiadającymi z punktu widzenia Unii określone zasoby pomocne w definiowaniu wspólnych działań zewnętrznych. Poszerzanie możliwości oddziaływania Unii widoczne jest wraz z akcesją nowych państw członkowskich. Ze względu na uwarunkowania geograficzne i historyczne oraz często bardzo jasno sprecyzowane interesy regionalne lub globalne nowe państwa otwierają bądź wzmocniają kierunki lub obszary aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej. Świadczy to o roli poszczególnych państw w kreowaniu międzynarodowej pozycji Unii Europejskiej, która – nawet traktowana jako aktor autonomiczny – jest w dużej mierze zależna od potencjałów narodowych. Fenomen ten widoczny jest, począwszy od pierwszego

poszerzenia Wspólnot Europejskich w 1973 r., gdy obok Irlandii i Danii nastąpiła przede wszystkim akcesja Wielkiej Brytanii. Było to istotne wzmocnienie pozycji międzynarodowej Wspólnoty Europejskiej ze względu na siłę, znaczenie, jak i przeszłość imperialną Zjednoczonego Królestwa. Miało to wpływ na propozycję Francji zainicjowania współpracy w zakresie polityki zagranicznej, gdyż powstała w 1970 r. Europejska Współpraca Polityczna miała równoważyć wyraźnie proamerykańską postawę Wielkiej Brytanii. Podobnie Brexit może mieć negatywny wpływ na możliwości rozwoju globalnej i regionalnej strategii Unii Europejskiej z uwagi na wyjście państwa będącego stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, posiadającym ogromny potencjał militarny i broń nuklearną oraz partnerskie więzy ze Stanami Zjednoczonymi. Nie brak jednak opinii, że Brexit może być szansą na reformę WPZiB i WPBiO z uwagi na stanowisko rządu brytyjskiego, który wstrzemięźliwie podchodzi do kwestii pogłębiania integracji politycznej³. W takim ujęciu przecenia się jednak znaczenie Unii Europejskiej jako kolektywnego aktora i dążenie państw członkowskich, w tym przede wszystkim największych, do ustanowienia rzeczywistej unii politycznej. W reakcji na istotne kryzysy międzynarodowe deklaratywność państw członkowskich o potrzebie wspólnego podejścia Unii nie przekłada się na podejmowane decyzje, gdyż bardzo często państwa ignorują wspólne mechanizmy decyzyjne i procedury. Widoczna jest dominacja interesów największych państw nad podejściem unijnym. Rozmowy w sprawie rozwiązania kryzysu ukraińskiego są przykładem instrumentalnego traktowania mechanizmów WPZiB przez głównych graczy europejskich, takich jak Niemcy czy Francja. Negocjacje w tej sprawie toczą się od 2014 r. w ramach tzw. formatu normandzkiego, tzn. z udziałem Niemiec, Francji, Rosji i Ukrainy, czyli bez udziału przedstawiciela Unii Europejskiej.

Można wobec tego stwierdzić, że analiza aktywności w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, ale również zewnętrznych stosunków gospodarczych czy polityki rozwojowej, prowadzi do zasadniczego pytania dotyczącego charakteru Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej. Pytanie w tym zakresie nie może być rozstrzygnięte jednoznacznie nie tylko z uwagi na trudności w prowadzeniu koherentnej polityki zewnętrznej w różnych aspektach, ale przede wszystkim z racji nierozstrzygniętego sporu o podmiotowość Unii Europejskiej w kontekście analizy charakteru procesów integracyj-

³ Taką opinię wyraził m.in. Arne Lietz, deputowany do Parlamentu Europejskiego z ramienia niemieckiej SPD (A. LIETZ, *Opportunities for Reforming the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP)*, Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fesdc.org/news-list/e/brexit/> [dostęp: 15.07.2016]).

nych. Dylemat, czy Unia jest bardziej podmiotem ponadnarodowym, czy międzyrządowym, czy też kombinacją obu tendencji, musi być wzięty pod uwagę przy ocenie Unii jako nowej swoistej potęgi. Można też zastanawiać się, na ile Unia jest skutecznym podmiotem globalnym, czy też jej oddziaływanie ma przede wszystkim charakter regionalny. Kolejny problem związany jest z wszechstronnym albo ograniczonym wywieraniem wpływu. Dotychczasowe analizy wskazują przede wszystkim na możliwości gospodarczego oddziaływania przez Unię Europejską lub też w zakresie normatywnym, czyli wartości, na których oparty jest projekt europejski. Biorąc pod uwagę wiele obecnych wyzwań zewnętrznych, takich jak terroryzm, konflikt ukraiński i powrót do imperialnej polityki przez Rosję, kryzys uchodźców oraz konflikt w Syrii w kontekście arabskiej wiosny, można zastanawiać się, czy Unia Europejska będzie zbliżała się do modelu wszechstronnego podmiotu, który stosuje zróżnicowane instrumenty, łącznie z aktywnością w wymiarze militarnym. Pytanie o wojskowy komponent działalności jest kluczowe w ujmowaniu Unii jako struktury zmierzającej w kierunku tradycyjnej potęgi. Kolejnym ważnym zagadnieniem jest wewnętrzna spójność Unii przede wszystkim w odniesieniu do polityk zagranicznych państw członkowskich. Sprowadza się ono do tradycyjnego wręcz pytania: czy UE mówi jednym głosem na arenie międzynarodowej? Istotną kwestią są również podstawy prawno-instytucjonalne aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej. Pytania, czy Unia ma odpowiednie instrumenty, a proces decyzyjny nie jest skomplikowany, są niezwykle istotne, jeżeli ma ona stać się czymś więcej niż tradycyjna organizacja międzynarodowa. Biorąc pod uwagę powyższe dylematy, problemy i pytania, należy uchwycić istotę „aktorstwa” Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej zarówno w dyskursie politycznym, jak i teoretycznym. Projekt europejski, który w XXI wieku przeżywa poważne kryzysy wewnętrzne, nie może być zakończony bez rozwoju aktywności międzynarodowej na określonym poziomie intensywności i wszechstronności. Unia Europejska może być jedynie skuteczna w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, jeżeli upora się z istotnymi problemami wewnętrznymi, gdyż w pewnej perspektywie czasowej mogą nawet doprowadzić do dezintegracji tej struktury. Toteż klucz do rozwoju aktywności międzynarodowej leży w rozwiązaniu takich problemów, jak kryzys w strefie euro czy niekontrolowany napływ uchodźców, gdyż mogą one podważyć zaufanie społeczne do procesów integracyjnych, czego skutkiem może być rozpad Unii w obecnym kształcie.

2. OD NIEUDANYCH PRÓB INTEGRACJI POLITYCZNEJ
DO EUROPEJSKIEJ WSPÓŁPRACY POLITYCZNEJ:
WSPÓLNOTA / UNIA EUROPEJSKA JAKO POTĘGA CYWILNA

Trudności i problemy dotyczące aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej wynikają w dużej mierze z takiego rozwoju procesów integracyjnych, w ramach którego dominowała integracja gospodarcza, a nie unifikacja polityczna. Podczas gdy państwa założycielskie godziły się – przynajmniej w pewnym zakresie – na ograniczanie suwerennych uprawnień w zakresie współpracy w sektorze węgla i stali oraz tworzenia wspólnego rynku, to nie udało im się – ze względu na istotne interesy narodowe – zainicjowanie mechanizmu koordynacji w zakresie polityki zagranicznej lub obrony. Nie oznaczało to, że projektowi europejskiemu, tak jak został przedstawiony przez francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana na konferencji prasowej w dniu 9 maja 1950 r., nie przyświecały żadne cele polityczne. Wręcz przeciwnie, dążył on do stworzenia solidnych fundamentów zagwarantowania pokoju i bezpieczeństwa w Europie, w której wojna pomiędzy odwiecznymi rywalami, tj. Francją i Niemcami, byłaby niewyobrażalna i materialnie niemożliwa⁴. Kwestia ta była bardzo wyraźnie wyakcentowana w liście Roberta Schumana do kanclerza Niemiec Konrada Adenauera⁵. Zgodnie z zamiarem Schumana integracja polityczna, rozwijana zgodnie z modelem federalnym, miała wynikać z praktyki integracji gospodarczej zainicjowanej w ramach EWWiS oraz osiągniętego zaufania pomiędzy partnerami. Cele polityczne były więc podporządkowane aktywności gospodarczej, a nie miały charakteru samoistnego. W wyniku inicjatywy Schumana doszło do powstania w 1952 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Z uwagi na sprzeciw francuskiego Zgromadzenia Narodowego, w 1954 r. nie udało się jednak doprowadzić do powstania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), co skutkowało także wstrzymaniem prac nad koncepcją powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Politycznej⁶. Pomimo nacisku ze strony Stanów Zjednoczonych, które dążyły do ponownego uzbrojenia Niemiec ze względu na realne zagrożenie ze strony Związku Radzieckiego, a temu miał służyć plan francuskiego premiera René Plevena, który był podstawą negocjacji nad koncepcją EWO, wśród francuskich deputowanych zwyciężyło przekonanie o potrzebie przeciwdziałania utracie suwerenności w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

⁴ Fragment oświadczenia Roberta Schumana w: A. PODRAZA, *Unia Europejska*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1999, s. 26.

⁵ T. HÖRBER, *The Foundations of Europe. European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006, s. 211.

⁶ A. PODRAZA, *Unia Europejska*, s. 29-34.

Porażka obu projektów, tj. Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej, miała wiele istotnych skutków dla integracji politycznej. Po pierwsze, nie udało się zainicjować unifikacji politycznej w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, stąd przez bardzo długi okres czasu aktywność Wspólnot Europejskich na arenie międzynarodowej sprowadzała się do rozwoju handlu międzynarodowego i zewnętrznych stosunków gospodarczych. Polityka zagraniczna pozostawała nadal w zakresie suwerennych kompetencji państw członkowskich. Po drugie, powstanie Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) w 1955 r., jako europejskiego sojuszu obronnego rozwiązującego problem ponownego uzbrojenia Niemiec, skutkowało przyjęciem w odniesieniu do struktur wojskowych perspektywy atlantyckiej, a nie europejskiej oraz międzyrządowej, a nie ponadnarodowej⁷. Nie podważało to, lecz raczej wzmacniało tendencje widoczne już w projekcie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, która wcale nie miała być aż tak bardzo europejska i ponadnarodowa. Trendy te zostały potwierdzone na początku lat 60., gdy nie udało się państwom członkowskim Wspólnoty Europejskiej osiągnąć porozumienia w kwestii ustanowienia Europejskiej Unii Politycznej, zaproponowanej przez Francję w ramach tzw. planu Foucheta.

Skutki wydarzeń lat 50. XX w., pomimo późniejszych znaczących decyzji w kwestii zainicjowania i rozwoju polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, są w jakiejś mierze odczuwane do dzisiaj zarówno jeżeli chodzi o niejednoznaczność istotę aktywności Wspólnoty Europejskiej, a później Unii na arenie międzynarodowej, jak i sposób jej realizacji. Zaniechania z tego okresu pozycjonowały politykę zagraniczną i bezpieczeństwa jako uzupełnienie integracji gospodarczej, która przede wszystkim w zakresie rynku wewnętrznego stanowi fundament Unii Europejskiej. Stąd pojawienie się koncepcji Wspólnoty/Unii Europejskiej jako potęgi cywilnej bądź normatywnej, której aktywność międzynarodowa jest rozwijana przede wszystkim przy użyciu instrumentów gospodarczych i na bazie wartości, które stanowią podstawę normatywną procesu integracji. Nawet obecnie w zakresie wpływu na środowisko międzynarodowe Unia nadal jest traktowana jako podmiot stosujący przede wszystkim instrumenty gospodarcze lub jako model do naśladowania. Jest więc w dużej mierze aktorem pasywnym, promującym wartości i dążącym do tworzenia porządku międzynarodowego opartego na instytucjach i prawie międzynarodowym. Koniec zimnej

⁷ S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014, s. 40-41.

wojny jeszcze bardziej umocnił takie ujęcie Unii Europejskiej, która traktowana jest powszechnie jako **liberalne supermocarstwo**, dobrze przygotowane do funkcjonowania w ramach postnowoczesnego systemu międzynarodowego⁸.

Rozwój aktywności międzynarodowej był i jest związany z instytucjonalną i celową autonomizacją Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP), a następnie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Przy inicjowaniu i rozwoju polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony skupiano uwagę na wykształceniu własnych instytucji i procesów decyzyjnych, definiowaniu celów oraz metod ich realizacji. Prowadziło to do wielu problemów w zakresie praktyki politycznej, jak i analitycznego ujęcia procesów integracyjnych. Stworzenie w 2009 r. – na mocy traktatu lizbońskiego – jednolitej struktury Unii Europejskiej poprzez likwidację podziału na trzy filary tylko z pozoru rozwiązało problem autonomicznego charakteru WPZiB i WPBiO, gdyż nadal obie polityki mają charakter międzyrządowy, a nie ponadnarodowy i mogą być one traktowane jako wchodzące w skład swoiście ukrytego drugiego filara. Problem ten ukazuje trudności z objęciem aktywności zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa i obrony metodą ponadnarodową w ramach procesów decyzyjnych z uwagi na rozbieżne często interesy państw członkowskich.

Powstanie w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej jako pozatraktatowego mechanizmu koordynacji polityk zagranicznych państw członkowskich stanowiło jakościową zmianę w rozwoju aktywności międzynarodowej przez Wspólnotę Europejską. Stało się to w kluczowym momencie z punktu widzenia rozwoju procesów integracyjnych, gdyż poszerzeniu kompetencji towarzyszyło przyjęcie nowych państw członkowskich, co stało się faktem w 1973 r., gdy nastąpiła akcesja Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do Wspólnoty Europejskiej. Stworzenie nowej struktury było więc próbą zachowania wewnętrznej równowagi w ramach systemu integracyjnego. Po pierwsze, równoważono dwa przeciwstawne procesy, tj. pogłębiania procesów integracyjnych i poszerzania składu członkowskiego. Rozszerzaniu zakresu kompetencji towarzyszył terytorialny rozwój Wspólnoty. Współwystępowanie obu procesów jest charakterystyczne w odniesieniu do rozwoju Wspólnoty / Unii Europejskiej i dotyczy również sfery aktywności zewnętrznej. Kolejne akcesje nowych państw członkowskich związane były z poszerzaniem uprawnień i obszarów działań zewnętrznych, co było przejawem autonomizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Skłania to nawet do opinii, że jakkolwiek początkowo UE należało traktować jako

⁸ R. YOUNGS, *The EU's Role in World Politics*, s. 3.

eksperyment w zakresie integracji regionalnej, co rzutowało na sposób rozwoju aktywności zewnętrznej, to obecnie nie można jej już raczej ujmować jako produktu ubocznego dynamiki wewnętrznej, na co ma wpływ presja globalnej współzależności⁹. Po drugie, powstanie Europejskiej Współpracy Politycznej było elementem w ustanowieniu równowagi pomiędzy dwoma istotnymi tendencjami w rozwoju integracji europejskiej, tj. ponadnarodowością a międzyrządowością. Problem przeniesienia uprawnień i lojalności na szczebel europejski przez państwa narodowe jest od samego początku zainicjowania integracji europejskiej jednym z najistotniejszych zagadnień praktyki politycznej, jak i dociekań badawczych. Zgodnie ze strategią zaprezentowaną przez Roberta Schumana integracja gospodarcza zarządzana w sposób ponadnarodowy miała z czasem wkroczyć w sferę polityczną i doprowadzić do stworzenia federacji europejskiej. Dojście do władzy Charles'a de Gaulle'a we Francji w 1958 r. skutkowało zakwestionowaniem podejścia Schumana i zwróceniem uwagi na rolę państw narodowych. Działania de Gaulle'a, czego apogeum był kompromis luksemburski z 1966 r., potwierdziły, że państwa nie chcą pozbyć się kontroli nad procesem integracji europejskiej. Potwierdzeniem tej tendencji było ustanowienie w 1974 r. Rady Europejskiej, czyli instytucjonalizacja spotkań szefów państw lub rządów państw członkowskich. Także ustanowienie Europejskiej Współpracy Politycznej kilka lat wcześniej szło w tym kierunku i wyraźnie odbiegało od logiki rozwoju procesów integracyjnych nakreślonej przez francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana. Wprowadzona *de facto* filarowość dzieliła integrację na gospodarczą – o charakterze ponadnarodowym – i polityczną, rozwijaną zgodnie z modelem międzyrządowym. Po trzecie, Europejska Współpraca Polityczna miała być mechanizmem równoważenia zróżnicowanych preferencji i interesów w zakresie polityki zagranicznej poszczególnych państw członkowskich. Francja, godząc się na akcesję Wielkiej Brytanii do Wspólnot, czyli rezygnując z bardzo ważnego elementu strategii europejskiej prezydenta Charles'a de Gaulle'a, który zrezygnował ze swojego stanowiska w 1969 r., dążyła do stworzenia mechanizmu międzyrządowego, w ramach którego rozwijano by politykę europejską odrębną lub nawet przeciwstawną amerykańskiej¹⁰. Niemcy i Holandia, godząc się na propozycję francuską, uważały, że bez niej nie dojdzie do pierwszego poszerzenia Wspólnot Europejskich, a z czasem nowy mechanizm

⁹ J. ZIELONKA, *Europe as a Global Actor: Empire by Example?*, „International Affairs”, 84(2008), nr 3, s. 478.

¹⁰ D. ALLEN, W. WALLACE, *European Political Cooperation: The Historical and Contemporary Background*, w: *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, red. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London: Butterworth 1982, s. 27.

o charakterze tymczasowym zbliży się do istniejących już instytucji. Dla Niemiec nowa współpraca polityczna była szansą udowodnienia, że państwo to jest mocno zakorzenione w strukturach zachodnich, pomimo rozwoju aktywnej polityki wschodniej od końca lat 60. XX wieku. Co więcej, wszystkie ówczesne państwa członkowskie uważały, że powstanie EWP wzmocni ich pozycję na arenie międzynarodowej.

Powstaniu Europejskiej Współpracy Politycznej towarzyszyła refleksja nad zaangażowaniem Wspólnoty Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej. Na początku lat 70. pojawiła się niezwykle wpływowa koncepcja autorstwa François'a Duchêne'a, m.in. byłego głównego doradcy Jeana Monneta i dyrektora Międzynarodowego Instytut Studiów Strategicznych w Londynie. Koncepcja ta ukształtowała debatę nad aktywnością międzynarodową Wspólnoty / Unii Europejskiej aż do dzisiaj zarówno w dyskursie naukowym, jak i politycznym. Duchêne ujmował Wspólnotę Europejską jako potęgę cywilną mającą zdolność do eksportu własnego modelu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa za pomocą środków gospodarczych i politycznych, a nie militarnych¹¹. Takie podejście bazowało na przekonaniu o stopniowej zmianie relacji międzynarodowych, które odchodziły od quasi-militarnej konfrontacji na rzecz procesów cywilnych i politycznych, zwiększających współzależność społeczeństw przemysłowych¹². W latach 70. zaczęto dosyć powszechnie sądzić, że tradycyjna potęga, opisywana w kategoriach militarnych i politycznych, ustępuje miejsca sile cywilnej i przede wszystkim gospodarczej¹³. Taka konstatacja nie wykluczała możliwości stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej, co proponował sam Duchêne na początku lat 70., ale możliwości jej powstania ze względu na postawy poszczególnych państw członkowskich były dosyć mocno ograniczone. Koncepcja Europy jako potęgi cywilnej, jakkolwiek nigdy nie została w pełni rozwinięta przez samego Duchêne'a¹⁴, zyskała na popularności i została przejęta przez innych badaczy i ekspertów. Oferowała ona bowiem możliwości uchwycenia odmienności Wspólnoty / Unii jako uczestnika stosunków międzynarodowych, który w zakresie bezpieczeństwa i obrony bardziej polegał na Stanach Zjednoczonych niż był przekonany o konieczności rozwoju własnych zasobów i moż-

¹¹ H. SJURSEN, *What Kind of Power?*, w: *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, red. H. Sjurssen, New York: Routledge 2007, s. 1.

¹² F. DUCHÊNE, *A New European Defense Community*, „Foreign Affairs”, 50 (1971), nr 1, s. 69.

¹³ H. BULL, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies”, 21(1982), nr 2, s. 149.

¹⁴ J. ZIELONKA, *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 1998, s. 226.

liwości. Atrakcyjność koncepcji Duchêne'a wynikała również z faktu, że brak jej ścisłego zdefiniowania mógł jedynie pomóc w uchwyceniu dynamiki rozwoju Wspólnoty / Unii Europejskiej jako podmiotu w procesie ciągłego tworzenia.

3. POLITYKA WOBEC EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ: UNIA EUROPEJSKA JAKO STRUKTURA HYBRYDOWA I POTĘGA NORMATYWNA

Rozwój koordynacji polityk zagranicznych państw członkowskich w latach 70. i 80. XX wieku ukazywał problemy w osiągnięciu unifikacji politycznej w ramach Wspólnoty Europejskiej. Dotyczyły one przede wszystkim spójności w zakresie podejmowanych działań na arenie międzynarodowej, ale również kwestii uwzględnienia w dyskusjach zagadnień z zakresu bezpieczeństwa. Pierwszym podstawowym problemem, który pomimo wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r., nie został całkowicie przełamany, była kwestia instytucjonalnej odrębności pomiędzy polityką zagraniczną definiowaną w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej a zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi rozwijanymi przez Wspólnotę Europejską. Ten sztuczny podział wynikał z dążenia Francji do uniknięcia sytuacji, w której instytucje wspólnotowe brałyby udział w procesach podejmowania decyzji o kwestiach z zakresu polityki zagranicznej, gdyż sfera ta, przynależąca do wysokiej polityki (*high politics*), miała być zarezerwowana dla suwerennych państw narodowych¹⁵. Pozostałe państwa członkowskie chciały natomiast uniknąć wprowadzania procedur międzyrządowych do Wspólnoty Europejskiej. Biorąc pod uwagę dynamikę procesów integracyjnych, jak i presję ze strony świata zewnętrznego, z czasem dążono do większej koordynacji działań pomiędzy Wspólnotą Europejską a Europejską Współpracą Polityczną, pomimo zachowania odrębności decyzyjnej obu struktur¹⁶. Problem ten znalazł odzwierciedlenie w kolejnych dokumentach normujących działalność Europejskiej Współpracy Politycznej, tj. w raporcie z Kopenhagi z 1973 r., raporcie z Londynu z 1981 r. oraz Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej, przyjętej przez Radę Europejską w 1983 r. Wyrażono w nich przekonanie, że pomimo prawnej odrębności, obie struktury, tj. Wspólnota Europejska

¹⁵ S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, s. 44; W. WALLACE, *Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism*, w: *Policy-making in the European Community*, red. H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, Chichester: John Wiley 1983, s. 381.

¹⁶ A. PODRAZA, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1996, s. 44-48.

i Europejska Współpraca Polityczna, przyczyniają się do ustanowienia Unii Europejskiej.

Dążenie do ściślejszej koordynacji pomiędzy WE i EWP nie wynikało jedynie z chęci pogłębiania procesów integracyjnych z myślą o stworzeniu Unii Europejskiej, ale było w dużej mierze wymuszone przez świat zewnętrzny. Potrzeba koordynacji działań pomiędzy zagadnieniami z zakresu zewnętrznych stosunków gospodarczych i polityki zagranicznej była widoczna chociażby w rozwijanym od 1974 r. dialogu Wspólnoty Europejskiej z państwami arabskimi, co w dużej mierze wynikało z nacisku strony arabskiej¹⁷. Dążenie do prowadzenia równoległych dialogów – politycznego i gospodarczego – z państwami trzecimi zyskało w oficjalnych dokumentach miano „dialogu globalnego”. Termin ten po raz pierwszy został użyty podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich WE i grupy państw Ameryki Środkowej w 1984 r. Został on następnie powtórzony w preambułach umów kooperacyjnych z państwami Ameryki Środkowej z 1985 r. i z państwami Rady Współpracy Zatoki Perskiej z 1988 r. Potrzebę „globalizacji”, czyli większej koordynacji między stosunkami gospodarczymi i politycznymi, podkreślał w lutym 1989 r., podczas spotkania w ramach EWP, belgijski minister spraw zagranicznych Leo Tindemans, w kontekście rozwoju polityki Wspólnoty wobec Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸.

Istotnymi impulsami w dążeniu do większej zgodności między stosunkami politycznymi i gospodarczymi rozwijanymi przez Wspólnotę z państwami lub ugrupowaniami państw trzecich były wydarzenia z lat 80. XX wieku, które zmusiły państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej do stosowania instrumentów gospodarczych w postaci sankcji w reakcji na wydarzenia polityczne. Dotyczyło to sankcji wobec Polski w reakcji na wprowadzenie stanu wojennego w grudniu 1981 r., wobec Związku Radzieckiego za jego udział w kryzysie polskim i inwazję w Afganistanie w grudniu 1979 r., w stosunku do Argentyny ze względu na atak na brytyjskie Falklandy w kwietniu 1982 r. oraz wobec Republiki Południowej Afryki w związku z polityką apartheidu¹⁹.

Polityka sankcji wobec Polski i Związku Radzieckiego była świadectwem wielu problemów w rozwoju aktywności zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej

¹⁷ E. REGELSBERGER, *The Euro-Arab Dialogue: Procedurally Innovative, Substantially Weak*, w: *Europe's Global Links. The European Community and Inter-regional Cooperation*, red. G. Edwards, E. Regelsberger, London: Pinter Publishers 1990, s. 57-65; W. WALLACE, *Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism*, s. 387.

¹⁸ „Agence Europe”, 15.02.1989.

¹⁹ S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, s. 44.

w latach 80²⁰. Potwierdziła przede wszystkim różnice zdań pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, co często prowadziło do działania zgodnie z najmniejszym wspólnym mianownikiem. Ukazała także trudności w przekładaniu deklaracji politycznych na konkretne posunięcia o charakterze gospodarczym, jakkolwiek w zasadzie praktycznie zanikł sztuczny podział pomiędzy EWP a WE. Dostyc wstrzemięźliwa postawa Wspólnoty Europejskiej w kwestii wprowadzenia sankcji wobec Polski i Związku Radzieckiego wynikała z dominacji w aktywności międzynarodowej kryteriów gospodarczych nad politycznymi i z zakresu bezpieczeństwa. W pewnym sensie potwierdzało to możliwość traktowania Wspólnoty Europejskiej jako potęgi cywilnej. Jednak z drugiej strony znaczne zaostrzenie stosunków Wschód–Zachód na przełomie lat 70. i 80., nazywane drugą zimną wojną, ukazało ograniczone możliwości wpływania potęgi cywilnej na relacje międzynarodowe, co skutkowało wieloma propozycjami ze strony polityków państw członkowskich i naukowców, między innymi Hedleya Bulla, na temat konieczności rozwoju europejskiego komponentu wojskowego²¹.

Skuteczność Wspólnoty jako potęgi cywilnej była natomiast widoczna w ramach procesu poszerzenia. W latach 80. przyjęto do Wspólnoty Europejskiej państwa będące przez dłuższy okres niedemokratyczne, tj. Grecję (1981 r.) oraz Hiszpanię i Portugalię (1986 r.). Wydarzenia te mogły świadczyć o powolnej zmianie w podejściu Wspólnoty do kwestii stabilizacji środowiska międzynarodowego i promocji demokracji przy użyciu instrumentów gospodarczych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że aż do lat 80. Wspólnota Europejska podchodziła wstrzemięźliwie do możliwości stosowania polityki warunkowości wobec państw trzecich, wobec czego koncesje handlowe czy pomoc gospodarcza nie były przyznawane strategicznie jako nagrody dla sojuszników lub jako zachęty dla rządów państw trzecich w celu podjęcia odpowiednich reform²². Sceptycyzm Wspólnoty w tym zakresie można tłumaczyć dziedzictwem kolonialnym niektórych państw członkowskich, brakiem przekonania o skuteczności stosowania instrumentów gospodarczych do osiągnięcia celów politycznych, a także zakorzenioną kulturą dyplomatycznego zaangażowania. Podejście Europejczyków stało w sprzeczności z postawą Amerykanów, którzy od końca drugiej wojny światowej rozwijali politykę promocji demokracji, m.in. stosując instrumenty gospodarcze. W stosunku

²⁰ Na temat sankcji wobec Polski i Związku Radzieckiego zob.: PODRAZA, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 96-122.

²¹ J.A. KOOPS, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's Effective Multilateralism towards NATO and the United Nations*, Brussels: Brussels University Press 2011, s. 170.

²² P. MAGNETTE, K. NICOLAÏDIS, *The European Union's Democratic Agenda*, w: *The European Union and Global Governance*, red. M. Telò, London–New York: Routledge 2009, s. 52.

do bloku wschodniego działania na rzecz transformacji kontroli Związku Radzieckiego nad państwami Europy Środkowej i Wschodniej zostały zainicjowane po stłumieniu powstania węgierskiego w 1956 r.²³ W tym wypadku zyskały one miano polityki dyferencjacji, czyli różnicowania stosunków z poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej w zależności od wprowadzania przez nie reform gospodarczych bądź mających na celu wewnętrzną liberalizację lub też realizujących relatywnie niezależną od Moskwy politykę zagraniczną. Polityka „kija i marchewki”, będąca konsekwencją dyferencjacji, była do końca lat 80. odrzucana przez Wspólnotę Europejską.

Istotne przeobrażenia aktywności międzynarodowej Wspólnoty Europejskiej, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i faktycznego oddziaływania oraz rozwoju relacji zewnętrznych, nastąpiły na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Związane one były z powstaniem 1 listopada 1993 r. Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht. Stanowiło to nową jakość w rozwoju procesów integracyjnych²⁴. Przede wszystkim państwa członkowskie zdecydowały o wprowadzeniu wspólnej waluty w ramach tworzonej unii gospodarczej i walutowej, przenosząc na poziom ponadnarodowy kompetencje w zakresie emisji i zarządzania własną walutą. Świadczyło to o istotnym pogłębieniu integracji gospodarczej, co w przyszłości mogło prowadzić do wyłonienia się struktury o charakterze federalnym. W samym traktacie z Maastricht kwestia ta nie była rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny, co pozwalało na różnorodne interpretacje ze strony państw członkowskich. Dotyczyło to przede wszystkim relacji z dwoma kolejnymi filarami Unii Europejskiej, tj. Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz współpracą w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Podczas gdy brytyjski premier John Major podkreślał w Izbie Gmin, że w Maastricht zastopował możliwość ustanowienia jednolitej struktury federalnej, gdyż aktywność w ramach drugiego i trzeciego filarów, czyli między innymi w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, będzie w gestii rządów, to inne państwa akcentowały wzajemne powiązania pomiędzy filarami²⁵.

²³ A. PODRAZA, *Korzenie polityki dyferencjacji: cele i instrumenty polityki Zachodu wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej w okresie zimnej wojny i na początku lat 90. XX wieku*, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe”, 2007, nr 2, s. 99-107.

²⁴ A. PRADETTO, *The Polity of German Foreign Policy: Changes Since Unification*, w: *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic*, red. H.W. Maull, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006, s. 17.

²⁵ A. DUFF, *The Main Reforms*, w: *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, red. A. Duff, J. Pinder, R. Pryce, London–New York: Routledge 1994, s. 19-20.

Pomimo jakościowej zmiany traktat z Maastricht w obszarze aktywności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej nie doprowadził do rozwiązania problemów, które były identyfikowane od momentu powstania Europejskiej Współpracy Politycznej w 1970 r. Wręcz przeciwnie, poprzez wyraźne oddzielenie zewnętrznych stosunków gospodarczych, rozwijanych w ramach pierwszego ponadnarodowego filara, od międzyrządowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, mieszczącej się w drugim filarze, utrwalił i wzmocnił hybrydową podmiotowość Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej²⁶. Problem hybrydowości, pomimo kolejnych reform traktatowych, włączając traktat lizboński, nie uległ zmianie, gdyż nadal, pomimo formalnej likwidacji struktury filarowej, w odniesieniu do WPZiB zachowana jest odrębność decyzyjna o charakterze międzyrządowym. Jak podkreśla Michael Smith, hybryda oznacza polityczną, instytucjonalną i prawną strukturę, która wywodzi się z różnych źródeł lub składa się z elementów o odmiennym lub przeciwstawnym charakterze²⁷. Pojęcie hybrydowości jest dosyć często stosowane w odniesieniu do analizy Unii Europejskiej jako podmiotu, gdyż trudno ją jednoznacznie zdefiniować, odwołując się jedynie do pojęć stosowanych przy opisie państwa bądź organizacji międzynarodowej²⁸. Oprócz hybrydowości w charakterystyce systemu unijnego używa się takich określeń, jak swoistość, unikatowość czy transnarodowość. Próbuje się wykorzystać wiodące teorie stosunków międzynarodowych, np. podejście neorealistyczne bądź neofunkcjonalistyczne, lub też, jak to robi Simon Hix, nazywa się Unię Europejską porównawczym systemem politycznym²⁹. Jednak od początku lat 90. dominuje traktowanie Unii Europejskiej jako systemu wielopoziomowego zarządzania, co w odniesieniu do aktywności międzynarodowej UE jest szczególnie użyteczne. Zgodnie z takim podejściem Unia jest postrzegana jako twór, w którym następuje rozproszenie władzy pomiędzy różnymi poziomami zarządzania i odmiennymi aktorami³⁰.

Pomimo użyteczności powyższej koncepcji, można oczywiście zadać pytanie dotyczące skuteczności Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej

²⁶ M. SMITH, *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a "Third-generation Hybrid"*, w: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, red. T. Christiansen, S. Duke, Abingdon: Routledge 2013, s. 15-32.

²⁷ M. SMITH, *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a "Third-generation hybrid"*, s. 16.

²⁸ A. PODRAZA, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2007, s. 50.

²⁹ S. HIX, B. HØYLAND, *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011.

³⁰ B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2000, s. 110.

ze względu na brak centralnego ośrodka podejmowania decyzji. Hybrydowość oznacza bowiem brak jednoznacznej odpowiedzi na kluczowe pytanie, „kto wypowiada się w imieniu Europy?”³¹. Współbrzmi ono z uwagą z początku lat 70. ówczesnego sekretarza stanu USA Henry’ego Kissingera, który zastanawiał się, do kogo mógłby zadzwonić, jeżeli chciałby poznać stanowisko Europy w określonej kwestii międzynarodowej³². Kwestia ta, pomimo wielu reform traktatowych, jest aktualna także obecnie. Sam Henry Kissinger w 2012 r. stwierdził nawet, że jeżeli telefon istnieje i zostanie odebrany, to odpowiedź nie zawsze jest zbyt jasna. Problem, czy Europa mówi jednym głosem na arenie międzynarodowej i kto podejmuje decyzje w zakresie aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej, nie został rozwiązany od momentu powstania Europejskiej Współpracy Politycznej. Można więc zgodzić się z analizą Johna Petersona i Marlene Gottwald, że Unia cierpi na wiele chronicznych problemów, takich jak brak jedności, niespójność oraz słabe przywództwo, a polityka zagraniczna może być podważana przez różnego rodzaju rywalizacje, tj. pomiędzy rządami państw członkowskich, między instytucjami UE, a także między nimi a ministerstwami spraw zagranicznych³³. Hybrydowości i wynikających z tego problemów nie należy jednak traktować jedynie jako przeszkody w rozwoju rzeczywistej podmiotowości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Jest ona także szansą z uwagi na możliwość ukazania zróżnicowanych i często przeciwstawnych interesów poszczególnych państw członkowskich i innych graczy. Kwestią sporną jest oczywiście wypracowanie i artykulacja stanowiska unijnego, gdyż hybrydowość może skutkować trojako. Po pierwsze, w szczególności jeżeli w grę wchodzi kwestie strategiczne, może to prowadzić do dominacji dużych państw, które mogą narzucać reszcie określony sposób myślenia lub też nawet pomijać struktury unijne przy prezentacji stanowiska europejskiego. Po drugie, w sytuacji znacznego zróżnicowania poglądów może dochodzić do przyjmowania stanowisk w ramach Unii Europejskiej zgodnie z zasadą najniższego wspólnego mianownika, czyli zgoda pomiędzy państwami członkowskimi ma jedynie charakter werbalny, a nie rzeczywisty. Po trzecie, w reakcji na istotne kryzysy międzynarodowe może dochodzić do istotnych podziałów pomiędzy państwami członkowskimi.

³¹ S. MEUNIER, K. NICOLAÏDIS, *Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU*, „Journal of Common Market Studies”, 37(1999), nr 3, s. 478-479.

³² Podczas pobytu w Warszawie w 2012 r. Henry Kissinger podkreślił, że nie jest pewny, czy zadał takie pytanie, ale jest ono na tyle dobre, że może je sobie przypisać, <http://www.cnsnews.com/news/article/kissinger-says-calling-europe-quote-not-likely-his> [dostęp: 27.06.2012].

³³ J. PETERSON, M. GOTTWALD, *The EU as a Global Actor*, w: *The European Union. How Does it Work?*, red. D. Kenealy, J. Peterson, R. Corbett, Oxford: Oxford University Press 2015, s. 209.

Postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, które stanowiły podstawę prawną funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podlegały zmianom na mocy kolejnych traktatów (traktat amsterdamski, traktat nicejski i traktat lizboński) oraz decyzji szefów państw i rządów spotykających się w ramach Rady Europejskiej. Generalnie reformy dotyczyły dwóch istotnych zagadnień, tj. po pierwsze, kwestii instytucjonalnych, i po drugie, włączenia obrony do obszaru zainteresowania Unii Europejskiej. Wynikały one z dążenia niektórych państw członkowskich do ustanowienia unii politycznej i były rezultatem wewnętrznych dyskusji pomiędzy zróżnicowanymi stanowiskami na temat potrzeby rozwoju podmiotowości międzynarodowej Unii Europejskiej. Wpływ na nie miały także istotne wydarzenia międzynarodowe na przełomie lat 80. i 90. oraz w okresie późniejszym, na które UE musiała zareagować. Zasadniczym wyzwaniem była transformacja państw Europy Środkowej i Wschodniej. Proces ten doprowadził do przełamania podziału Wschód–Zachód i do zakończenia zimnej wojny, gdyż celem nowych demokracji była integracja ze strukturami europejskimi i transatlantyckimi. Ale przeobrażenia w Europie Wschodniej i na Bałkanach prowadziły również do potencjalnie niebezpiecznych konsekwencji, przede wszystkim związanych z rozpadem niektórych państw, np. Związku Radzieckiego i Jugosławii.

Reakcja na przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym na krwawy konflikt w byłej Jugosławii, potwierdziła zasadniczo cywilny charakter Unii Europejskiej jako podmiotu na arenie międzynarodowej. Podczas gdy strategia wobec nowych demokracji okazała się generalnie sukcesem zarówno jeżeli chodzi o możliwości oddziaływania Unii na państwa sąsiedzkie, jak i rozwój koncepcji oraz instrumentów aktywności międzynarodowej, to polityka wobec wojny w byłej Jugosławii była całkowitym fiaskiem i odsłoniła istotne ograniczenia Unii, która nie dysponowała odpowiednimi zdolnościami wojskowymi.

Strategia wzorowana na amerykańskiej polityce dyferencjacji stała się istotnym narzędziem w stabilizowaniu państw Europy Środkowej i Wschodniej, przechodzących od 1989 r. proces transformacji politycznej i gospodarczej oraz akcentujących swoje aspiracje europejskie. Biorąc pod uwagę stopień wdrażania wewnętrznych reform politycznych i gospodarczych przez poszczególne państwa, bardzo wyraźnie różnicowano relacje rozwijane przez Unię Europejską. Gdy w 1989 r. Wspólnota Europejska wypracowywała program wsparcia gospodarczego pod nazwą PHARE, był on początkowo adresowany tylko do dwóch państw, tj. Polski i Węgier, a dopiero na początku 1990 r. objęto nim inne państwa, które

rozpoczęły proces transformacji wewnętrznej³⁴. Podobnie w grudniu 1991 r. Wspólnota zawarła Układy Europejskie, czyli pogłębione porozumienia stowarzyszeniowe, z trzema państwami, tj. Polską, Węgrami i Czechosłowacją. We wszystkich tych przypadkach wyraźnie argumentowano, że państwa traktowane priorytetowo, czyli te, z którymi Wspólnota Europejska intensyfikowała stosunki gospodarcze, polityczne i w wymiarze instytucjonalnym, spełniały określone warunki dotyczące wdrażania systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. Taka postawa Wspólnoty / Unii Europejskiej była wyrazem polityki dyferencjacji, co świadczyło o rosnącej zależności pomiędzy stosunkami politycznymi i gospodarczymi. Unia poprzez system zachęt dążyła więc do stabilizacji środowiska międzynarodowego, w tym wypadku swojego sąsiedztwa, czego kontynuacją była polityka poszerzenia. Już podczas posiedzenia w czerwcu 1993 r. w Kopenhadze Rada Europejska potwierdziła europejskie aspiracje państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej, które po spełnieniu kryteriów politycznych i gospodarczych oraz związanych z przyjęciem *acquis communautaire*, czyli dorobku prawnego UE, mogły przystąpić do Unii Europejskiej³⁵. Rozwój relacji z państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz akcesje z 2004 i 2007 r. były istotnymi katalizatorami w kreowaniu podmiotowości Unii Europejskiej i jej możliwości wpływania na środowisko międzynarodowe. Działania w tym zakresie wyraźnie pozycjonowały Unię jako mocarstwo o charakterze niemilitarnym. Jak podkreślił w 2008 r. członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za poszerzenie – Olli Rehn, polityka poszerzenia jest najważniejszym narzędziem Unii Europejskiej jako miękkiej potęgi (*soft power*), której siła przyciągania działała jako zachęta na rzecz stabilności i demokracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, a później na Bałkanach³⁶.

Możliwości oddziaływania Unii Europejskiej w związku z poszerzeniem nie dotyczą tylko państw aplikujących o członkostwo, ale również ich sąsiadów. Akcesja państw Europy Środkowej i Wschodniej (Polska, Węgry, Czechy, Sło-

³⁴ O tym, że był to program adresowany początkowo do Polski i Węgier, świadczy sama nazwa, która brzmiała: PHARE – Poland and Hungary Action for Restructuring the Economy (Akcja na rzecz Restrukturyzacji Gospodarek Polski i Węgier) (A. PODRAZA, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 305-318).

³⁵ A. PODRAZA, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1997, s. 43-47.

³⁶ A.E. JUNCOS, *Power Discourses and Power Practices: The EU's Role as a Normative Power in Bosnia*, w: *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, red. R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 92.

wacja, Słowenia, Litwa, Łotwa i Estonia) oraz Cypru i Malty w 2004 r., Bułgarii i Rumunii w 2007 r. i Chorwacji w 2013 r. skutkowałą przyjęciem w 2003 r. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której celem jest dążenie do stabilizacji politycznej, gospodarczej i w zakresie bezpieczeństwa wschodnich i południowych sąsiadów Unii Europejskiej³⁷. Chciano przez to uniknąć stworzenia nowych linii podziału pomiędzy zintegrowaną Europą a państwami Europy Wschodniej, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Główną przyjętą zasadą określającą relacje z partnerami była dyferencjacja, co po raz kolejny świadczyło o całościowym podejściu Unii, tzn. zarówno w aspekcie politycznym, jak i gospodarczym, do stosunków z państwami trzecimi. Ze względu na stawiane cele, jak i stosowane metody Unia, realizująca EPS, może być definiowana jako potęga cywilna³⁸. Wiąże bowiem wyraźnie stabilizację wewnętrzną państw partnerskich oraz w ramach wspólnej integrującej się strefy współpracy z promocją takich wartości, jak demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, wolności obywatelskie, rządy prawa i podstawowe standardy pracy. W takiej perspektywie Unia może być również traktowana jako potęga normatywna. Koncepcja ta została zaproponowana przez Iana Mannersa w 2002 r.³⁹ Jakkolwiek Manners ukazuje ją jako alternatywę dla przeciwstawnych pojęć potęgi cywilnej i militarnej, to jednak trudno nie zgodzić się z opinią Thomasa Dieza, że mieści się ona w nurcie dyskusji o potędze cywilnej⁴⁰. Można twierdzić, że propozycja Mannersa stanowi rozwinięcie tematu potęgi cywilnej⁴¹. W ujęciu normatywnym Unia Europejska dokonuje dyfuzji takich wartości, jak trwały pokój, wolność, demokracja, prawa człowieka, rządy prawa, równość, solidarność społeczna, zrównoważony rozwój i dobre zarządzanie, które stanowią jej podstawę normatywną w celu stworzenia bardziej pokojowego świata. Zgodnie z propozycją Mannersa, fakt, że Unia jest stworzona na podstawie normatywnej, predestynuje ją do działania na arenie

³⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission To the Council and the European Parliament. Wider Europe–Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104, final.

³⁸ A. PODRAZA, *Towards a New System of Global Democratic Governance: The Transatlantic Security Community and the Role in Democracy Promotion in the 21st Century*, w: *Global Challenges to the Transatlantic World*, red. C. Crespo, D. Silander, D. Wallace, I. Albella, Alcalá de Henares–Madrid: Instituto Franklin–UAH 2015, s. 79-80.

³⁹ I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, nr 2, s. 235-258.

⁴⁰ T. DIEZ, *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe*, „Millennium – Journal of International Studies”, 33(2005), nr 2, s. 613-636.

⁴¹ W. REES, *The US-EU Security Relationship. The Tensions between a European and a Global Agenda*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 25-26.

międzynarodowej w sposób normatywny⁴². Analiza ról międzynarodowych Unii Europejskiej powinna więc uwzględniać aspekt ontologiczny, tzn. nie tyle zwracać uwagę na to, co Unia robi i lubi, ale przede wszystkim, czym jest. Akcentuje się przez to wymiar ideologiczny i tożsamościowy Unii jako wyjątkowej potęgi, która dąży do zmiany tego, co uważane jest za normalne w stosunkach międzynarodowych bez polegania na materialnych zachętach lub sile fizycznej⁴³.

Jakkolwiek propozycja Mannersa wydaje się dosyć wpływowa w kręgach akademickich, to generalnie wpisuje się w debatę na temat Unii Europejskiej jako niemilitarnego podmiotu na arenie międzynarodowej, opisywanego za pomocą różnorodnych przymiotnikowych prefiksów. Bazując na pierwotnej koncepcji Duchêne'a, różnorodne koncepcje ujmują Unię Europejską jako potęgę cywilną (Telò, 2007 r.), postmodernistyczną (Cooper, 2003 r. i McCormick, 2006 r.), etyczną (Aggestam, 2008 r.), strukturyzacyjną (Keukeleire i MacNaughtan, 2008 r.), transformatywną (Leonard, 2005 r.), miękką (Nye, 2002, 2004 i 2005 r.), cywilizacyjną (Sjursen, 2006 r.), cichą (Moravcsik, 2002, 2004 r.), odpowiedzialną (Mayer i Vogt, 2006 r.), łagodną (Padoa-Schioppa, 2001 r.), małą (Toje, 2010 r.) lub jako znikającego mediatora (Nicolaidis, 2004 r.)⁴⁴. Różnice między poszczególnymi modelami nie są czasami zbyt wyraziste, co więcej – widać to w przypadku propozycji Mannersa – są zbyt jednostronne. Normatywność bowiem jako cecha podmiotowości Unii Europejskiej jest analizowana jako przeciwwaga dla polityki siły stosowanej przez Stany Zjednoczone. Takie spojrzenie ogranicza możliwość oceny aktywności międzynarodowej Unii, jakkolwiek zyskuje na popularności nie tylko w Europie, ale również w Stanach Zjednoczonych. Wskazując na fragmentację Zachodu, ze względu na różnice w potencjach, Robert Kagan konstatuje, że w odniesieniu do zasadniczych kwestii strategicznych i międzynarodowych Amerykanie są z Marsa, a Europejczycy z Wenus⁴⁵. Rozróżnienie to mieści się w ramach dwóch modeli rozwiązywania problemów międzynarodowych. Pierwszy jest zgodny z koncepcją wiecznego pokoju Immanuela Kanta i charakteryzuje Unię jako podmiot przy-

⁴² I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, s. 252.

⁴³ A. TOJE, *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 8.

⁴⁴ A. GERRITS, *Normative Power Europe: Introductory Observations on a Controversial Notion*, w: *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, The Hague: Netherlands Institute of International Relations *Clingendale* 2009, s. 2; R.G. WHITMAN, *Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations*, w: *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, red. R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 3.

⁴⁵ R. KAGAN, *Power and Weakness*, „Policy Review”, 2002, nr 113, s. 3-4.

wiązany do prawa międzynarodowego, transnarodowych negocjacji i współpracy. Drugi bazuje na koncepcji anarchicznej struktury świata Thomasa Hobbesa i ujmuje Stany Zjednoczone jako mocarstwo, dla którego prawdziwe bezpieczeństwo i obrona oraz promocja porządku liberalnego polega na posiadaniu i użyciu siły militarnej z uwagi na niewiarygodność prawa międzynarodowego. Kagan jednak słusznie wskazuje na różnorodne przyczyny różnic pomiędzy Ameryką i Europą, w tym przede wszystkim na różnice w potencjałach militarnych. Jakkolwiek nie należy pomijać pobudek ideologicznych i nastawienia opinii publicznej w Europie, która jest bardziej „pacyfistyczna” niż w Ameryce, do rozwiązywania problemów międzynarodowych, to słabość militarna państw europejskich jest ważną przesłanką wyjaśnienia koncentracji Unii Europejskiej na działaniach w sferze normatywnej i to jedynie przy użyciu instrumentów gospodarczych i politycznych.

Jakkolwiek Unia Europejska nie ucieka się do stosowania siły w przypadku promocji demokracji, jak robią to czasami Stany Zjednoczone, czego najlepszym przykładem może być interwencja w Iraku w 2003 r.⁴⁶, to jednak także działania Europejczyków mogą budzić kontrowersje. Podstawowe zastrzeżenie dotyczy kwestii uniwersalnego charakteru wartości stanowiących podstawę normatywną Unii Europejskiej, gdyż normatywność jest pojęciem spornym, a poszczególni aktorzy na arenie międzynarodowej traktują własne wartości i działania jako bardziej legitymizowane w porównaniu z innymi uczestnikami⁴⁷. Unia Europejska koncentruje się na tych wartościach, które są istotne przede wszystkim z punktu widzenia jej interesów, a nie tych, które mogą być ważne dla państw trzecich. Co więcej, wielu konserwatywnych krytyków działań normatywnych Unii, w tym Robert Kagan, twierdzi, że w rzeczywistości maskują one ukryte interesy materialne Unii⁴⁸. Często deklarowane przez Unię przywiązanie do multilateralizmu i prawa międzynarodowego jest w takiej perspektywie próbą kompensowania słabości militarnej i pomimo braku dysponowania odpowiednimi instrumentami wojskowymi, polityka w tym zakresie może być wręcz nazwana imperialną⁴⁹. Unia wobec tego podlega transformacji polegającej na odejściu od rozwijania projektu pokojowego, bazującego na cywilnej agendzie, w kierunku

⁴⁶ A. PODRAZA, *Towards a New System of Global Democratic Governance: The Transatlantic Security Community and the Role in Democracy Promotion in the 21st Century*, s. 81.

⁴⁷ R. YOUNGS, *The EU's Role in World Politics*, s. 3.

⁴⁸ M.A. POLLACK, *Living in a Material World: A Critique of 'Normative Power Europe'*, w: *Key Controversies in European Integration*, red. H. Zimmermann, A. Dür, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012, s. 201-202.

⁴⁹ J. ZIELONKA, *Europe as a Global Actor: Empire by Example?*

aktora współzawodniczącego geopolitycznie, którego racja stanu koliduje z jej normatywnymi zobowiązaniami⁵⁰. W procesie akcesyjnym przyłącza nowe terytoria, a poprzez pogłębianie stosunków gospodarczych i politycznych dąży do tworzenia własnych stref wpływów. Może to prowadzić, jak ma to miejsce na terenach tzw. wspólnego sąsiedztwa, do rywalizacji normatywnej z innymi potęgami, w tym wypadku z Rosją⁵¹. Zgodnie z takim ujęciem głównym normatywnym polem bitwy staje się Ukraina. Podejmowane tam działania przez Unię Europejską są traktowane przez Rosję jako całkowicie racjonalne, maskujące rzeczywiste intencje za takimi pojęciami, jak prawa człowieka, demokracja, czy rządy prawa i jako wkraczające w jej własną strefę wpływów na obszarze poradzieckim⁵².

4. UNIA EUROPEJSKA JAKO POTĘGA MILITARNA?

Uzyskanie zdolności militarnych było jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów w rozwoju aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej. Zaniedbania w tym zakresie były wynikiem nieudanej próby powołania do życia na początku lat 50. XX wieku Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Unia Zachodnio-europejska, powstała w 1955 r. w wyniku fiaska EWO, od 1973 r. przestała odgrywać istotniejszą rolę jako europejski sojusz wojskowy i weszła w stan uśpienia, z którego zrezygnowała dopiero na początku lat 90., czyli po zakończeniu zimnej wojny. W 1973 r. UZE straciła główny walor jako forum dialogu wielostronnego pomiędzy sześcioma państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej a Wielką Brytanią, która przyłączyła się do WE. Współpraca obronna pomiędzy państwami europejskimi odbywała się w ramach NATO jako mechanizmu transatlantyckiego, gdyż w latach 80. można było jedynie dyskutować w Europejskiej Współpracy Politycznej nad politycznymi i ekonomicznymi aspektami bezpieczeństwa. Na potrzebę rozwoju zdolności militarnych przez państwa europejskie zwrócił uwagę na początku lat 80. Hedley Bull⁵³. Pole-

⁵⁰ R. SAKWA, *The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine*, „International Affairs”, 91(2015), nr 3, s. 553-554.

⁵¹ R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry*, London: Chatham House 2012, „Chatham House Briefing Paper”.

⁵² T. ROMANOVA, *Normative Power Europe: A Russian View*, w: *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, red. A. GERRITS, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendale 2009, s. 56-57.

⁵³ H. BULL, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*.

mizując z koncepcją potęgi cywilnej i bazując na obserwacji, że świat w latach 80. XX wieku powracał do polityki siły, Bull otwarcie opowiedział się za rozwojem zachodnioeuropejskiego sojuszu wojskowego w ramach NATO. Jakkolwiek nie przesądzał, że powinna to być Unia Zachodnioeuropejska czy inna struktura, to wyraźnie wskazywał, że drogą do jego wzmocnienia jest stowarzyszenie ze Wspólnotą Europejską. Taki sposób myślenia był generalnie zgodny z podejmowanymi wówczas działaniami w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej, która powoli stawała się instrumentem w kreowaniu wspólnych europejskich zdolności militarnych. Jak określano to w dokumentach przyjmowanych przez UZE od 1984 r., europejska tożsamość bezpieczeństwa miała być rozwijana w ramach Sojuszu Atlantyckiego, ale z drugiej strony miała być zgodna z utworzoną w przyszłości Unią Europejską⁵⁴. Takie kompromisowe podejście pomiędzy dwoma sprzecznymi stanowiskami, tj. wyraźnie proeuropejskim Francji i proatlantyckim Wielkiej Brytanii, dominowało w przyjmowanych decyzjach dotyczących ustanowienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Kompromis pomiędzy Francją a Wielką Brytanią nie był jedynym, który był konieczny do osiągnięcia w celu rozwoju komponentu obronnego w ramach Unii Europejskiej, początkowo przy współdziałaniu UZE. Należało także dojść do porozumienia pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi, między państwami członkowskimi bardziej zorientowanymi na UE i na NATO, między państwami neutralnymi i członkami Sojuszu Atlantyckiego oraz pomiędzy cywilnymi i wojskowymi tradycjami zarządzania kryzysowego⁵⁵.

Wpływ na rozwój zdolności militarnych w ramach Unii Europejskiej miały przede wszystkim wydarzenia międzynarodowe. Pomimo stworzenia WPZiB w ramach Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht (1993 r.), Europa okazała się całkowicie bezsilna w sytuacji krwawego rozpadu Jugosławii. Postanowienia traktatu z Maastricht były niewystarczające. Pozwalały one na sformułowanie w przyszłości wspólnej polityki obronnej, a nawet urzeczywistnienie wspólnej obrony oraz włączały UZE w system Unii Europejskiej, gdyż UZE miała ewentualnie wprowadzać w życie decyzje UE mające implikacje dla obronności. W obliczu wojny i czystek etnicznych w byłej Jugosławii Unia nie dysponowała odpowiednimi środkami militarnymi, a korzystanie jedynie z instrumentów gospodarczych i politycznych nie przyniosło żadnego efektu. Ukazywało to ograniczony charakter koncepcji potęgi cywilnej w sytuacji poważnego

⁵⁴ A. PODRAZA, *The Western European Union and Central Europe: A New Relationship*, Discussion Paper 41, London: The Royal Institute of International Affairs 1992, s. 23.

⁵⁵ S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, s. 172.

kryzysu militarnego. Sytuacji tej zasadniczo nie zmienił traktat amsterdamski, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., gdyż w odniesieniu do bezpieczeństwa i obrony stanowił on nie do końca jasny kompromis⁵⁶. Unia Europejska mogła przeprowadzać tzw. misje petersburskie, czyli misje o różnorodnym charakterze, obejmujące operacje pokojowe, zarządzania sytuacjami kryzysowymi lub zadania humanitarne i ratunkowe⁵⁷. Nie mogła ich realizować samodzielnie, bo nie miała zdolności operacyjnych, ale za pomocą Unii Zachodnioeuropejskiej.

Punktem zwrotnym w uzyskaniu zdolności militarnych przez Unię Europejską było przyjęcie wspólnej deklaracji przez prezydenta Francji Jacques'a Chiraca i premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira podczas spotkania w Saint-Malo 3-4 grudnia 1998 r.⁵⁸ W deklaracji wyraźnie podkreślono, co było reakcją na bezczynność Unii Europejskiej w sytuacji krwawych wojen w Bośni i Kosowie, że powinna być ona zdolna do przeprowadzania autonomicznych działań z użyciem sił zbrojnych. Nie mogło to jednak naruszać zobowiązań tych państw, które należały jednocześnie do NATO i UZE. Deklaracja była istotnym przełomem w rozwoju europejskiej polityki obronnej. Oba państwa zweryfikowały swoje wcześniejsze stanowiska. Brytyjczycy stali się bardziej europejscy, odchodząc od myślenia w kategoriach, że bezpieczeństwo europejskie może być zagwarantowane jedynie przez NATO. Francuzi natomiast stali się bardziej atlantyccy, nie dążąc w sposób jednoznaczny do przyjmowania takich rozwiązań, które ograniczałyby rolę Sojuszu Atlantyckiego. Pomimo pewnych zastrzeżeń, deklaracja z Saint-Malo uzyskała generalne poparcie ze strony Stanów Zjednoczonych⁵⁹. Z punktu widzenia Europejczyków akceptacja Amerykanów była niezwykle istotna, gdyż pozwalała na uzyskanie dostępu przez Unię Europejską do zdolności militarnych NATO. Świadczyło to o ograniczonym potencjale wojskowym państw europejskich, co negatywnie wpływało na możliwości działania Unii na arenie międzynarodowej.

Konsekwencją kompromisu w Saint-Malo było stworzenie Europejskiej (po traktacie lizbońskim) Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na mocy

⁵⁶ A. PODRAZA, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, s. 254-255.

⁵⁷ Operacje petersburskie biorą nazwę od Hotelu Petersberg, który mieści się obok Bonn, gdzie 19 czerwca 1992 r. Rada Ministrów UZE podjęła decyzję o możliwości przeprowadzania wojskowych operacji pokojowych i humanitarnych.

⁵⁸ *Joint Declaration. British-French Summit. St-Malo, 3-4 December 1998*, w: *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, Paris: Institute of Security Studies of the Western European Union 2001, s. 8-9.

⁵⁹ S. ROHAN, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, New York–Abingdon: Routledge 2014, s. 298-299.

decyzji Rady Europejskiej z czerwca 1999 r. w Kolonii⁶⁰ i z grudnia 1999 r. w Helsinkach⁶¹. EPBiO stała się częścią WPZiB o jednoznacznym charakterze międzyrządowym. W obszar traktatowy została ona włączona na mocy traktatu nicejskiego, który wszedł w życie 1 lutego 2003 r. Oznaczało to przejście działań UZE w zakresie misji petersberskich, a ostatecznie UZE przestało istnieć w 2011 r., gdy wszystkie jej funkcje zostały przejęte przez Unię Europejską po wejściu w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. Nie oznaczało to jednak, że Unia stała się sojuszem wojskowym, pomimo wprowadzenia do Traktatu o Unii Europejskiej klauzuli sojuszniczej (wzajemnej obrony), która przewiduje gwarancje bezpieczeństwa. Nadal – pomimo zmian – jedyną sferą odpowiedzialności w dziedzinie wojskowej są operacje petersberskie⁶². Unia Europejska nie jest więc aktorem mającym wszechstronne instrumenty militarne, czego potwierdzeniem są również przyjmowane w jej ramach strategie bezpieczeństwa. Zarówno *Europejska Strategia Bezpieczeństwa* z 2003 r.⁶³, jak i *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* z 2016 r.⁶⁴ ukazują działania militarne jako uzupełnienie do działań w wymiarze cywilnym i normatywnym. Nie wyklucza to jednak możliwości, jak sugeruje drugi dokument, że w przyszłości Unia Europejska powinna być przygotowana do działań wykraczających ponad ramy NATO, przyjmując większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo.

⁶⁰ *European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Cologne, 3-4.06.1999*, „Bull. EU”, 6(1999), punkt 1.58.

⁶¹ *European Council, Conclusions of the Presidency, Helsinki, 10-11 Decemver 1999*, „Bull. EU”, 12(1999).

⁶² Misje petersberskie są wymienione w artykule 43 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej: „Misje, o których mowa w artykule 42 ustęp 1, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów”.

⁶³ RADA EUROPEJSKA, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela, 12.12. 2003.

⁶⁴ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 06.2016.

ZAKOŃCZENIE

Projekt europejski, również w wymiarze podmiotowości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, nie jest zakończony. Biorąc pod uwagę wiele istotnych wyzwań – zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym – trudno przypuszczać, że w najbliższej przyszłości Unia Europejska stanie się wszechstronnym i autonomicznym graczem regionalnym i globalnym. Najistotniejszym problemem wewnętrznym będzie Brexit, gdyż ostateczne wyjście Wielkiej Brytanii osłabi potencjał Unii. Niestabilna sytuacja na Ukrainie oraz na Bliskim Wschodzie w związku z konfliktem syryjskim są również istotnymi wyzwaniami, które mogą ukazać niemoc Unii jako kolektywnego aktora. Unia Europejska powinna więc w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony zachowywać się niezwykle pragmatycznie. Oznacza to, że bazując na trzech głównych koncepcjach potęgi, tj. cywilnej, normatywnej i militarnej, powinna rozwijać instrumenty, dzięki którym zbuduje własną tożsamość na arenie międzynarodowej. Nie powinna więc przyjmować jako punktu odniesienia dla własnych działań aktywności państw, ale pokazać się jako nowy rodzaj potęgi, którego wartość wynika z siły gospodarczej, przywiązania do wartości i norm prawa międzynarodowego oraz z ograniczonego stosowania instrumentów militarnych w postaci operacji petersburskich.

BIBLIOGRAFIA

- „Agence Europe”, 15.02.1989.
- ALLEN D., WALLACE W., *European Political Cooperation: The Historical and Contemporary Background*, w: *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, red. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London: Butterworth 1982, s. 21-32.
- BULL H., *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „*Journal of Common Market Studies*”, 21 (1982), nr 2, s. 149-170.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication from the Commission To the council and the European Parliament. Wider Europe–Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104, final.
- DIEZ T., *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe* „*Millennium – Journal of International Studies*”, 33(2005), nr 3, s. 613-636.
- DRAGNEVA R., WOLCZUK K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry*, London: Chatham House 2012, „Chatham House Briefing Paper”.
- DUCHÉNE F., *A New European Defense Community*, „*Foreign Affairs*”, 50(1971), nr 1, s. 69-83.
- DUFF A., *The Main Reforms*, w: *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, red. A. Duff, J. Pinder, R. Pryce, London–New York: Routledge 1994, s. 19-35.

- EUROPEAN COUNCIL, Conclusions of the Presidency, Helsinki, 10-11 Decemver 1999, „Bull. EU”, 12 (1999).
- EUROPEAN COUNCIL, Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Cologne, 3-4.06.1999, „Bull. EU”, 6(1999).
- GERRITS A., Normative Power Europe: Introductory Observations on a Controversial Notion, w: Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion, red. A. Gerrits, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendale 2009, s. 1-8.
- HIX S., HØYLAND B., The Political System of the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011.
- HÖRBER T., The Foundations of Europe. European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2006.
- Joint Declaration. British-French Summit. St-Malo, 3-4 December 1998, w: From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents, Paris: Institute of Security Studies of the Western European Union 2001.
- JUNCOS A. E., Power Discourses and Power Practices: The EU's Role as a Normative Power in Bosnia, w: Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives, red. R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 83-99.
- KAGAN R., Power and Weakness, „Policy Review”, 2002, nr 113, s. 3-28.
- KEUKELEIRE S., DELREUX T., The Foreign Policy of the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014.
- KOOPS J.A., The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's Effective Multilateralism towards NATO and the United Nations, Brussels: Brussels University Press 2011.
- LIETZ A., Opportunities for Reforming the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP), Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fesdc.org/news-list/e/brexit/> [dostęp: 15.07.2016].
- MAGNETTE P., NICOLAÏDIS K., The European Union's Democratic Agenda, w: The European Union and Global Governance, red. M. Telò, London–New York: Routledge 2009, s. 43-63.
- MANNERS I., Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, „Journal of Common Market Studies”, 44(2002), nr 2, s. 235-258.
- MEUNIER S., NICOLAÏDIS K., Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU, „Journal of Common Market Studies”, 371 (1999), nr 3, s. 477-501.
- ORTEGA M., Building the future: The EU's Contribution to Global Governance, Paris: EU Institute for Security Studies 2007.
- PETERSON J., GOTTWALD M., The EU as a Global Actor, w: The European Union. How Does it Work?, red. D. Kenealy, J. Peterson, R. Corbett, Oxford: Oxford University Press 2015, s. 208-228.
- PODRAZA A., Korzenie polityki dyferencjacji: cele i instrumenty polityki Zachodu wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej w okresie zimnej wojny i na początku lat 90. XX wieku, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe”, 2007, nr 2, s. 99-114.
- PODRAZA A., Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1996.
- PODRAZA A., The Western European Union and Central Europe: A New Relationship, Discussion Paper 41, London: The Royal Institute of International Affairs 1992, s. 23.

- PODRAZA A., Towards a New System of Global Democratic Governance: the Transatlantic Security Community and the Role in Democracy Promotion in the 21st Century, w: *Global Challenges to the Transatlantic World*, red. C. Crespo, D. Silander, D. Wallace, I. Albella, Alcalá de Henares–Madrid: Instituto Franklin–UAH 2015, s. 73-84.
- PODRAZA A., *Unia Europejska*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1999.
- PODRAZA A., *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL 1997.
- PODRAZA A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2007.
- POLLACK M.A., Living in a Material World: A Critique of ‘Normative Power Europe’, w: *Key Controversies in European Integration*, red. H. Zimmermann, A. Dür, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012, s. 199-204.
- PRADETTO A., The polity of German Foreign Policy: Changes Since Unification, w: *Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic*, red. H.W. Maull, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006.
- RADA EUROPEJSKA, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Bruksela, 12.12.2003.
- REES W., *The US-EU Security Relationship. The Tensions between a European and a Global Agenda*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011.
- REGELSBERGER E., The Euro-Arab Dialogue: Procedurally Innovative, Substantially Weak, w: *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, red. G. Edwards, E. Regelsberger, London: Pinter Publishers 1990, s. 57-65.
- ROHAN S., *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, New York–Abingdon: Routledge 2014.
- ROMANOVA T., Normative Power Europe: A Russian View, w: *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael 2009, s. 51-66.
- ROSAMOND B., *Theories of European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2000.
- SAKWA R., The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine, „*International Affairs*”, 91(2015), nr 3, s. 553-579.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 06.2016.
- SJURSEN H., What Kind of Power?, w: *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, red. H. Sjursen, New York: Routledge 2007, s. 1-13.
- SMITH M., Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a ‘Third-generation Hybrid’, w: *The Maastricht Treaty: Second Thoughts after 20 Years*, red. T. Christiansen, S. Duke, Abingdon: Routledge 2013, s. 15-32.
- TOJE A., *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011.
- WALLACE W., Political Cooperation: Integration through Intergovernmentalism, w: *Policy-making in the European Community*, red. H. Wallace, W. Wallace, C. Webb, Chichester: John Wiley 1983, s. 373-402.
- WHITMAN R.G., Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations, w: *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, red. R.G. Whitman, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2011, s. 1-22.

- YOUNGS R., *The EU's Role in World Politics. A Retreat from Liberal Internationalism*, London: Routledge 2010.
- ZIELONKA J., Europe as a Global Actor: Empire by Example?, „International Affairs”, 84 (2008), nr 3, s.471-484.
- ZIELONKA J., *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 1998.
- <http://www.cnsnews.com/news/article/kissinger-says-calling-europe-quote-not-likely-his> [dostęp: 27.06.2012].

KONCEPCJE UNII EUROPEJSKIEJ
JAKO AKTORA NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ
A ROZWÓJ AKTYWNOŚCI W ZAKRESIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ,
BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza Unii Europejskiej jako aktora na arenie międzynarodowej z punktu widzenia trzech najbardziej wpływowych koncepcji, tj. Europy jako potęgi cywilnej, normatywnej i militarnej. Charakterystyka dokonana jest przy uwzględnieniu ewolucji aktywności zewnętrznej Unii, począwszy od nieudanych prób zainicjowania integracji politycznej w latach 50. XX wieku aż do okresu po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. Unia Europejska jest traktowana jako nowy rodzaj potęgi, którego wartość wynika ze stosowania instrumentów gospodarczych i dyplomatycznych (potęga cywilna), przywiązania do wartości i norm prawa międzynarodowego (potęga normatywna) oraz z ograniczonego stosowania instrumentów militarnych w postaci operacji petersberskich (potęga militarna). UE nie może jednak w pełni odegrać istotnej roli na arenie międzynarodowej. Ograniczenia w tym zakresie wynikają z braku należytej reakcji przez UE na wiele bieżących wyzwań o charakterze wewnętrznym (np. Brexit) lub zewnętrznych (np. wojna domowa w Syrii i napływ uchodźców do Europy). Są one także rezultatem faktu, że Unia Europejska jest traktowana jako struktura hybrydowa, gdyż wywodzi się z różnych źródeł lub składa się z elementów o odmiennym lub przeciwstawnym charakterze.

Słowa kluczowe: Unia Europejska; koncepcje podmiotowości międzynarodowej UE; Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa; Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

CONCEPTS OF THE EUROPEAN UNION
AS AN ACTOR ON THE INTERNATIONAL STAGE
AND THE DEVELOPMENT OF ACTIVITIES IN THE FIELD OF FOREIGN,
SECURITY AND DEFENCE POLICY

Summary

The aim of the article is to analyse the European Union as an actor in the international arena from the point of view of the three most influential concepts, i.e. Europe as a civilian, normative and military power. Characterization is made taking into account the evolution of the Union's external

activities ranging from failed attempts to initiate political integration in the 1950s until the period after the entry into force of the Treaty of Lisbon in 2009. The European Union is treated as a new kind of power, whose value is derived from the use of economic and diplomatic instruments (a civilian power), attachment to the values and norms of international law (a normative power) and the limited use of military instruments in the form of Petersberg operations (a military power). The EU cannot fully play a significant role in the international arena. Restrictions in this regard derive from the lack of an adequate response by the EU to many current challenges internal (e.g. Brexit) or external challenges (e.g. the war in Syria and the influx of refugees to Europe). They are also the result of the fact that the European Union is treated as a hybrid structure, since it is derived from different sources, or consists of elements with different or opposite nature.

Key words: European Union; concepts of an EU international actorness; Common Foreign and Security Policy; Common Security and Defence Policy.