

Marcin Tarnawski*

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – rzeczywistość czy fikcja?

Unia Europejska staje przed problemem zwiększenia skuteczności swojej polityki zagranicznej. Chociaż można się sprzeczać, na ile mamy do czynienia z polityką zagraniczną w przypadku organizacji międzynarodowej, to nie ulega wątpliwości, że współczesne problemy międzynarodowe wymuszają, a w przyszłości coraz częściej będą wymuszać, zajęcie wspólnego stanowiska przez UE jako organizację. Ważność takich spraw jak wojna z terroryzmem, przyszłość Bałkanów, europejska polityka energetyczna, wzrost siły i pozycji międzynarodowej Rosji (a przy okazji pogarszające się jej stosunki z wybranymi państwami europejskimi) jednoznacznie wskazują na konieczność zwiększenia efektywności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wydaje się bowiem, że tylko wspólna postawa państw europejskich wobec przedstawionych problemów pozwoli Unii Europejskiej zaistnieć na arenie międzynarodowej jako jednemu z głównych aktorów współczesnego świata. A do takiej roli, sądząc chociażby po ilości ludności, wielkości terytorium, czy sile wynikającej z PKB, Unia Europejska przecież aspiruje. Z drugiej strony, brak zgody państw członkowskich UE w odniesieniu do konkretnych problemów np. wobec interwencji amerykańskiej w

Iraku, powoduje, że trudno traktować Unię jako silnego i wiarygodnego partnera do rozmów o najważniejszych współczesnych problemach międzynarodowych.

1. Europejska i światowa opinia publiczna

Unia nie jest jednak postrzegana jako podmiot, który ma decydujący wpływ na współczesne wydarzenia na świecie. Wystarczy zapoznać się z raportem amerykańskiej organizacji *Pew Global Research* z lipca 2007 r. na temat postrzegania najważniejszych spraw i problemów współczesnego świata. Chociaż raport tworzony jest przez instytucję amerykańską i w głównej mierze dotyczy postrzegania Stanów Zjednoczonych i amerykańskiego globalnego przywództwa, jednak biorąc pod uwagę pozostałe problemy jakich dotyczy, nie jest zbyt optymistyczny jeśli chodzi o UE. Tak więc, w raporcie znajdziemy stosunek opinii publicznej do następujących problemów: Chiny (i wzrost pozycji międzynarodowej), Iran (problem nuklearny), konflikt na Środkowym Wschodzie, Rosja oraz światowi liderzy i instytucje międzynarodowe. Co ciekawe, o Unii wspomniano w części dotyczącej organizacji międzynarodowych (i to ledwie jaki jest stosunek do UE, pozytywny/negatywny), a jedynym liderem światowym spośród ocenianych jest niemiecka kanclerz Angela Merkel (poza tym: Bush, Putin, Chavez, Ahmadinejad, Hu Jintao, Bin Laden)¹. Jeśli więc po drugiej stronie Atlantyku nie dostrzega się wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (a widać wzrost znaczenia Chin, zagrożenie nuklearne ze strony Iranu,

* Adiunkt, Uniwersytet Jagielloński.

¹ *Pew Global Survey*, June 2007, *Global Unease with Major World Powers*, [w:] <http://pewglobal.org/reports/pdf/256.pdf>, s. 71-72.

konflikt izraelsko-palestyński, politykę Chaveza czy rosnące uzależnienie od rosyjskich surowców energetycznych), to należałoby się zastanowić czy taka polityka w ogóle istnieje i czy jest realizowana (nie wspominając już o jej skuteczności).

Należałoby również przeanalizować poglądy i opinie samych Europejczyków na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zasadniczym wydaje się więc pytanie w jakich dziedzinach decyzje miałyby być podejmowane przez każde państwo samodzielnie, a jakie wspólnie przez UE. Odpowiedzi są następujące: zwalczanie terroryzmu (81% za wspólnym podejmowaniem decyzji), ochrona środowiska (69%), obronność i polityka zagraniczna (62%), energia (61%), wsparcie dla regionów biednych i przechodzących okresowe trudności (60%), zwalczanie przestępczości zorganizowanej (60%), imigracja (59%) oraz wolna konkurencja (57%). Jak można wywnioskować, poparcie dla wspólnego podejmowania decyzji dotyczy głównie sfery szeroko rozumianego „miękkiego” bezpieczeństwa. Z drugiej strony, większość mieszkańców UE (ok. 60-70%) opowiada się aby takie dziedziny jak: zwalczanie bezrobocia, edukacja, zdrowie, podatki czy systemy emerytalne, pozostały w gestii swobodnej decyzji rządów narodowych. Natomiast na wprost postawione pytanie: jak jest twoja opinia na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, zdecydowana większość obywateli UE opowiada się „za”. W takich państwach jak: Niemcy, Grecja, Polska czy Słowenia większość będąca „za” stanowi ponad 80%, zresztą tylko w Danii, Wielkiej Brytanii oraz w Szwecji popierających WPZiB było mniej niż 60% (ale w żadnym państwie UE poparcie to nie spadło poniżej 50%). Podobne wyniki można zaobser-

wować w stosunku do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, zaobserwować możemy. Poparcie sięgające 90% zaobserwowano w: Belgii, Niemczech, Słowenii, na Słowacji i w Republice Czeskiej, natomiast tylko w Szwecji i Wielkiej Brytanii, nie przekroczyło ono 60%².

Z przedstawionych danych wynika, że Europejczycy chcą aby coraz więcej decyzji podejmowanych było wspólnie przez państwa członkowskie UE (w szczególności chodzi o kwestie społeczno-ekonomiczne). Podobnie sprawa wygląda z prowadzeniem wspólnej polityki zagranicznej wobec sąsiadów. Zdecydowana większość mieszkańców Unii (69%) popiera powstanie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych UE, przy tylko 18% głosów przeciwnych. Z największym poparciem spotykamy się w Słowenii, Belgii i Bułgarii (81%), natomiast najmniejsze zanotowano w Szwecji (52%) i w Danii (48%). Ze stwierdzeniem, iż polityka zagraniczna Unii powinna być niezależna od polityki zagranicznej USA, zgodziło się 80 obywateli UE. Równie ciekawie wyglądają odpowiedzi na pytanie jak będzie wyglądała Unia za 50 lat. 61% mieszkańców UE twierdzi, że UE będzie wiodącą siłą dyplomatyczną na świecie oraz będzie miała EURO, które będzie znacznie silniejsze niż waluta amerykańska. Ponad 50% uważa, że Unia będzie posiadała swoją własną armię i prezydenta wybieranego przez wszystkich obywateli. Co ciekawe, tylko 31% jest optymistami jeśli chodzi o stwierdzenie, że Unia będzie drugą ekonomiczną potęgą świata. Warto także wspomnieć o poparciu dla projektu konstytucji europejskiej, które średnio

² Dane na za: *Eurobarometr Standard 67*, November 2007, [w:] http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf.

dla 27 państw UE wynosi 66%. Najwyższe, bo przekraczające 75% jest w Belgii, Słowenii, Niemczech, Hiszpanii i na Węgrzech. Natomiast najniższe, co raczej nie powinno dziwić, w Wielkiej Brytanii (tylko 43%) i w państwach skandynawskich: Danii, Szwecji i Finlandii (45-47%)³.

Ten optymizm opinii publicznej w poszczególnych państwach UE jest zastanawiający i pociąga za sobą szereg pytań. Podstawowe brzmią: jeśli obywatele poszczególnych państw UE popierają wspólną politykę zagraniczną, wspólną konstytucję, podejmowanie decyzji w coraz większej ilości spraw na szczeblu ponadnarodowym, to dlaczego proces integracji nie postępuje szybciej, dlaczego projekty zmierzające ku temu upadły (odrzućenie traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii w 2005 r.)? Jeśli mieszkańcy Unii tak bardzo opowiadają się za prowadzeniem wspólnej polityki zagranicznej oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, to dlaczego organy wspólnotowe są tak mało aktywne na tym polu? Dlaczego rządy państw UE realizują partykularne interesy narodowe, a tak słabo włączają się w definiowanie i realizowanie interesów wspólnotowych? Jednak gdyby analizować tylko wyniki badań opinii publicznej w poszczególnych państwach UE, obraz stosunku społeczeństw europejskich do integracji nie byłby pełny. Co ciekawe, tak naprawdę nie powstała jeszcze europejska opinia publiczna. Jak na razie, na pierwszym planie politycznego dyskursu Europejczyków są ich narodowe interesy, tylko w wyjątkowych przypadkach (negocjacje traktatów, planowanie budżetu, rozszerzenia) UE jest bezpośrednio obecna w debatach wewnątrz państw narodowych. Zasadniczym

³ Tamże.

problemem wydaje się jednak brak silnych nośników europejskiej opinii publicznej, nie ma przecież ogólnoeuropejskiej prasy (ani codziennej, ani żadnego tygodnika opiniotwórczego), natomiast kanału telewizyjny *EuroNews*, nie można porównywać do CNN czy BBC⁴.

Trudno nawet zgadywać kiedy mogłaby powstać taka europejska opinia publiczna. Zdaniem Niemca Jürgena Habermasa i Francuza Jacques'a Derridy załączkiem wspólnego europejskiego myślenia i wspólnej europejskiej opinii publicznej miał być „antyamerykański front protestu” przeciw wojnie w Iraku⁵. Manifest był kontrpropozycja wobec słynnego listu ośmiu (pod przewodnictwem Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Polski), wyrażającego poparcie dla polityki USA wobec Iraku. Habermas i Derrida byli pod wrażeniem protestów społecznych w państwach europejskich, które towarzyszyły amerykańskiej interwencji wojskowej w Iraku. Propozycja filozofów była szeroko zakrojonym projektem budowy *Europy pokojowej, gotowej do współpracy, otwartej wobec innych kultur i zdolnej do dialogu*. Największe kontrowersje wywołały tezy o *twardym rdzeniu Europy* (niem. *Kerneuropa*) złożonym z Niemiec i Francji, który miałby nadawać ton przyszłej UE (jest to zbliżone do koncepcji *Europy różnych prędkości*). Druga propozycja to konieczność wzmocnienia europejskiej tożsamości, przy budowie której należało wykorzystać protesty przeciwko wojnie w Iraku. Po trzecie natomiast, zdaniem obu filozofów, zrastająca się politycznie Europa w

⁴ Krzemiński Adam, *Układ mało scalony*, „Polityka”, 26 stycznia 2008, s. 59.

⁵ J. Derrida, J. Habermas. *Europa jaka śni się filozofom*, „Gazeta Wyborcza”, 10 czerwca 2003. Artykuł ten został opublikowany po raz pierwszy 31 maja 2003 r.

swojej polityce zagranicznej i obronnej powinna podążać własnym kursem, który opierałby się na poszanowaniu prawa międzynarodowego oraz przeciwstawić się groźnemu amerykańskiemu unilateralizmowi.

Chociaż z perspektywy czasu okazało się, że interwencja w Iraku nie przyniosła większych korzyści, to jednak trudno mówić o satysfakcji, jaką mogłaby mieć część Europy sprzeciwiająca się jej. Przecież od 2003 r. Unia Europejska nie rozwiązała żadnego ważnego problemu, a głębsza integracja, europejska tożsamość czy polityka zagraniczna nadal pozostają w sferze bliżej nieokreślonej przeszłości. Po drugie, należy przyznać rację Habermasowi, gdyż trafnie odczytał preferencje i oczekiwania mieszkańców Europy dotyczące chociażby pogłębiania integracji czy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Po trzecie wreszcie, trudno w poglądach Habermasa i Derridy nie doszukać się jednak pewnych sprzeczności. Jeżeli gwarancją pokoju i lepszego życia na świecie miałyby być prawo międzynarodowe, to przecież gwarancją dla realizacji takiego prawa musiałaby być siła. Inaczej trudno byłoby mówić o skuteczności polityki opartej na powyższych założeniach, a całość bardziej przypominałaby utopijną wizję *permanentnego pokoju* Immanuela Kanta (w skuteczność prawa międzynarodowego bez użycia siły, podpisując układ monachijski, wierzył brytyjski premier Neville Chamberlain). Dylematu prawo międzynarodowe czy siłą, nie udało się rozwiązać w Europie do dnia dzisiejszego i nic nie wskazuje na to aby nastąpiło to szybko.

równocześnie w niemieckiej „Frankfurter Allgemeine Zeitung” i francuskiej „Libération”.

2. Problemy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Kształtowanie się wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ma swoją długą i burzliwą historię (wystarczy wspomnieć o Europejskiej Wspólnocie Obronnej, planach Fouchet'a, Europejskiej Współpracy Politycznej, czy pierwszych zapisach o koordynacji polityki zagranicznej w Jednolitym Akcie Europejskim. Nie należy też zapominać, że spora część trudności związanych z tworzeniem takiej polityki napotykała opór z racji funkcjonowania, konkurencyjnej w zakresie bezpieczeństwa w Europie, organizacji jaką było i jest NATO⁶. Ponadto podniesienie spraw dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do rangi jednego z filarów UE, niewiele zmieniło w praktyce. Dopiero pod koniec lat 90. XX wieku państwa UE zdecydowały, że Unia powinna rozwijać samodzielne zdolności wojskowe (szczyt brytyjsko-francuski w St-Malo, 3-4 grudnia 1998 r.) oraz odgrywać na arenie międzynarodowej przynależną jej rolę (spotkanie Rady Europejskiej w Kolonii, 3-4 czerwca 1999 r.). Przełom XX i XXI wieku to przede wszystkim rozwój ram strukturalnych Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁷. Wydawało się, że w miarę upływu czasu nastąpi postęp w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jednak kryzys polityczny na przełomie 2002 i 2003 r., związany z interwencją w Iraku, ujawnił głębokie zróżnicowanie w podejściu do wspólnej polityki wśród państw europejskich.

⁶ R. Kuźniar, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, „Polska w Europie”, 2/2004, s. 11.

⁷ Zob.: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Próba przezwyciężenia kryzysu, ale też odpowiedzią na amerykańską NSS, była przedstawiona przez Wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javier Solanę, w czerwcu 2003 r. *Strategia Bezpieczeństwa UE* (przyjęta na spotkaniu Rady Europejskiej 12 grudnia 2003 r. w Brukseli). Przyznać należy, że *Strategia...* prawidłowo identyfikowała główne zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy, wśród których znalazły się: międzynarodowy terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw i przestępczość zorganizowana. Jednak cele które powinna realizować Unia, przedstawione w strategii, albo pozostają do dzisiaj niezrealizowane, albo już w momencie ich stawiania były niemożliwe do spełnienia (skuteczne odpowiadanie na zagrożenia, promowanie bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu UE oraz porządek międzynarodowy oparty na efektywnym multilateralizmie). Część zapisów doktryny budzi wątpliwości odnośnie intencji i motywów jakimi kierowali się autorzy, część wydaje się być martwym, niemożliwym do zrealizowania zapisem, nie tylko dzisiaj ale również w przyszłości, natomiast część była już nieaktualna kilka lat temu. Przykładowo: *Jako Unia licząca 25 państw, liczących ponad 450 milionów mieszkańców (...), Unia jest bezsprzecznie graczem światowym (...) powinna być gotowa do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne. (...) 45 milionów osób rocznie umiera z głodu i niedożywienia (...) Bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem rozwoju. (...) W erze globalizacji odległe zagrożenia mogą być w równym stopniu źródłem obaw, co zagrożenia czyhające w pobliżu (...) Pierwsza linia obrony będzie się znajdować często za granicą (...) Nowe zagrożenia są dynamiczne (...).*

Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie. (...) Rozwiązanie konfliktu arabsko-izraelskiego jest strategicznym priorytetem Europy. (...) Nasze bezpieczeństwo i dobrobyt w coraz większym stopniu zależą od skutecznego systemu wielostronnego. Jesteśmy zaangażowani na rzecz utrzymania i rozwoju międzynarodowego porządku prawnego. Podstawowe ramy stosunków międzynarodowych tworzy Karta Narodów Zjednoczonych. (...) Powinniśmy rozwinąć kulturę strategii, która wspierałaby wczesną, szybką, a tam gdzie to niezbędne, zdecydowaną interwencję⁸. Przytoczone powyżej słowa zawierają tyle sprzeczności, że ich równoczesna realizacja nie tyle będzie powodować wiele trudności, co wydaje się nie do pogodzenia. Słuszna poniekąd uwaga, że potężna UE jest przeznaczona do bycia mocarstwem odpowiedzialnym za światowe bezpieczeństwo, jak dotąd nie potwierdza się w rzeczywistości, gdyż Unii wyraźnie brak instrumentów dla realizacji polityki zagranicznej. W strategii wspomniano, że miliony osób umierają z głodu i niedożywienia, i chociaż z UE pochodzi największa część światowej pomocy humanitarnej, to jednak poprzez Wspólną Politykę Rolną Unia chroni swój rynek, przez co blokuje import produktów rolnych ze słabo rozwiniętych krajów, gdzie dominuje rolnictwo. Zmniejszenie tych barier spowodowałoby wzrost eksportu produktów rolnych w biedniejszych państwach, a tym samym wzrost ich dochodów i PKB, a więc szybszy rozwój gospodarczy. Wprawdzie Unia wspiera państwa AKP, jednak jest to polityka tylko wobec wybranej grupy (w

⁸ *A Secure Europe In a Better World. European Security Strategy*, Bruksela 2003, tekst w jęz. polskim
[http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/\\$file/ME7012.pdf?Open](http://www1.ukie.gov.pl/hlp/mointintgr.nsf/0/122ECE1168BF95B1C1256E7500562E67/$file/ME7012.pdf?Open)

większości były kolonie państw europejskich) państw, a nie wszystkich najslabiej rozwiniętych i najbiedniejszych. Ponadto zapisy o dynamicznych zagrożeniach, które czekają daleko poza granicami UE i na które należy bardzo wczesnie reagować (interweniować), to nic innego jak inaczej sformułowane słowa strategii amerykańskiej o uderzeniach wyprzedzających (*preemptive strike*), które zresztą były stanowczo krytykowane przez większość państw UE⁹. Pewne wątpliwości musi budzić stwierdzenie o działaniu w systemie wielostronnym (multilateralizm, współpraca z innymi organizacjami), gdyż współczesna polityka międzynarodowa to w większości działania pojedynczych państw. Nikt przecież nie zaprzeczy, że polityka Rosji, Chin czy Stanów Zjednoczonych jest nieskuteczna, czy też nie przynosi efektów, a przecież wymienione państwa rzadko korzystają z pomocy organizacji międzynarodowych. Nie sposób przeoczyć faktu, że część państw Unii samodzielnie prowadzi politykę zagraniczną, nie zwracając przy tym uwagi na interesy całej UE (choćby Niemcy w sprawie rurociągu bałtyckiego, czy Polska w sprawie tarczy antyrakietowej). Natomiast bez komentarza należy zostawić opartą, zresztą nie wiadomo na jakich podstawach, wiarę Unii w skuteczne działanie Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁰.

⁹ Por.: R. Ginsberg, *United States-European Union Political Relations in the Bush Administration*, [w:] http://www.ecsanet.org/ecsaworld6/contributions/session3/ginsberg_new.doc, grudzień 2002.

¹⁰ Por.: A. Bailes, *The European Security Strategy. An Evolutionary History*, SIPRI Policy Papers No. 10, February 2005, [w:] http://www.sipri.org/contents/editors/publications/ESS_PPrapport.pdf, S. Biscop, *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, March 2004, [w:] <http://www.irri-kiib.be/papers/Artikel.ES.pdf>.

Wątpliwości budzi również postać Javiera Solany, Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej. Ze strony internetowej można dowiedzieć się o szeregu spotkań i rozmów jakie Solana prowadzi z politykami różnych państw i przedstawicielami organizacji międzynarodowych (ze stycznia 2008 r. m. in.: Ali Abdullach Saleh, prezydent Jemenu, Julia Tymoszenko, premier Ukrainy, Sali Berisha, premier Albanii, Hashim Thaci, premier Kosowa, Bruno Stagno, minister spraw zagranicznych Kostaryki). Jednak efekty tych spotkań albo nie są wystarczająco jasno przedstawiane opinii publicznej (w polskiej prasie, telewizji i innych mediach elektronicznych trudno znaleźć jakiegokolwiek wzmianki o działalności Solany), albo po prostu takich efektów nie ma. Często można odnieść wrażenie, że wszystkie te wizyty mają charakter czysto kurtuazyjny, a spotkania i rozmowy mają miejsce przy okazji wizyt dyplomatów w Londynie, Paryżu czy Berlinie (albo odbywają się po rozmowach z szefem Komisji Europejskiej). Chociaż należy przyznać, że mamy do czynienia z widoczną zmianą priorytetów, choćby po ostatnich problemach z dostawami rosyjskich surowców energetycznych do Europy coraz częściej dyskutuje się nad wspólną polityką energetyczną Unii (co jeszcze kilka lat temu nie było możliwe). Z drugiej strony, nadal nie idą za tym konkretne działania¹¹. W kryzysowych sytuacjach natomiast, okazuje się jak wiele sprzeczności istnieje w działaniu rządów narodowych. Za dobry przykład mo-

¹¹ J. Solana, *The External Energy Policy of the European Union*, speech at The Annual Conference of the IFRI, February 2008, [w:] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/98532.pdf.

że tutaj posłużyć Polska. Eurosceptyczny wobec wspólnej waluty, konstytucji europejskiej i wspólnej polityki zagranicznej rząd polski (w latach 2005-2007), sam zabiegał o wspólną politykę energetyczną wobec Rosji.

Jeszcze jedną ważną sprawą są możliwości operacyjne Unii Europejskiej. Trudno spodziewać się tutaj jakichś osiągnięć i sukcesów, jeśli już w kwestiach politycznych brak jest zgody. Doskonałym przykładem są przygotowania do największej operacji militarnej jaką Unia Europejska przeprowadziła do tej pory na świecie – misji mającej poprawić bezpieczeństwo ludności Czadu i uciekinierów z pobliskiego Darfuru. Pomimo optymistycznych zapowiedzi i nadziei jakie Unia wiązała z tą operacją¹², przed misją piętrzyły się same trudności. Chociaż decyzja o wysłaniu wojsk do Czadu (rezolucja Rady Bezpieczeństwa NZ) zapadła we wrześniu 2007 r., państwa Unii nie mogły dojść do porozumienia przez kolejne kilka miesięcy. W momencie gdy osiągnięto porozumienie które państwa UE wysłały swoje wojska do Czadu (Francja, Polska, Irlandia, Szwecja, Austria, Rumunia, Belgia, Holandia i Finlandia), pojawiły się problemy natury finansowej i logistycznej. Po pierwsze, Unia zagwarantowała tylko ok. 100 mln EURO na pokrycie kosztów dowództwa operacji (stanowi to ok. 10% ogólnych kosztów), resztę musiały pokryć państwa biorące udział w akcji, nie udało się nakłonić państw niebiorących udziału w misji do sfinansowania części wydatków. Po drugie, jeszcze większym problemem było zapewnienie zabezpieczenia logistycznego misji, chodziło przede wszystkim o transport do Czadu

¹² J. Solana, *Chad mission crucial to union's peace effort in Africa*, "Irish Times", 29 stycznia 2008.

oraz śmigłowce konieczne do sprawnego poruszania się w rejonie konfliktu (śmigłowce są niezbędne aby zagwarantować szybkość i w miarę bezpieczną ewakuację, której ewentualności nie można wykluczyć). Niestety żadne z europejskich państw nie spieszyło się z oddaniem UE do dyspozycji potrzebnych maszyn (zresztą podobne problemy miało NATO w Afganistanie i ONZ w Darfurze), w grę wchodziły oczywiście kwestie finansowe. Niestety, Unia nie posiada własnego lotnictwa (NATO też), a przyznać trzeba, że jest to dzisiaj podstawa do przeprowadzania szybkich i skutecznych operacji militarnych. Można tylko się zastanawiać, jak do powyższego mają się ustalenia tzw. Helsińskiego Celu Zasadniczego (i późniejsze), które zakładały, że państwa członkowskie przeznaczą na cele operacji UE ponad 100 tys. żołnierzy i ok. 400 samolotów? Jednak już zupełnie niezrozumiale wydają się tłumaczenia odsuwające odlot żołnierzy UE do Czadu z początku lutego 2008 r. – misja się nie rozpocznie ponieważ na miejscu toczą się walki, dopiero w momencie ustabilizowania sytuacji będzie można rozmawiać o wysłaniu wojska do Czadu. Wydawało się, iż cele misji unijnej to stabilizacja sytuacji i pomoc uchodźcom, jednak trudno je osiągnąć nie będąc obecnym na miejscu...

Trudno jest stwierdzić jednoznacznie, że misje w których uczestniczyła Unia zakończyły się sukcesem. Nawet jeśli da się znaleźć pewne pozytywne aspekty obecności sił wojskowych (policyjnych) UE w Macedonii czy Bośni i Hercegowinie, to np. z perspektywy dnia dzisiejszego misja wojskowa i policyjna w Kongo zakończyła się porażką. Zresztą krytyka Unii Europejskiej za realizację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w głównej mierze musi

odnosić się do najbliższego jej otoczenia, czyli kontynentu europejskiego. W ten sposób dochodzimy do zasadniczego pytania, gdzie była Unia, gdy na początku lat 90. rozpadł się Jugosławia? Jak to możliwe, że przywódcy Unii nie dostrzegli, że w ich najbliższym sąsiedztwie, pod koniec XX wieku toczy się wojna? Dlaczego interweniować musiały siły NATO (a w zasadzie Amerykanie)? Przecież siły międzynarodowe (IFOR), następnie przekształcone w siły stabilizacyjne (SFOR) funkcjonowały pod egidą ONZ. Dopiero w 2004 r. misja została przejęta przez UE (EUFOR). Podobne pytania można stawiać w przypadku wydarzeń w Kosowie i interwencji USA (NATO) w Serbii w 1999 r. Jeśli w przypadku Bośni można mówić o braku procedur, słabym przygotowaniu, czy początkowym okresie funkcjonowania WPZIB, to jednak w 1999 r. państwa Unii były bogatsze o kilka lat doświadczeń (zwłaszcza tych z Bośni)¹³.

Jednak obecność, a raczej jej brak, miejscach gdzie toczą się konflikty jest tylko wstępem do szerszej zakrojonej dyskusji dotyczącej globalnych jej aspiracji. Oczywistym wydaje się fakt, iż kto chce być globalnym graczem nie zajmuje się głównie konfliktami w Kongo i Czadzie. A bynajmniej nie rozpowszechnia informacji o sukcesach w takich zapalnych regionach świata w momencie gdy w Kongo (po kilku latach obecności sił UE) toczy się wojna domowa, a do Czadu nie ma kto zapewnić transportu i za niego zapłacić. Trzeba zdać sobie sprawę z faktu, iż dzisiaj politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (oczywiście szeroko rozumianego) prowadzi się w Iraku i Afganistanie, na Bliskim Wschodzie, czy w Chinach i Rosji. Trudno

¹³ Zob. także: S. Duke, *From Amsterdam to Kosovo. Lessons for the future of CFSP*, 1999, [w:] http://aei.pitt.edu/805/01/scop99_2_1.pdf.

mówić o sukcesach jeśli kogoś tam nie ma. Zresztą nie chodzi nawet o sukcesy, których przecież nie odnosi się z dnia na dzień, Anie cele, których nie realizuje się w ciągu kilkunastu miesięcy czy nawet kilku lat. Przecież Stany Zjednoczone nie odniosły wielkiego sukcesu w Iraku, Afganistanie, nie doprowadziły też do rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jednak sam fakt obecności w tych regionach, zdolności do interwencji w wielu miejscach świata oraz wyrażona jasno wola zaangażowania się w rozwiązanie takich konfliktów, jak na razie czynią USA (a nie Unię) globalnym mocarstwem.

Zasadnicze pytanie brzmi więc dlaczego Unia Europejska nie jest obecna tam gdzie decydują się najważniejsze sprawy bezpieczeństwa światowego? Gdzie są dalekowzroczni politycy, co najmniej tacy którzy ponad 50 lat temu tworzyli Unię, gdzie unijne siły zbrojne, które powinny istnieć od co najmniej kilku lat? Być może jednak jest za wcześnie na tak dalece posuniętą integrację, może ponownie należy się zastanowić nad zacieśnianiem współpracy z NATO i odejść od planów budowy wspólnej armii (przecież jest rzeczą dość trudną tworzyć odrębne oddziały, które mogłyby być wykorzystywane przez siły NATO i UE). Nasuwa się więc pytanie, czy wspólny interes europejski musi być sprzeczny z interesem amerykańskim, przecież to właśnie idea współpracy legła u podstaw UE, więc dlaczego na arenie międzynarodowej mamy rywalizować, a nie współpracować?

3. Sposoby wyjścia z kryzysu

Wydaje się, że zasadniczym problemem wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest brak politycznej woli

państw członkowskich, aby zaakceptować fakt, iż Unia (jako organizacja) powinna odgrywać większą rolę w polityce zagranicznej. Praktyka funkcjonowania WPZiB wskazuje, że dotychczasowy sposób funkcjonowania nie wystarcza aby Unia poradziła sobie ze współczesnymi problemami globalnymi. Do zasadniczych problemów (oraz sposobów ich przezwyciężenia) wspólnej unijnej polityki zagranicznej zaliczyć należy kilka, przedstawionych poniżej, elementów¹⁴.

Brak wspólnej strategii. Należy to wyraźnie zaznaczyć, że UE brakuje forum dyskusyjnego na którym zarówno rządy jak i instytucje mogłyby przedyskutować najważniejsze kwestie dotyczące strategii polityki zagranicznej. Nawet przyjęta kilka lat temu Europejska Strategia Bezpieczeństwa jest już dokumentem, w ogromnej części, nieaktualnym, a ponadto jak wskazano wyżej zawiera zbyt ogólne i mało przydatne zapisy. Poza tym sytuacja międzynarodowa od 2003 r. uległa istotnej zmianie, a w 2006 r. Amerykanie przygotowali nową wersję *NSS*¹⁵, tak więc nic nie stoi na przeszkodzie aby Unia przedstawiła nowy, lepiej dopracowany dokument. Dlatego też pierwszym krokiem wydaje się być wypracowanie szczegółowych strategii w odniesieniu do Rosji, Chin, najbliższych sąsiadów, a przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Bynajmniej nie chodzi tutaj o bardzo ogólne dokumenty jakie już się zresztą pojawiały (promowanie demokracji, rozwój przyjaznych stosunków), mowa raczej o zwięzłych, szczegółowych celach, jasno określonych środ-

¹⁴ M. Leonard, Ch. Grant, *How to strengthen EU foreign Policy?*, July 2006, [w:] http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_cfsp_3july06.pdf.

¹⁵ *The National Security Strategy of the United States of America*, marzec 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

kach ich realizacji oraz propozycjach z określonym czasem realizacji. Najważniejsza rzecz to jednak precyzyjne określenie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz jednoznaczny stosunek całej Unii do problemów takich jak: konflikt izraelsko-palestyński, Irak, Afganistan¹⁶.

Słaba reprezentacja. Rotacyjna prezydencja znacząco osłabia zdolność Unii do odgrywania poważnej roli w świecie. Państwa negocjujące z Unią Europejską muszą akceptować zmieniającą się co pół roku osobę reprezentującą całą organizację (co jest ewenementem nawet wśród organizacji międzynarodowych). Konsekwencją tego jest brak kontynuacji w unijnej polityce zagranicznej (każda prezydencja ustala odrębne cele i właśnie na realizację swoich celów kładzie szczególny nacisk). Ponadto w imieniu Unii najczęściej występuje tzw. Trojka (minister spraw zagranicznych państwa sprawującego prezydencję, Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZIB oraz komisarz ds. stosunków zewnętrznych). Podczas spotkań międzynarodowych powoduje to ciekawe sytuacje (zwłaszcza, że Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny czy nawet ONZ reprezentowane są najczęściej przez pojedyncze osoby). Już sam dualizm stanowisk wewnątrzunijnych (Wysoki Przedstawiciel/komisarz ds. zagranicznych) jest zbędny i powoduje niepotrzebne dublowanie.

Słaba identyfikacja/brak odpowiedzialności. Państwa członkowskie UE bardzo słabo identyfikują się z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, można stwierdzić, że nie czują się właścicielkami tej polityki. Duże państwa takie jak Francja, Niemcy czy Wielka

¹⁶ Por.: M. Leonard, R. Gowan, *Global Europe. Implementing the European Security Strategy*, November 2003, [w:] <http://fpc.org.uk/fsblob/187.pdf>.

Brytania z pewnymi oporami decydują się na dyskusję problemów polityki zagranicznej na forum Unii. Z jednej strony dzieje się tak dlatego, że są one na tyle silne aby prowadzić samodzielną politykę zagraniczną we wszystkich dziedzinach, z drugiej natomiast, obawiają się, że małe państwa Unii mogą zablokować pewne kwestie na forum ogólnoeuropejskim (ponadto państwa mniejsze nie mają doświadczenia w części spraw dotyczących polityki bezpieczeństwa). Z kolei państwa małe obawiają się, że pewne decyzje mogą być podejmowane bez konsultacji z nimi (czy nawet przeciwko ich interesom). Ciągłe żywa jest obawa, że polityka zagraniczna całej Unii zostanie zdominowana i przejęta przez największych i najsilniejszych jej członków. Tak więc, zarówno małe jak i duże państwa członkowskie, a także instytucje unijne muszą w większym stopniu identyfikować się ze wspólną polityką Unii. W tym celu należałoby zmniejszyć rolę półrocznej prezydencji oraz znacznie zwiększyć uprawnienia jednego z organów Unii odpowiedzialnego za politykę zagraniczną. Przede wszystkim należy w taki sposób zorganizować proces decyzyjny aby żadne państwo nie czuło się z niego wykluczone, ponadto żadne z państw nie może odnosić wrażenia, że instytucje Unii działają poza jego kontrolą (czy przeciwko niemu). Mniejsze państwa będą musiały jednak zaakceptować fakt, iż silniejsi członkowie Unii mają często większe doświadczenie w radzeniu sobie ze skomplikowanymi sytuacjami i ~~Brak spójności. Jedną z głównych przyczyn a których Unia nie wykorzystuje swojego potencjału w polityce zagranicznej jest brak spójności i koordynacji pomiędzy wysiłkami podejmowanymi w dziedzinie pomocy humanitarnej, polityki handlowej, dyplomacji,~~

spraw militarnych oraz wielu innych. Unia powinna znaleźć sposób aby taką spójność uzyskać, ponadto konieczne jest wyeliminowanie pewnych sprzeczności jakie powstają pomiędzy polityką państw członkowskich, a polityką Unii, pomiędzy sposobami postrzegania problemów międzynarodowych przez Komisję Europejską, a Radę Unii.

Restrykcyjne ograniczenia finansowe. Z jednej strony wielkim problemem Unii jest finansowanie operacji pokojowych, których niestety nie da przewidzieć się z wyprzedzeniem i zatwierdzić w unijnym budżecie (ostatnie problemy z sfinansowaniem misji w Czadzie pokazały doskonale słabe punkty takiego rozwiązania). Z drugiej strony problemem jest otrzymanie przez pozarządowe organizacje pochodzące zarówno z państw członkowskich UE, jak i państw zewnętrznych, funduszy na sfinansowanie kampanii wspierających demokrację czy rozwój dobrosąsiedzkich stosunków w regionach przygranicznych. Procedury kontrolne w przypadku takich projektów często trwają bardzo długo, a nierzadko zdarza się, że dotacje nie zostają przyznane z powodów błahych uchybień formalnych. Postępowanie takie zniechęca organizacje pozarządowe i psuje wizerunek Unii Europejskiej na świecie, przedstawiając ją w sposób stereotypowy jako biurokratyczną, nieprzyjazną ludziom instytucję. Należałoby więc z większą elastycznością podchodzić do kwestii wydawania funduszy związanych z popieraniem demokracji na świecie oraz spróbować skorzystać z wzorów amerykańskich (*US National Endowment for Democracy*).

Brak zdolności militarnych i gotowości do przeprowadzania operacji bojowych. W unijnej polityce bezpieczeństwa zbyt często

wspomina się o zarządzaniu kryzysami (*managing crises*), natomiast bardzo rzadko, albo wcale nie mówi się o ich zapobieganiu (*preventing*). Chociaż powszechnie wiadomo, że misje UE mają charakter wybitnie pokojowy, to jednak jeśli Unia chciałaby odgrywać znaczącą rolę w kształtowaniu nowego porządku światowego, musi odważyć się, jeśli zajdzie taka konieczność, na misje typowo militarne (zbrojne). Dopiero gdy UE podejmie ryzyko opowiedzenia się po jednej ze stron konfliktu, zaangażuje się nie tylko w „sprzątanie” po walkach, ale w aktywne rozwiązanie jakiegoś problemu i weźmie pełną za to odpowiedzialność (od samego początku do końca), będzie można powiedzieć o rzeczywistym prowadzeniu polityki bezpieczeństwa. Największym problemem wydaje się brak sił zbrojnych (zaplecze logistyczne, transport, oddziały bojowe) dla szybkiego i skutecznego przeprowadzania takich misji. Powyższe dało się wyraźnie zauważyć, kiedy na początku 2008 r. państwa Unii nie mogły dojść do porozumienia które z nich będzie zabezpieczać transport lotniczy podczas misji w Czadzie (w tym przypadku problem nie leżał po stronie braku dobrej woli, lecz chodziło o brak środków finansowych, a także brak odpowiedniej ilości gotowych do użycia środków transportu (helikopterów, samolotów transportowych), którymi powinny dysponować państwa UE).

4. Przyszłość

W odpowiedzi na współczesne wyzwania przed jakimi stoi Unia Europejska (globalizacja, dostawy energii, zmiany klimatu, nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa) 13 grudnia 2007 r. podpisano Trak-

tat Lizboński¹⁷. Jego zasadniczym celem było zreformowanie instytucji Wspólnot Europejskim tak aby możliwe było sprawnie i skutecznie zarządzanie organizmem politycznym złożonym z 27 państw członkowskich. Ponadto chodziło o reformę, która umożliwiałaby spójniejsze i efektywniejsze niż dotychczas działania w zakresie polityki zagranicznej¹⁸. W traktacie lizbońskim zapisano dwie, ważne dla polityki zewnętrznej UE, zmiany. Chodzi o ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (wybieranego na okres dwóch i pół roku) oraz urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (który byłby równocześnie wiceprzewodniczącym Komisji) – w założeniach ma to zapewnić większą spójność działań zewnętrznych UE. W celu zwiększenia skuteczności działań zewnętrznych UE powołano do życia Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, (ma wykorzystywać zasoby instytucji UE oraz państw członkowskich), która będzie wspierać wysokiego przedstawiciela. Ponadto Traktat nadaje Unii osobowość prawną, dzięki czemu UE zyska możliwość zawierania umów międzynarodowych oraz przystępowania do organizacji międzynarodowych.

Generalne założenie reformy polityki zagranicznej w Traktacie Lizbońskim ma na celu połączenie różnych elementów polityki zewnętrznej UE (dyplomacja, bezpieczeństwo, handel, rozwój, pomoc humanitarna i negocjacje międzynarodowe), co pozwoliłoby zajmo-

¹⁷ *Traktat Lizboński*, 13 grudnia 2007, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:PL:PDF>.

¹⁸ Por.: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno polityczna. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2007, [w:]

wać Europie przejrzyste i wyraźne stanowisko w kontaktach z państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jednak od zapisów traktatowych (które zresztą nie weszły jeszcze w życie) do ich realizacji jest bardzo daleka droga. Wydaje się, że Traktat jest krokiem w dobrym kierunku, jednak, co należy ponownie zaznaczyć, wszystko zależy od dobrej woli państw i chęci wypracowania porozumienia pomiędzy państwami oraz z instytucjami Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich).

Niezależnie od zapisów traktatowych, ważne jest kilka konkretnych spraw, które w najbliższym czasie (a na pewno po wejściu w życie Traktatu) będą musiały być ustalone i rozwiązane. Po pierwsze, należy wyznaczyć konkretne cele, które mają być zrealizowane oraz ustalić szczegółowe zadania poprzez realizację których cele staną się osiągalne. Nie mogą to być cele zbyt ogólne, które z założenia są niemożliwe do osiągnięcia (szerzenie demokracji, utrwalanie dobrobytu, zwalczanie terroryzmu). Konkretność i duża szczegółowość celu pozwoli na jednoznaczne określenie czy udało się go zrealizować czy też nie, ponadto pozwoli na dobranie odpowiednich metod i wyznaczenie właściwych zadań zbliżających do jego realizacji. Po drugie, konieczne są instrumenty (narzędzia) za pomocą których politykę zagraniczną będzie można realizować (chodzi przede wszystkim o środki finansowe). Należy również znaleźć odpowiednie osoby, które taką politykę będą w stanie realizować. Trzeba się także zastanowić się czy dobrym pomysłem (kto wie czy już nie tradycją?) jest powierzanie eksponowanych stanowisk funk-

<http://www.csm.org.pl/images/rte/File/Raporty%20i%20publikacje/Materialy%20z%20konferencji/TraktatReformujacy.pdf>

cyjnych w instytucjach UE politykom, którzy zakończyli już kariery polityczne w swoich państwach (Jose Manuel Barroso, Javier Solana, obecnie mówi się o Tonym Blairze czy Andersie Rasmusenie). Po trzecie, powinna istnieć domniemana zgoda wszystkich państw członkowskich w momencie kiedy Unia będzie mieć do czynienia z sytuacją wymagającą szybkiej interwencji. W dobie szybkiej komunikacji (Internetu) nie wydaje się konieczne organizowanie wielkich szczytów i spotkań szefów rządów w celu podjęcia wszelkich decyzji. Doskonale wiadomo, że zdecydowana większość decyzji jakie podejmuje się na forum Unii, jest wypracowywana w długim i żmudnym procesie konsultacji i spotkań (zarówno formalnych, jak i nieformalnych), więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby w sytuacji krytycznej wypracować konkretną decyzję w ciągu kilkudziesięciu godzin bez spotykania się w gronie np. 27 ministrów spraw zagranicznych. Po czwarte wreszcie, należałoby rozliczać się z realizowanych zadań, a w przypadku niepowodzenia uczyć się na błędach i wyciągać wnioski, tak aby w przyszłości unikać wpadek i niepowodzeń. Problemy z misją w Czadzie to nie pierwszy i nie ostatni przykład kiedy to 27 państw w ciągu kilku miesięcy nie może podjąć decyzji o wysłaniu kilku tysięcy żołnierzy do ogarniętego walkami regionu Środkowej Afryki. Problemy z transportem, logistyką, śmigłowcami, finansami nie najlepiej świadczą o możliwościach negocjacyjnych polityków (wojskowych), ich skłonności do zawierania kompromisów, albo (co gorsze) o stanie armii wszystkich państw UE.

Nie należy zapominać o sukcesach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponieważ jeśli potraktujemy Unię tylko jako

organizację międzynarodową, to sukcesy są niezaprzeczalne. Przecież nie ma takiego drugiego organizmu politycznego na świecie, skupiającego tyle niepodległych państw, który tak bardzo rozwinął koordynację polityki zagranicznej i tak wiele spraw rozwiązywał wspólnie na szczeblu ponadnarodowych (czy międzyrządowym). Jeżeli natomiast potraktujemy Unię jako państwo (czy organizm przypominający państwo) to niestety z oceną polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są pewne problemy. Jeśli już zgodzimy się że Unia prowadzi politykę zagraniczną, to na pewno brakuje jej efektywności, a co się z tym wiąże sukcesów. Nie można powiedzieć, że sukcesem były dotychczasowe operacje militarne (policyjne), a przynajmniej nie były to sukcesy na miarę ambicji i możliwości Unii Europejskiej. Jest jeszcze jeden problem, z którymi muszą zmierzyć się rządy narodowe państw oraz instytucje UE: być może nie będzie zgody wśród państw członkowskich na rezygnację z atrybutu suwerenności, jakim jest samodzielne (suwerenne) decydowanie o swojej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Być może państwa na kontynencie europejskim już zapomniały, że dotychczasowe sukcesy integracji były wynikiem wielu kompromisów i rezygnacji z podejmowania decyzji na szczeblu narodowym. A być może jest jeszcze za wcześnie na, bardzo zaawansowaną i nigdzie nie sprawdzoną na świecie, integrację polityczną...