

ZBIGNIEW D. CZACHÓR

KOMPLEKSOWE PODEJŚCIE UNII EUROPEJSKIEJ
DO KONFLIKTÓW ZEWNĘTRZNYCH
I SYTUACJI KRYZYSOWYCH.
ANALIZA INSTYTUCJONALNO-PRAWNA

I. UZASADNIENIE BADAWCZE – TEORIA RACJONALNEGO WYBORU

Zastosowanie teorii racjonalnego wyboru w polu badawczym dotyczącym kompleksowego podejścia Unii Europejskiej do konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych w pełni uzasadnia nowy zbiór postulatów¹ o charakterze epistemologicznym. Pierwszy postulat sprowadza się do uznania, że każda anty-kryzysowa aktywność UE jest rezultatem indywidualnych decyzji, działań i postaw ludzi odpowiedzialnych za realizację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Drugi postulat zakłada, że wszystkie decyzje, działania i postawy rozstrzygają o rezultacie racji leżących w umyśle ludzi podejmujących decyzje. Trzeci sprowadza się do przekonania, że każda decyzja, działanie i postawa decydentów w systemie UE mogą być zrozumiane jako te, które zapewniają osiągnięcie najlepszego możliwego rezultatu. Decydenci ci wybierają taki kierunek działania, który cechuje najbardziej korzystny bilans (maksymalizacja, optymalizacja efektu). Czwarty postulat zakłada natomiast, że przyczyny decyzji, działań i postaw wynikają z rozważania przez tychże ludzi (aktorów instytucjonalnych i indy-

Prof. dr hab. ZBIGNIEW D. CZACHÓR – Zakład Badań nad Integracją Europejską, na Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; adres do korespondencji: ul. Umultowska 89a, 61-614 Poznań; e-mail: zbigniew.czachor@amu.edu.pl

¹ Postulat rozumiany jest tu jako teza przyjmowana bez dowodu, stanowiąca punkt wyjścia i podstawę badawczą w prowadzonej tu analizie.

widualnych UE) konsekwencji ich działań w swój specyficzny, zrationalizowany sposób. Piąty, bardzo ważny postulat stanowi, że aktorzy UE najpierw są zainteresowani pozytywnymi, a dopiero wtedy, gdy te nie występują – negatywnymi konsekwencjami, które będą ponosić w wyniku własnych decyzji, działań i postaw. Szósty postulat opiera się na uznaniu, że aktorzy (decydenci / podmioty) integracji europejskiej stają się graczami, którzy wiedzą, co mogą, a czego nie mogą zrobić, określając granice swego racjonalnego zachowania. Wreszcie ostatni postulat, bardzo ważny dla całości systemu Unii Europejskiej, ustanawia, że decydenci w zakresie polityki zewnętrznej UE mają problem z odróżnieniem: uniwersalizmu od partykularyzmu; celów od rezultatów; taktyki od strategii politycznej; korzyści od ponoszonych kosztów². Mają też problem z rozróżnieniem racjonalnych preferencji narodowych od wspólnotowych (unijnych).

Teoria racjonalnego wyboru pozwala też dostrzec fakt, że to właśnie w Unii Europejskiej, a szczególnie w przestrzeni Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), aktorzy opierają swe wybory na nietypowych racjach / przekonaniach. W celu zmaksymalizowania swych interesów wychodzą poza racjonalność poznawczą, wykorzystując często racjonalność instrumentalną – podejmując próbę połączenia preferencji zbiorowych z potrzebą zrationalizowanej satysfakcji indywidualnej³.

Teoria racjonalnego wyboru pozwala też śledzić niekonsekwencje i zmienność w kreowaniu decyzji, działań i postaw ze strony aktorów UE. Szczególnie te niekonsekwencje i zmienność, które wynikają ze zróżnicowania między racjonalnością poznawczą, ewaluatywną i praktyczną. Racjonalność poznawcza wiąże się z dążeniem ku realizacji prawdziwych przekonań aktorów, które w praktyce integracyjnej, szczególnie w ramach WPZiB, bywają skrywane lub zafałszowywane. Ewaluatywna (aksjologiczna) polega na dokonywaniu prawidłowych ocen, a racjonalność praktyczna dotyczy dbałości o skuteczne osiągnięcie właściwych celów⁴.

Największy problem dotyczy racjonalności ewaluatywnej, która szczególnie w systemie UE wymaga wypracowania dystansu do własnych przekonań i szacunku dla przekonań odmiennych. Wymusza potrzebę weryfikacji głoszonych opinii i dostarczania argumentacji ją uzasadniających. Natomiast racjonalność

² R. BOUDON, *Wykraczając poza teorię racjonalnego wyboru*, w: *Nowe perspektywy teorii socjologicznej*, red. A. Manterys, J. Mucha, M. Kaczmarczyk, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos 2009, s. 217-218.

³ Por. H. WARD, *Teoria racjonalnego wyboru*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006, s. 68-70.

⁴ Tamże, s. 226.

praktyczna, analizowana z punktu widzenia adekwatności w rozpatrywaniu rzeczywistości, prowadzi do ekspozycji i neutralizacji emocji i złudzeń, które deformują obraz rzeczywistości⁵.

Ze względu na brak równowagi pomiędzy racjonalnością poznawczą, ewaluatywną i praktyczną, w sytuacji kryzysowej dochodzi do procesu uwalniania się od odpowiedzialności, w rozróżnianiu tego, co Unia Europejska robić powinna, a czego jej robić nie wolno. Tym samym pojęcia odpowiedzialności i odpowiedzialnego racjonalnego wyboru należą do zawężającego się pola dbałości o całość Unii. I chodzi tu nie tylko o odpowiedzialność za siebie (przed sobą), ale także za innych i wobec wartości uniwersalnych, jakimi są pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe⁶. Odpowiedzialność za całość przekształca się zatem w odpowiedzialność za wybrane elementy systemu integracyjnego, co obserwujemy szczególnie w tendencji uelastyczniania się integracji (koncepcje Europy *à la carte*, twardy rdzeń, zróżnicowana integracja, kręgi koncentryczne itp.).

Niezwykle istotne z punktu widzenia teorii racjonalnego wyboru jest także pojęcie mutualizacji, która sprowadza się do procesu wypracowywania wspólnej odpowiedzialności za dokonywane racjonalne wybory, co w przypadku unii / związku 28 państw i kilkuset instytucji i organów UE jest niezwykle istotne. Wspólna odpowiedzialność jest elementem stabilizującym system integracyjny i wpływa na racjonalne decyzje polityczne.

Wyróżnić można trzy sposoby mutualizacji. Pierwsza z nich to mutualizacja prosta – poprzez skupienie się na poszukiwaniu wspólnych rozwiązań w ramach trójkąta instytucjonalnego: Komisja Europejska – Rada UE – Parlament Europejski. Druga opiera się na przeniesieniu kompetencji (w zakresie podejścia Unii Europejskiej do konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych) na rzecz Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trzeci sposób sprowadza się do syntezy dwóch poprzednich metod poprzez całościowe i kompleksowe podejście wszystkich zainteresowanych aktorów polityki zewnętrznej Unii do rozwiązywania problemów międzynarodowych.

Dodatkowym pojęciem mającym związek z zastosowaną tu teorią racjonalnego wyboru jest potencjalizacja decyzji, działań i postaw racjonalnych, dokonywana poprzez: ukazanie możliwości osiągnięcia zamierzonego celu / celów przez okre-

⁵ Por. G. TRELA, *Chmury i zegary, czyli wybrane metafory filozoficzne*, Warszawa–Bielsko-Biała: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009, s. 57-58.

⁶ Z. BAUMANN, *Szanse etyki w zglobalizowanym świecie*, Kraków: Wydawnictwo Znak 2007, s. 37-38.

ślone, konkretne decyzje, działania i postawy; uzmysłowienie aktorom UE, że zamiast działania można ujawniać możliwości działania; osiągnięcie efektów przez samo ujawnienie możliwości działania; werbalne demonstrowanie tego, co moglibyśmy zrobić, ale niepodjęcie działania; ukazanie możliwości i gotowości podjęcia działania.

II. UZASADNIENIE METODOLOGICZNE

Podstawą kreacji wizji / idei / misji, a w końcu projektu politycznego w zakresie kompleksowego podejścia Unii Europejskiej do konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych powinna być analiza systemowa prowadzona w wymiarze instytucjonalno-prawnym. Pozwala ona na urealnienie, skupienie i ujednoczenie wielu form i metod rozwiązywania problemów zewnętrznych UE. Pierwszym jej etapem jest „chwilowe zatrzymanie” Unii / WPZiB / systemu, które umożliwia przejście do etapu drugiego, który polega na przemieszczaniu się w tak zatrzymanym systemie pomiędzy jego elementami oraz obserwacji zachowania i treści / zawartości poszczególnych elementów, nie wyłączając analizy relacji środowiska wewnętrznego systemu z jego otoczeniem. Trzeci etap to szybka analiza konwersji wewnątrzsystemowych i sprzężenia zwrotnego między wnętrzem a otoczeniem zewnętrznym systemu.

Wymienione tu etapy obserwacji pozwalają poznać instytucjonalno-prawne potrzeby i oczekiwania elementów systemu (np. nadawców polityki i odbiorców antykryzysowej polityki), ale też otoczenia systemu (tutaj też występują podmioty polityki zagranicznej UE). A tylko właściwe rozpoznanie potrzeb i oczekiwań prowadzi do wykreowania właściwych / adekwatnych wizji / idei / misji, a na końcu zaproponowania projektów ich urzeczywistnienia. Tym bardziej że pomiędzy wizją, ideą i misją a realnym światem politycznym mieści się operacjonalizacja, w postaci konkretnego projektu i konkretnych politycznych decyzji, o czym poniżej.

W podejściu analitycznym do kompleksowego podejścia Unii Europejskiej do konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych bardzo istotne jest też odwołanie do określonej narracji. Narracje wiążą się z metodami eksplanacji otaczającego nas świata w atmosferze sporów, konfliktów i wojen. W ostatnim czasie dochodzi się do wniosku, że po okresie zachwyty postmodernistycznym podejściem do polityki (szczególnie widocznym w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych) wracamy do klarownego / tradycyjnego podziału na narrację idealistyczną (odwołanie do wartości i norm) i realistyczną (odwołanie

do interesu, siły, wpływu). I w Unii Europejskiej nadszedł już czas na ten swoisty *come back* odrzucający ideały postmodernizmu, w którym królował wizerunek, postać, medium, opinia, stereotyp, sondaż, personifikacja i reaktywna psychologizacja polityki⁷.

Ze względu na powyższe Unia Europejska i jej podmioty kreujące politykę zewnętrzną/zagraniczną powinny postawić na odkrywanie nowych metodycznych, głównie instytucjonalno-prawnych, możliwości w zakresie racjonalnego zapobiegania i rozwiązywania konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych – eksponując przy tym swą rolę, potencjał i zaangażowanie w kształtowaniu ładu międzynarodowego oraz dbając jednocześnie o to, aby poprawić skuteczność wysiłków UE na rzecz stabilizowania sytuacji międzynarodowej i zabezpieczenia własnych interesów. Z drugiej strony musimy być jednak świadomi, że ta specyficzna konfrontacja idealizmu i realizmu w przestrzeni polityki zewnętrznej UE będzie nadal warunkowała kompleksowe podejście Unii Europejskiej do konfliktów i sytuacji kryzysowych.

III. UZASADNIENIE FORMALNO-PRAWNE I POLITOLOGICZNE

1. PODSTAWY FORMALNO-PRAWNE: O CHARAKTERZE GENERALNYM

Na podstawie art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Unia w odniesieniu do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych dąży do: ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego; utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych; wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami

⁷ Por. G. STOKER, MARSH D., *Wprowadzenie*, w: *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006, s. 3-10.

żywiłowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka; wspierania systemu międzynarodowego, opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym⁸.

Nie bez znaczenia w obecnej kryzysowej sytuacji wewnątrz Unii Europejskiej jest też treść art. 24 i 34 TUE, która intencjonalnie i optymistycznie zakłada, że państwa członkowskie będą popierać, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie. Zgodnie z traktatem kraje te powinny działać zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Ich powinnością jest powstrzymywanie się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych.

Prawo UE nakazuje też państwom członkowskim koordynację ich działań w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych, podtrzymując na tym forum stanowiska Unii. Na dodatek jeżeli w organizacjach międzynarodowych lub podczas konferencji międzynarodowych nie są reprezentowane wszystkie kraje członkowskie, uczestniczące państwa UE podtrzymują stanowisko Unii.

Na uwagę zasługuje tu także treść art. 42 i 43 TUE, w których podejście Unii Europejskiej do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych połączono ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Zapewnia ona Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych, z których może korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych⁹. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają państwa członkowskie. Misje te 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. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach¹⁰.

⁸ *Traktat o Unii Europejskiej* [wersja skonsolidowana] „Dz. Urz. Unii Europejskiej”, 2012, C 326, s. 1.

⁹ Zob. S. REICHE, *Na drodze ku europejskiej armii. Stanowisko grupy roboczej*, Berlin, 27 marca 2007 r., seria Zagadnienia bezpieczeństwa oraz sprawy Unii Europejskiej, materiały własne autora, s. 2-3.

¹⁰ *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych*, Bruksela, 18 grudnia 2013 r., COM JOIN(2013) 30 final, s. 1-2.

2. PODSTAWY FORMALNO-PRAWNE: O CHARAKTERZE SZCZEGÓLNYM

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., w swej treści wzywał do zachowania spójności działań zewnętrznych UE prowadzonych w różnych dziedzinach oraz spójności tych działań z innymi politykami Unii. Traktat wytworzył nowy kontekst racjonalny i instytucjonalny (Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji, oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych) pozwalający na podjęcie kompleksowego uregulowania działań zewnętrznych UE we wszystkich dziedzinach, w szczególności w odniesieniu do zapobiegania konfliktom i reagowania w sytuacjach kryzysowych¹¹.

3. SYTUACJA POLITYCZNA

Unia Europejska prowadzi od dawna politykę w wielu dziedzinach i dysponuje wieloma instrumentami z zakresu dyplomacji, bezpieczeństwa, obrony, finansów, handlu, współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, które umożliwiają jej reagowanie na nowe wyzwania i zagrożenia. Przy tym jest największym partnerem handlowym na świecie, a państwa UE łącznie są największym darczyńcą pomocy humanitarnej i oficjalnej pomocy rozwojowej.

Z drugiej jednak strony rok 2015 i lata poprzedzające były okresem regresu, który prowadzić może do nieodwracalnego przekreślenia aspiracji UE na odegranie znaczącej roli w systemie stosunków międzynarodowych. Kryzys gospodarczy, a obecnie kryzys migracyjny oraz bezradność w sprawie Ukrainy i Syrii (ale nie tylko) sprawiły, że Europa oddała polityczną inicjatywę tym aktorom, którzy odwołują się nie tylko do idealizmu i funkcjonalizmu, lecz także do realizmu i konstruktywizmu¹².

¹¹ Tamże, s. 3.

¹² *Scorecard 2016: Europa w cieniu dominujących potęg*, http://www.ecfr.eu/warsaw/post/scorecard_2016_europa_w_cieniu_dominujacych_poteg [16.02.2016].

IV. UZASADNIENIE EMPIRYCZNE. ANALIZA INSTYTUCJONALNO-PRAWNA

1. WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY UE – KOMPLEKSOWE PODEJŚCIE UE DO ZEWNĘTRZNYCH KONFLIKTÓW I SYTUACJI KRYZYSOWYCH

W treści komunikatu do racjonalnych argumentów na rzecz kompleksowego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych zaliczono wzrost liczby i złożoności wyzwań globalnych, takich jak między innymi: skutki zmiany klimatu i degradacji zasobów naturalnych; presja demograficzna i przepływy migracyjne; nielegalny handel; bezpieczeństwo energetyczne; katastrofy naturalne; bezpieczeństwo cybernetyczne; bezpieczeństwo na morzu; konflikty regionalne; radykalizacja postaw społecznych i narodowych oraz terroryzm.

Kompleksowe podejście definiuje się tu nie tylko jako skoordynowane wykorzystanie unijnych instrumentów i zasobów (oraz zdolności), ale także jako wspólną odpowiedzialność podmiotów szczebla unijnego i państw członkowskich za to, co się dzieje i dzieć będzie w systemie stosunków międzynarodowych. Tym bardziej że Unia Europejska dysponuje wyjątkową siecią 139 delegatur UE, możliwościami dyplomatycznymi w ramach ESDZ (w tym dzięki specjalnym przedstawicielom UE) oraz możliwościami operacyjnymi w ramach misji i operacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony¹³.

Uzasadnieniem empirycznym jest także racjonalne powiązanie bezpieczeństwa i rozwoju, ujmowane jako jedna z najważniejszych zasad stosowania kompleksowego podejścia UE w przestrzeni zewnętrznej (otoczeniu systemu UE). U podstaw tego podejścia leży kilka ważnych zasad. Po pierwsze, działania UE muszą być dostosowane do kontekstu i konkretnych sytuacji – nie ma stałego modelu działań ani gotowych rozwiązań w ramach jednolitego *modus operandi*. Po drugie, kompleksowe podejście zakłada wspólną odpowiedzialność wszystkich podmiotów zainteresowanych – tych ponadnarodowych (supranarodowych) i narodowych z państw UE i krajów trzecich i innych organizacji międzynarodowych¹⁴.

Powodzenie takiego podejścia zależy od zbiorowej woli politycznej, przejrzystości, zaufania i aktywnego zaangażowania państw członkowskich. Wreszcie – podejście opiera się na pełnym poszanowaniu różnorodnych kompetencji

¹³ *Wspólny komunikat*, s. 2.

¹⁴ Por. Ł. ŻOŁĄDEK, K. KUSZEL, *Opinia w sprawie wspólnego komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady: kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych BAS-WAP-WAPEiM-6/14, Warszawa, 6 marca 2014 r.*, JOIN(2013) 30 final, s. 2-3.

i wartości dodanej wnoszonej przez instytucje i służby UE, jak również przez państwa członkowskie¹⁵.

W komunikacie zajęto się wszystkimi etapami cyklu konfliktu i kryzysów zewnętrznych – od wczesnego ostrzegania i gotowości poprzez zapobieganie konfliktom oraz reagowanie i zarządzanie kryzysowe aż po wczesny etap wychodzenia z kryzysu, budowania stabilizacji i pokoju, mający pomóc dotkniętym kryzysem państwom w powrocie do zrównoważonego długofalowego rozwoju.

Pierwszy etap to wspólne rozpoznanie przyczyn ewentualnego konfliktu lub kryzysu, określenie najważniejszych zaangażowanych osób i grup oraz ocena dynamiki sytuacji i potencjalnych zagrożeń wynikających z podjęcia działań lub ich zaniechania. Służyć ono będzie również określeniu interesów i celów UE i jej ewentualnej roli w zakresie wspierania pokoju, bezpieczeństwa, rozwoju, praw człowieka i praworządności, z uwzględnieniem istniejących zasobów i działań UE na terenie danego kraju lub regionu. Dla poprawy wspólnego rozpoznania komunikat określa następujące działania:

- poprawa rozpoznawania sytuacji oraz zdolności w zakresie analizy, w szczególności poprzez lepsze powiązanie przeznaczonych do tego celu pomieszczeń różnych instytucji i służb UE, w tym centrum koordynacji działań w sytuacjach wyjątkowych (ERCC) oraz Centrum Sytuacyjnego UE (UE SitRoom);

- ułatwienie instytucjom UE dostępu do informacji i danych wywiadowczych, w tym ze strony państw członkowskich, w celu zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz przygotowania szybszej reakcji na nie oraz łagodzenia ich skutków.

- wzmocnienie wczesnej, proaktywnej, przejrzystej i regularnej wymiany informacji, koordynacji i pracy zespołowej wszystkich właściwych podmiotów w siedzibie głównej w Brukseli oraz w terenie (w tym odpowiednio: delegatur UE, misji i operacji WPBiO, państw członkowskich i specjalnych przedstawicieli UE, agencji UE);

- dalszy rozwój i systematyczne wdrażanie wspólnej metodologii analizy konfliktów i sytuacji kryzysowych, w tym perspektyw rozwoju, humanitarnych, politycznych, bezpieczeństwa i obrony, zarówno w terenie, jak i w głównej siedzibie Unii, z wykorzystaniem całej dostępnej wiedzy i rozpoznania, również pochodzących od państw członkowskich;

- systematyczne przygotowywanie propozycji i rozwiązań omawianych z państwami członkowskimi w ramach odpowiednich organów Rady, w tym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Działania przewidywane w ramach

¹⁵ Tamże, s. 2-4.

WPBiO powinny być zasadniczo zgodne z podejściem określonym w ramach politycznych dotyczących podejścia w sytuacjach kryzysowych (PFCA), obejmującym określenie problemu, wyjaśnienie, dlaczego UE powinna podjąć działania (w świetle interesów, wartości, celów i upoważnień), oraz wskazanie, jakie instrumenty są dostępne i najlepiej dostosowane do działania¹⁶.

Drugi etap to opracowanie wspólnej wizji strategicznej w obliczu konfliktu lub sytuacji kryzysowej i przyszłego zaangażowania UE w różnych obszarach polityki. Tu do koniecznych działań zaliczono:

– określenie strategicznej wizji dotyczącej danego kraju lub regionu w dokumencie stanowiącym nadrzędną strategię UE. Niedawno sporządzone dokumenty tego typu to: ramy strategiczne dla Rogu Afryki, strategia Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w regionie Sahelu oraz proponowane elementy strategii UE na rzecz regionu Wielkich Jezior Afrykańskich;

– przygotowanie i określenie celów i priorytetów UE i państw członkowskich dla poszczególnych krajów¹⁷.

Trzeci etap obejmuje konieczność prowadzenia działań prewencyjnych dążących do zapobiegania konfliktom przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej lub wybuchem przemocy. Zapobieganie konfliktom pozwala oszczędzić życie ludzkie i zmniejszyć cierpienie, uniknąć zniszczenia domów, przedsiębiorstw, infrastruktury i gospodarki, a także ułatwia zlikwidowanie ukrytych napięć, sporów i warunków sprzyjających gwałtownej radykalizacji postaw i terroryzmowi. Pomaga również chronić interesy UE i uniknąć negatywnych skutków dla bezpieczeństwa i dobrobytu UE. W tym zakresie komunikat zakłada podjęcie następujących działań:

– wczesne ostrzeżenie / wczesne reagowanie: wykorzystanie zarówno nowych, jak i istniejących unijnych systemów wczesnego ostrzegania, w tym systemów państw członkowskich UE, do identyfikacji zagrożenia nowymi konfliktami i sytuacjami kryzysowymi oraz ewentualnych działań prewencyjnych;

– współpraca w ramach instytucji UE i z państwami członkowskimi na rzecz przekształcenia rozpoznania konfliktów i sytuacji kryzysowych w konkretne środki w zakresie zapobiegania konfliktom, na podstawie wniosków z wcześniejszych konfliktów i sytuacji kryzysowych. W tym również system wczesnego ostrzegania ESDZ (obecnie w fazie pilotażowej)¹⁸.

¹⁶ *Wspólny komunikat*, s. 5-6.

¹⁷ Por. Ł. ŻOŁĄDEK, K. KUSZEL, *Opinia w sprawie wspólnego komunikatu*, s. 3-4.

¹⁸ *Wspólny komunikat*, s. 6.

Czwarty etap to proces skutecznego wykorzystania różnych atutów, możliwości, kompetencji i relacji instytucji UE oraz państw członkowskich w celu wspierania wspólnej wizji i wspólnych celów. Do projektowanych działań zaliczono tu:

- systematyczne wykorzystanie mechanizmu platformy kryzysowej pod przewodnictwem ESDZ z udziałem służb Komisji do ułatwienia koordynacji, wymiany informacji i przyczynienia się do określenia i zastosowania rozsądnej kolejności korzystania z istniejących instrumentów UE. Mechanizmy te uodowodniły swoją wartość podczas Arabskiej Wiosny oraz w reakcji UE na sytuację w Rogu Afryki;

- zagwarantowanie informowania i zaangażowania wszystkich istotnych podmiotów UE w rozpoznanie i ocenę konfliktów i sytuacji kryzysowych na wszystkich etapach konfliktu – kompleksowe zaangażowanie i działania oparte na wspólnych pracach przygotowawczych. ESDZ regularnie udziela informacji i współpracuje z innymi służbami na potrzeby takich analiz i prac przygotowawczych;

- dalsze wzmocnienie współpracy operacyjnej pomiędzy różnymi jednostkami UE odpowiedzialnymi za reagowanie kryzysowe, z wykorzystaniem ich dodatkowej wiedzy fachowej. W tym celu przygotowany jest protokół ustaleń między ESDZ a służbami Komisji;

- jak najlepsze wykorzystanie delegatur UE do zapewnienia w terenie spójności między działaniami UE a działaniami państw członkowskich;

- wzmocnienie zdolności delegatur UE w zakresie analizy ryzyka wystąpienia konfliktu; wskazanie odpowiednich narzędzi i reagowanie na konflikty i sytuacje kryzysowe przez szybkie tymczasowe wsparcie – wysłanie dodatkowych pracowników lub innych ekspertów. W miarę czerpać z zasobów UE istniejących w siedzibie głównej w Brukseli lub w danym regionie oraz z zasobów państw członkowskich;

- opracowanie procedur i rozwinięcie zdolności do szybkiego wdrażania ewentualnych wspólnych (ESDZ, służby Komisji, państwa członkowskie) misji w terenie na wypadek konfliktu lub sytuacji kryzysowych¹⁹.

Piąty etap to koncentracja instytucji i organów UE na długoterminowe zaangażowanie w budowanie pokoju i państwowości oraz długofalowego zrównoważonego rozwoju. Do propozycji działań w tym zakresie zaliczono m.in.:

- wzmocnienie mechanizmów łączenia i udostępniania europejskich zdolności i wiedzy specjalistycznej (np. zespół ekspertów ds. misji WPBiO);

¹⁹ Por. Ł. ŻOŁĄDEK, K. KUSZEL, *Opinia w sprawie wspólnego komunikatu*, s. 4.

- koordynację i w miarę możliwości łączne stosowanie narzędzi i instrumentów UE (np. dialogu politycznego, zapobiegania konfliktom, pojednania, programowania pomocy na rzecz rozwoju i wspólnego programowania, misji i operacji WPBiO, zapobiegania konfliktom oraz stabilizacji w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności, wspierania rozbrojenia, demobilizacji, reintegracji, jak i procesów reform wymiaru sprawiedliwości i sektora bezpieczeństwa itd.) do planowania elastycznych i skutecznych działań w trakcie procesu stabilizacji i po nim oraz w przypadku wystąpienia ryzyka konfliktu;
- programowanie pomocy w niestabilnych i dotkniętych konfliktami krajach, które powinno od początku obejmować analizę konfliktu, a także zakładać niezbędną elastyczność umożliwiającą przeprogramowywanie w celu ewentualnego dostosowania się do zmian sytuacji w terenie;
- wykorzystywanie nabytych doświadczeń, w tym w ramach współpracy w instytucjach UE, z państwami członkowskimi i podmiotami zewnętrznymi, i uwzględnienie ich w cyklu kompleksowego podejścia, począwszy od wczesnego ostrzegania i działań prewencyjnych, szkoleń i ćwiczeń²⁰.

ZAKOŃCZENIE – WNIOSKI KOŃCOWE

1. Jesteśmy dziś obserwatorami głębokiej dekompozycji globalnego systemu międzynarodowego. Przekłada się to również na sytuację Unii Europejskiej (mającej problem ze swą tożsamością typu *soft power*), którą w przejściowym świecie *no / order* nie traktuje się jako realnego gracza międzynarodowego.

Wielu badaczy i analityków zastanawia się nad kształtem nowego przyszłego porządku / ładu (w skali regionalnej i globalnej). Sytuacja w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie jest dowodem na „wędrujący” kryzys. Zjawisko to nazwać można „falującym światem” lub „rozdygotanym” światem. Obserwujemy bezradność zbioru państw (bo wspólnoty międzynarodowej dziś już nie ma lub jest w rozsypce) wobec zachodzących anarchicznych zmian. Mamy do czynienia z atrofią dotychczasowych struktur i instytucji. W efekcie opóźniona reakcja cywilizowanego świata (w tym UE) na zaburzenia jest coraz mocniej widoczna. Za dużo spraw i wydarzeń ma miejsce po raz pierwszy w historii lub po raz pierwszy od dziesiątek lat.

²⁰ Wspólny komunikat, s. 7-8.

Wydaje się, że obecny porządek międzynarodowy, tak jak w książce M. Ende pt. *Die Unendliche Geschichte*, w najbliższym czasie zostanie spowity przez wszechogarniającą nicość²¹. Świat staje się coraz bardziej rozbieżny.

Ze względu na powyższe Unia Europejska nie może być wolną grą nieokreślonych i niezharmonizowanych sił. Jej racjonalność polegać wciąż musi na obowiązującym porządku i władzy rozumu. Z tego powodu treść analizowanego tu komunikatu zdaje się być początkiem procesu konsolidacji w oparciu o zasady racjonalnego wyboru.

2. Mimo wielu dysfunkcyjności w ostatnich kilku kryzysowych latach Unia Europejska poczyniła spore postępy na drodze do uspołnienienia polityki zewnętrznej oraz działań zewnętrznych, szczególnie w zakresie reagowania na konflikty i sytuacje kryzysowe. Osiągnięto znaczny postęp pod względem opracowywania wspólnych strategii i polityk UE oraz wspólnego reagowania. UE musi obecnie dokonać dalszych usprawnień i konsekwentnie wprowadzić w życie wszystkie zaproponowane tu działania na rzecz skuteczności i spójności działań zewnętrznych i polityki zewnętrznej. Z drugiej jednak strony nawet idealnie przygotowane (wykoncypowane) strategie i programy nie będą nic znaczyć, jeżeli pozostaną tylko na papierze.

3. Jak starano się przedstawić powyżej, kompleksowe podejście jest wspólnym racjonalnym wyborem, a tym samym wysiłkiem aktorów wewnątrzsystemowych. Jego powodzenie leży w gestii zarówno instytucji UE, jak i państw członkowskich, których polityka, działania i wsparcie znacznie przyczyniają się do spójniejszego i skuteczniejszego reagowania UE w sytuacjach kryzysowych. Bez prawdziwie wspólnego działania, a nie pozorowanych akcji wiele zdziałać się nie da.

Na uwagę w zakończeniu zasługuje fakt, iż Wysoki Przedstawiciel, przygotowując „Globalną strategię UE dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (czerwiec 2016 r.), oparł się na przekonaniu, że Unia Europejska w tym obszarze potrzebuje, a tym samym poszukuje nowego *modus strategic solutions*, który pozwoli jej na redefinicję:

- systemu zarządzania polityką zewnętrzną UE;
- priorytetów WPZiB oraz WPBiO w zdecydowanym powiązaniu z bezpieczeństwem wewnętrznym UE;
- Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i polityki migracyjnej;
- relacji ze światowymi potęgami (Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Indie)²².

²¹ Por. M. ENDE, *Die unendliche Geschichte. Sonderausgabe*, Berlin: Thienemann Verlag 2004, s. 45-59.

Nie będzie to możliwe bez zaangażowania państw członkowskich UE. A co do tego, nikt dziś pewności mieć nie może.

4. Nie wiemy, co zdarzy się w przyszłości, ale pytanie o wspólny europejski interes w zakresie kompleksowego podejścia Unii Europejskiej do konfliktów zewnętrznych i sytuacji kryzysowych wciąż mieści się pomiędzy światem utopii a zrjonalizowaną antyutopią.

BIBLIOGRAFIA

- BAUMANN Z.: Szanse etyki w zglobalizowanym świecie, Kraków: Wydawnictwo Znak 2007.
- BOUDON R.: Wykraczając poza teorię racjonalnego wyboru, w: Nowe perspektywy teorii socjologicznej, red. A. Manterys, J. Mucha, M. Kaczmarczyk, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos 2009.
- CZACHÓR Z.: Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 2013.
- DELORS J.: LAMY P., VITORINO A., LANDABURU E., DAVIGNON E., GNESOTTO N., GUIGOU E., DE SCHOUTHEETE P., FABRY E., KOENIG N., T. PELLEGRIN-CORLIN, EU Security: A Matter of Political Urgency, Jacques Delors Institute, „Tribune”, 2016, nr 1 (March).
- ENDE M.: Die unendliche Geschichte. Sonderausgabe, Berlin: Thienemann Verlag 2004.
- REICHE S.: Na drodze ku europejskiej armii. *Stanowisko grupy roboczej*, seria: Zagadnienia bezpieczeństwa oraz sprawy Unii Europejskiej, Berlin, 27 marca 2007 r., materiały własne autora.
- Scorecard 2016: Europa w cieniu dominujących potęg, http://www.ecfr.eu/warsaw/post/scorecard_2016_europa_w_cieniu_dominujacych_poteg [dostęp: 16.02.2016].
- Scorecard 2016: Europa w cieniu dominujących potęg, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna> [dostęp: 6.03.2016].
- STOKER G., MARSH D.: Wprowadzenie, w: Teorie i metody w naukach politycznych, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006.
- Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, „Dz. Urz. Unii Europejskiej” C, 326, 2012.
- TRELA G.: Chmury i zegary, czyli wybrane metafory filozoficzne, Warszawa–Bielsko–Biała: Wydawnictwo Naukowe PWN 2009.
- WARD H.: Teoria racjonalnego wyboru, w: Teorie i metody w naukach politycznych, red. D. Marsh, G. Stoker, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006.
- Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady - kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych, COM JOIN(2013) 30 final, Bruksela, 18 grudnia 2013 r.
- ŻOŁĄDEK Ł., KUSZEL K.: Opinia w sprawie wspólnego komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady: Kompleksowe podejście UE do zewnętrznych konfliktów i sytuacji kryzysowych, BAS-WAP-WAPEiM-6/14, Warszawa, 6 marca 2014 r., JOIN(2013) 30 final.

²² J. DELORS, P. LAMY, A. VITORINO, E. LANDABURU, E. DAVIGNON, N. GNESOTTO, E. GUIGOU, P. DE SCHOUTHEETE, E. FABRY, N. KOENIG, T. PELLEGRIN-CARLIN, *EU Security: A Matter of Political Urgency*, Jacques Delors Institute, „Tribune”, 2016, nr 1 (March), s. 4.

KOMPLEKSOWE PODEJŚCIE UNII EUROPEJSKIEJ
DO KONFLIKTÓW ZEWNĘTRZNYCH
I SYTUACJI KRYZYSOWYCH.
ANALIZA INSTYTUCJONALNO-PRAWNA

Streszczenie

W dążeniu do realizacji celów Unii Europejskiej w zakresie działań zewnętrznych traktat li-zboński wzywa do zachowania ich spójności, także z innymi politykami Unii. Po wejściu w życie traktatu i powstaniu nowego kontekstu instytucjonalnego wzrósł zarówno potencjał, jak i ambicje Unii Europejskiej, które może realizować ona przez wykorzystanie pełnej gamy instrumentów i za-sobów – w dążeniu do działań bardziej skutecznych i o większym znaczeniu strategicznym. Uznano zatem, że koncepcje i zasady regulujące kompleksowe podejście zyskać muszą rangę zasad przewodnich działań zewnętrznych UE we wszystkich dziedzinach, w szczególności w odniesieniu do zapobiegania konfliktom i reagowania w sytuacjach kryzysowych. Z tego względu instytucje europejskie określają wiele konkretnych działań, które podejmuje Unia, dążąc do osiągnięcia coraz bardziej kompleksowego podejścia w polityce i działaniach z zakresu stosunków zewnętrznych. Dla realizacji tego zadania (co precyzyjnie analizuje powyższy tekst) zajęto się wszystkimi etapami cyklu konfliktu i kryzysów zewnętrznych – od wczesnego ostrzegania i gotowości poprzez zapo-bieganie konfliktom oraz reagowanie i zarządzanie kryzysowe aż po wczesny etap wychodzenia z kryzysu, budowania stabilizacji i pokoju, mający pomóc dotkniętym kryzysem państwom w po-wrocie do zrównoważonego długofalowego rozwoju.

Słowa kluczowe: działania zewnętrzne UE; instrumenty i zasoby w zakresie działań zewnętrznych UE; zapobieganie konfliktom; reagowanie w sytuacjach kryzysowych; kompleksowe podejścia w polityce i działaniach z zakresu stosunków zewnętrznych.

THE EUROPEAN UNION'S COMPREHENSIVE APPROACH
TO EXTERNAL CONFLICTS AND CRISES.
LEGAL AND INSTITUTIONAL ANALYSIS

Summary

In the pursuit of the objectives of the external action of the European Union the Lisbon Treaty calls for consistency between the different areas of EU external action and between these and its other policies. Following the entry into force of the Treaty and the new institutional context it created, the EU has both the increased potential and the ambition – by drawing on the full range of its instruments and resources – to make its external action more consistent, more effective and more strategic. The ideas and principles governing the comprehensive approach have yet to become, systematically, the guiding principles for EU external action across all areas, in particular in relation to conflict prevention and crisis resolution. The European institutions sets out a number of concrete steps that the EU, collectively, is taking towards an increasingly comprehensive approach in its external relations policies and action. This covers all stages of the cycle of conflict or other external crises; through early warning and preparedness, conflict prevention, crisis response and manage-ment to early recovery, stabilisation and peace-building in order to help countries getting back on track towards sustainable long-term development.

Key words: the external action of the European Union; instruments and resources for external action; conflict prevention; the EU's comprehensive approach to external conflict and crises.