*Olga Barburska**

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne

Funkcjonujące w okresie po II wojnie światowej europejskie struktury integracyjne – Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska – rozwinęły, jako ważni aktorzy na scenie globalnej, własną sferę stosunków ze światem zewnętrznym. Na sferę tę składają się stosunki z państwami trzecimi, ich ugrupowaniami, organizacjami międzynarodowymi oraz innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Jej zakres przedmiotowy i podmiotowy ulegał na przestrzeni lat ustawicznym przemianom, charakteryzującym się sukcesywnym rozszerzaniem liczby zagadnień, rosnącym stopniem kompleksowości oraz zacieśnianiem się współzależności. Obecna Unia Europejska wchodzi z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych w coraz bardziej skomplikowany, bogaty system interakcji, obejmujący różnorodne dziedziny życia: politykę, gospodarkę, kwestie społeczne i kulturowe, sprawy bezpieczeństwa i obronności itd.

Współczesne procesy integracyjne w Europie nie zachodzą bowiem w międzynarodowej próżni. Mamy tu do czynienia ze swego rodzaju dialektycznym sprzężeniem zwrotnym: wprawdzie Unia Europejska jest potężnym graczem mogącym w istotny sposób wpływać na to, co dzieje się na scenie globalnej, to jednocześnie sama podlega bardzo silnym oddziaływaniom ze strony świata zewnętrznego. Co więcej, pod wpływem oddziaływań zewnętrznych UE jest niejako zmuszona do „działania na arenie międzynarodowej bez względu na to, czy jest do tego gotowa i zdolna"[1]. Różnego typu wydarzenia na świecie (zwłaszcza takie, które mają silny potencjał oddziaływania, jak wojny, konflikty polityczne, kryzysy gospo-

* Doc. dr **Olga Barburska** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

[1] R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/1999, s. 435.

darcze itp.) powodują bowiem, że Unia reaguje przedsięwzięciami niemieszczącymi się w logice jej integracji wewnętrznej, lecz wynikającymi z logiki zewnętrznego systemu międzynarodowego[2].

W celu uregulowania tej rozległej sfery Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska stworzyły, różnie nazywaną, kategorię, która pod względem przedmiotowo-funkcjonalnym pokrywa się zasadniczo z polityką zagraniczną państw, wciąż będących podstawowymi, najważniejszymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Definicja „polityki zagranicznej" nie jest jasno określona, m.in. z tego względu, że różne szkoły badawcze proponują odmienne podejścia do tego zagadnienia i kładą nacisk na różne elementy. Tak np. zgodnie z podejściem realistycznym (a ściślej – neorealistycznym) „polityka zagraniczna państwa jest wynikiem oddziaływania jego potęgi, ideologii, osobowości i ambicji przywódców oraz kontroli sprawowanej nad społeczeństwem". Z kolei zdaniem zwolenników liberalizmu i neoliberalizmu, utrzymujących, że „głównym zadaniem państwa jest zapewnienie dobrobytu i pomyślności społeczeństwa", polityka zagraniczna „kształtuje się pod wpływem przetargów pomiędzy państwami, w których prym wiodą wewnętrzne grupy interesów". Dla konstruktywistów natomiast polityka ta „znajduje się pod wpływem wspólnych norm i wartości"[3].

Jeśli zastosuje się podejście bardziej holistyczne, niebazujące wprost na założeniach konkretnej szkoły badawczej, można przyjąć, że – jak ujmuje to np. Teresa Łoś-Nowak – polityka zagraniczna to „dynamiczny proces formułowania i realizacji interesów narodowych w poliarchicznym i policentrycznym środowisku międzynarodowym", co „implikuje fazę identyfikacji i formułowania interesów narodu i państwa […] oraz fazę implementacji polityki zagranicznej, szczególnie złożoną i różną od fazy realizacji polityki wewnętrznej"[4]. Podobnie całościowe ujęcie prezentuje definicja autorstwa Dariusza Milczarka, zgodnie z którą polityka ta stano-

[2] D. Milczarek wskazuje szereg przykładów: zainicjowanie zimnej wojny zmusiło Wspólnoty Europejskie do stworzenia pierwszych efektywnych mechanizmów współpracy politycznej w formie Europejskiej Współpracy Politycznej; kryzys paliwowy z lat 70. oraz rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych spowodowały rozszerzenie i udoskonalenie mechanizmów integracji ekonomicznej; presja globalizmu przyspieszyła powstanie Unii Europejskiej oraz unii gospodarczo-walutowej, a upadek systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej wciągnął Unię w procesy demokratyzacji oraz transformacji systemowej państw tego regionu – idem, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 303.

[3] J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe", nr 2/2013, s. 10–18.

[4] T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 192.

wi „główne narzędzie służące formułowaniu celów i założeń oraz wprowadzaniu w życie działań dotyczących szeroko pojmowanej sfery stosunków danego państwa ze światem zewnętrznym. To dzięki swej polityce zagranicznej (traktowanej słusznie jako jeden z podstawowych wyznaczników suwerenności) poszczególne państwa budują własną pozycję i realizują swoje role w stosunkach międzynarodowych”[5]. Jak wygląda to w przypadku Unii Europejskiej?

Czy istnieje polityka zagraniczna UE?

Podczas próby odpowiedzi na powyższe pytanie, należy uwzględnić problem wynikający z oryginalnego, unikatowego statusu UE jako uczestnika stosunków międzynarodowych. Jak określił to obrazowo Roman Kuźniar: „Unia Europejska jest zupełnie wyjątkowym związkiem chemicznym w przyrodzie stosunków międzynarodowych, związkiem, który jest wytworem unikalnych i niepowtarzalnych okoliczności historycznych”[6]. Będąc bytem *sui generis*, Unia dysponuje jedynym w swoim rodzaju statusem, który nie pokrywa się ze statusem ani suwerennego państwa, ani klasycznej organizacji międzynarodowej (do czasu wejścia w życie w 2009 r. traktatu lizbońskiego UE nie dysponowała nawet podmiotowością prawnomiędzynarodową[7], podczas gdy taką podmiotowość miały Wspólnoty Europejskie)[8]. Oznacza to, że Unii Europejskiej nie da się zakwalifikować zgodnie z tradycyjnym podziałem na państwowych i niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych.

Taki stan rzeczy bez wątpienia stwarza określone problemy zarówno w sferze badań, jak i praktyki politycznej. Z jednej strony należy bowiem wziąć pod uwagę fakt, że Unia Europejska, nie będąc strukturą państwową, nie wykształciła jednego, spójnego ośrodka kierującego całością re-

[5] D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 101.

[6] R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 44.

[7] Pogląd taki był wśród badaczy przeważający, chociaż w odniesieniu do tego zagadnienia panowała rozbieżność opinii. W sposób formalny podmiotowość prawną po raz pierwszy nadawał UE dopiero traktat konstytucyjny, ale, jak wiadomo, nie wszedł on w życie.

[8] Traktat lizboński, nadając UE podmiotowość prawną, przekształcił ją w jednolitą organizację międzynarodową. Szerzej patrz: W. Czapliński, *Fundamental Problems of the EU Legal System*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013; M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012; J. Barcz, *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Warszawa 2010.

lacji z zagranicą, a instytucje i organy unijne odpowiedzialne za tę dziedzinę mają ograniczone kompetencje. Bardzo ważnym elementem jest tu również istnienie narodowych, suwerennych ośrodków władzy w zakresie polityki zagranicznej w państwach członkowskich UE, niejednokrotnie konkurujących zarówno między sobą, jak i z organami unijnymi. Wszystko to może skłaniać do wysuwania tez negujących istnienie unijnej polityki zagranicznej.

Z drugiej jednak strony, jak już wspomniano, od chwili swego powstania Wspólnoty Europejskie, a później Unia Europejska, były zmuszone regulować sferę swych stosunków ze światem zewnętrznym i stworzyły w tym celu kompleksowy system organizacyjno-instytucjonalny oraz prawny, którego istnienie potwierdzają zarówno badania naukowe, jak i praktyka polityczna. System ten jest zbliżony pod bardzo wieloma względami do analogicznych systemów państwowych[9], składając się na kategorię, którą w odniesieniu do państwa nazwalibyśmy tradycyjnie polityką zagraniczną. Pozwala to traktować UE jako byt polityczny wprawdzie bardzo unikatowy, ale jednocześnie taki, do badania którego można stosować podobne instrumenty badawcze, jak w odniesieniu do państwa. W rezultacie upoważnia to, bez względu na kontrowersje na ten temat, do mówienia o istnieniu wspólnotowej/unijnej polityki zagranicznej.

Tego rodzaju teza wymaga głębszego uzasadnienia, ale przed przejściem do tego zadania konieczne jest pokazanie kilku podstawowych czynników i uwarunkowań wpływających na kształt oraz funkcjonowanie polityki zagranicznej UE. Wynikają one ze specyfiki Unii Europejskiej, wiążąc się z jej cechami charakterystycznymi, takimi jak występowanie dwupoziomowości jej struktury oraz funkcjonowanie europejskich procesów integracyjnych zgodnie z różnymi ich nurtami i modelami.

Główne uwarunkowania polityki zagranicznej UE

Patrząc na Unię Europejską jako aktora na scenie globalnej z perspektywy zarówno badawczej, jak i praktyki politycznej, widać, że mamy do czynienia ze strukturą bardzo niejednorodną w wymiarze instytucjonalno-prawnym oraz funkcjonalnym, którą należy traktować jako swoistą kategorię zbiorczą. Obejmuje ona bowiem nie tylko właściwą strukturę unijną (Unię jako taką), lecz także państwa członkowskie, które wprawdzie wnoszą wkład w międzynarodową aktywność UE, ale jednocześnie prowadzą

[9] Szerzej patrz: *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Haliżak, Bydgoszcz–Warszawa 2004; R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011.

własne polityki zagraniczne. Taka struktura Unii musi wywoływać określone implikacje, wpływające na jej relacje ze światem zewnętrznym i tym samym warunkujące unijną politykę zagraniczną.

Ponadto należy uwzględnić pewne prawidłowości zachodzące w ramach europejskich procesów integracyjnych, pozwalające na wyodrębnienie określonych modeli, zgodnie z którymi te procesy przebiegają zarówno w ich wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Spośród wielu modeli w tym zakresie do najważniejszych należą: federalizm (zwany też metodą wspólnotową) oraz konfederalizm (metoda międzyrządowa)[10]. W wielkim skrócie można określić, że federalizm traktuje procesy integracji europejskiej w ujęciu ponadnarodowym, zakładającym powstawanie instytucji dysponujących uprawnieniami władczymi wobec państw członkowskich i prowadzącym docelowo do przejęcia części ich uprawnień. Natomiast konfederalizm zakłada tworzenie struktur integracyjnych na podstawie związku suwerennych państw, zachowujących swoje podstawowe kompetencje i realizujących współpracę o charakterze międzyrządowym. Istnienie tych modeli ma istotne znaczenie w kontekście funkcjonowania polityki zagranicznej, wpływając m.in. na specyfikę jej części składowych.

Ściśle wiąże się z tym kolejna cecha europejskich procesów integracyjnych zachodzących w całym okresie powojennym w ramach najpierw Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej. Chodzi o to, że procesy te przebiegały w dwóch głównych płaszczyznach: obok najbardziej znanej i bez wątpienia najważniejszej integracji o charakterze gospodarczym, drugim najistotniejszym nurtem była integracja w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Porównanie głównych cech obydwu tych nurtów pozwala zauważyć zasadnicze różnice. O ile integracja ekonomiczna osiągnęła duży stopień zaawansowania oraz stała się w decydującej mierze domeną kompetencji wspólnotowych (czyli toczyła się w ramach modelu federalistycznego), o tyle integracja w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie posunęła się zbyt daleko, opierając się głównie na zasadach współpracy międzyrządowej (konfederalizmu). Obydwa te nurty funkcjonowały przez długi czas równolegle i osobno, a ich połączenie nastąpiło formalnie dopiero w momencie utworzenia Unii Europejskiej.

Uwarunkowaniem o kluczowym wręcz znaczeniu jest również to, że funkcjonowanie UE – w tym także w wymiarze międzynarodowym – opie-

[10] Uwzględnianie głównie tych dwóch modeli nie jest oczywiście jedyną opcją badawczą, gdyż funkcjonują także inne modele, takie jak m.in. funkcjonalizm. Szerzej patrz: O. Barburska, D. Milczarek, *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Warszawa 2013, s. 106–120.

ra się na katalogu zawierającym normy ideowo-polityczne, zwane hasłowo „wartościami europejskimi". Wprawdzie nazwa ta oraz sam katalog nie zostały oficjalnie ogłoszone, niemniej można wskazać, że obejmują one normy zarówno o charakterze polityczno-ideologicznym (w tym te odnoszące się do polityki zagranicznej), jak i dotyczące specyficznego, europejskiego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego. Opierają się one, najogólniej rzecz biorąc, na poszanowaniu wolności, demokracji, praw człowieka i praworządności, a w odniesieniu do sfery aktywności zagranicznej UE katalog ten jest uzupełniany promowaniem pokojowego rozwiązywania problemów międzynarodowych; wyraźnymi preferencjami dla prowadzenia dialogu, rozwoju współpracy, udzielaniem pomocy rozwojowej itp. (katalog „wartości europejskich" najpełniej został przedstawiony w podstawowym akcie prawa wspólnotowego, jakim jest traktat o Unii Europejskiej w jego wersji z Lizbony)[11].

Tego typu uwarunkowania powodują, że Unia Europejska stanowi w stosunkach międzynarodowych swoistą „łagodną potęgę" (*soft power*). Oznacza to, że oddziałuje ona na swoje otoczenie zewnętrzne za pomocą instrumentów politycznych, prawnych i gospodarczych, ale przede wszystkim dzięki „sile przyciągania", czyli wykorzystywaniu swojej własnej atrakcyjności cywilizacyjnej. Do najważniejszych zasobów umożliwiających odgrywanie takiej „przyciągającej" roli można zaliczyć dysponowanie budzącym zainteresowanie potencjałem kulturowym, systemem wartości powszechnie akceptowanym na świecie oraz skuteczną polityką zagraniczną, opartą na tych właśnie wartościach[12]. Teoria *soft power* może stanowić przy tym swoistą podstawę koncepcyjną dla innych teorii, w podobny sposób traktujących Unię Europejską. Chodzi tu przede wszystkim o koncepcje: *civilian power*[13], *normative power*[14], *transformative power*[15] oraz

[11] Dotyczy to zwłaszcza preambuły oraz artykułów 2, 3 i 21 – por. *Traktat z Lizbony. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15–20 i 31–32.

[12] Por. prace autora koncepcji *soft power* J.S. Nye'a: *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007 oraz *Przyszłość siły*, Warszawa 2011.

[13] Szerzej patrz: F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, w: *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, red. R. Mayne, Fontana, London 1972; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako 'mocarstwa niewojskowego'*, „Studia Europejskie", nr 1/2003.

[14] I. Manners, *The EU's Normative Power in Changing World Politics*, w: *Normative Power Europe in Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, NIIR, Clingendael, December 2009; *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, red. A. Skolimowska, Warszawa 2015.

[15] M. Leonard, *Will Europe Run the 21st Century?*, London 2005; M. Sus, *Unia Europejska jako siła transformacyjna na Wschodzie w latach 2009–2013. Przypadek Ukrainy*, „Zeszyty Natolińskie", nr 56/2014.

szereg koncepcji pochodnych[16]. Zgodnie ze swymi nazwami kładą one nacisk na różne aspekty „łagodnej potęgi" UE, ale ich głównym wspólnym mianownikiem jest założenie, że Unia jako uczestnik stosunków międzynarodowych ogranicza się czy też wprost powstrzymuje się od użycia siły militarnej oraz promuje szeroko rozumiane wartości demokratyczne.

Wszystko to stanowi – co należy z naciskiem podkreślić – cechę zdecydowanie odróżniającą Unię Europejską od innych uczestników stosunków międzynarodowych i tym samym w znacznym stopniu decydującą o jej unikatowym charakterze[17]. Oznacza to również, że unijna polityka zagraniczna realizowana jest w sposób dwutorowy, uwzględniający zarówno swoje podstawy normatywne, jak i konieczność ochrony interesów całej Unii oraz jej państw członkowskich.

Jaką polityką zagraniczną dysponuje UE?

Uwzględnienie powyższych uwarunkowań pozwala na kontynuację zasadniczego wątku niniejszych rozważań, czyli postawienie pytania: jaką polityką zagraniczną dysponuje Unia Europejska? Innymi słowy, należy zbadać, w jaki sposób i za pomocą jakich środków UE działa na arenie światowej, wykorzystując swoje możliwości oraz prowadząc stosunki z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych.

Analizę tej rozległej problematyki trzeba rozpocząć od wskazania, że przysparza ona poważnych problemów badawczych. Niejasna jest już sama ocena stopnia zaawansowania badań w tej dziedzinie – zdaniem niektórych autorów, jak np. Jacka Czaputowicza, „tradycyjne teorie integracji europejskiej nie zajmowały się polityką zagraniczną Unii Europejskiej, która rozwinęła się stosunkowo późno"[18]. Podobną opinię prezentuje Krzysztof Malinowski, który uważa, że tzw. analiza polityki zagranicznej (*foreign policy analysis*) UE nie miała bliższych związków z „kluczowymi debatami w teorii stosunków międzynarodowych"[19]. Z drugiej

[16] Chodzi tu m.in. o koncepcję UE jako tzw. *market power* – por. Ch. Damro, *Market power Europe*, „Journal of European Public Policy", No. 5/2012.

[17] Szerzej patrz: K. Smith, *The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension*, w: *Ethics and Foreign Policy*, red. K. Smith, M. Light, Cambridge 2001, s. 185 i nast.; A. von Bogdandy, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, „Common Market Law Review", Vol. 37/2000, s. 1307–1308.

[18] J. Czaputowicz, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej – wyjaśnienie liberalne i realistyczne*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2015, s. 87.

[19] K. Malinowski, *Analiza polityki zagranicznej i teoria ról. Możliwości zastosowania do badań nad zaangażowaniem międzynarodowym Unii Europejskiej*, w: *Teorie w studiach europej-*

jednak strony Dariusz Milczarek wskazywał, że rozległe badania nad tą problematyką w rozmaitych dziedzinach były prowadzone na Zachodzie wprawdzie z różnym natężeniem, ale co najmniej od lat 60. i 70., zatem trudno zgodzić się ze stwierdzeniami o ich niewystępowaniu czy braku znacznych efektów badawczych[20].

Tego rodzaju różnice ocen mogą wynikać z podstawowego faktu, że cała sfera polityki zagranicznej UE jest bez wątpienia unikatową dziedziną *sui generis*, z trudnością poddającą się badaniom prowadzonym za pomocą tradycyjnych paradygmatów politologii czy nauki o stosunkach międzynarodowych. Jak określił to z pewną swadą Christopher Hill, polityka ta jest „bezprecedensowym osiągnięciem w dziejach świata, której nie wolno wpychać na siłę do niewłaściwych modeli pojęciowych pochodzących z dawnych badań nad państwem"[21].

Wszystko to powoduje pojawianie się bardzo zróżnicowanych ocen na temat samej istoty polityki zagranicznej Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Dobrym przykładem jest opinia Briana White'a, dla którego „europejska polityka zagraniczna jest bardzo kontrowersyjną ideą", prowokującą wręcz skrajne reakcje. Według niego, można tu wyróżnić trzy podstawowe podejścia: pierwsze, uważające, że „europejska polityka zagraniczna już istnieje, chociaż, być może, nie stosuje się tego terminu", drugie, zgodnie z którym polityka ta „jeszcze nie istnieje, ale powinna", oraz trzecie, uważające, iż EFP „nie istnieje, nigdy nie będzie i, co najważniejsze, nigdy nie powinna istnieć!"[22]. Nawet jeśli uznać tę ostatnią opinię za przesadną, to pokazuje ona skalę kontrowersji wokół badanej problematyki.

Bez względu na tego typu odmienności ocen jedno można z pewnością stwierdzić – sfera relacji UE ze światem zewnętrznym jako temat badań naukowych czy komentarzy i analiz politycznych charakteryzuje się wyjątkową wręcz niejasnością. Oznacza to, że cała ta sfera nie jest precyzyjnie określona, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy czy podmiotowy oraz o mechanizmy działania (nie mówiąc o wątpliwościach w odniesieniu do tak kluczowej kwestii, jak określenie katalogu celów unijnej polityki za-

skich. W kierunku nowej agendy badawczej, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2012, s. 201.

[20] Szerzej na temat badań nad polityką zagraniczną WE/UE patrz: D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej*…., op.cit., s. 214–216. Por. także: Ch. Hill, M. Smith, *International Relations and the European Union: Themes and Issues*, w: *International Relations and the European Union*, red. Ch. Hill, M. Smith, 2nd ed., Cambridge 2011, s. 4 passim.

[21] Cyt. za J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006, s. 145.

[22] B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001, s. 37.

granicznej). Dodatkowo mamy tu do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem terminologicznym, bardzo utrudniającym np. tworzenie odpowiednich definicji.

Ogólnie rzecz biorąc, większość badaczy zgadza się co do tego, że sfera stosunków Unii Europejskiej ze światem zewnętrznym obejmuje relacje odnoszące się do dwóch podstawowych zakresów: jednego o charakterze ekonomicznym oraz drugiego o charakterze polityczno-militarnym[23]. Wyodrębnianie takich zakresów wynika m.in. z tradycyjnego, przez długi czas stosowanego w praktyce i nauce, rozróżnienia dwóch poziomów uprawiania polityki przez uczestników stosunków międzynarodowych: *high politics* oraz *low politics*. Pierwszy poziom obejmuje „właściwą" politykę zagraniczną prowadzoną przez państwa, utożsamianą najczęściej z wykorzystaniem tradycyjnych instrumentów dyplomatycznych i wojskowych, podczas gdy drugi obejmowałby bardziej „przyziemne" sfery zagranicznych relacji, przede wszystkim o charakterze handlowym i gospodarczym[24]. Wiele wskazuje jednak na to, że od dłuższego już czasu następowało po prostu znaczne zatarcie różnic między tymi dwoma pojęcia lub przynajmniej zmiana hierarchii między *high politics* i *low politics*, powodująca zdecydowany wzrost znaczenia relacji ekonomicznych, w wielu przypadkach przeważających obecnie nad stosunkami politycznymi.

W odniesieniu do przypadku Unii Europejskiej należy wskazać, że cechą charakterystyczną powyższych dwóch dziedzin jest już od dawna fakt, że różnią się one zarówno „odmiennymi podstawami prawnymi procesów decyzyjnych", jak i tym, że owe procesy oraz sam charakter obydwu tych dziedzin „są jakościowo różne"[25]. Oznacza to, że „do kwestii ekonomicznych stosuje się ponadnarodową «metodę wspólnotową»", natomiast „do polityki zagranicznej międzyrządową «metodę WPZiB»"[26]. Innymi słowy, gdyby zastosować tu analizę opartą na wskazanych wcześniej modelach europejskich procesów integracyjnych, można by stwierdzić, że każda z tych sfer funkcjonuje zgodnie z innym modelem – stosunki gospodarcze

[23] Teoretycznie możliwe jest oczywiście także rozszerzenie problematyki o inne zagadnienia, jak np. kwestie społeczne, kulturowe, ekologiczne itp., ale nie wydaje się, aby miały one kluczowe znaczenie i z tego względu nie są rozważane w niniejszym artykule.

[24] Lansujący takie tezy M.E. Smith używał terminu: „zagraniczna polityka ekonomiczna" (*foreign economic policy*) – por.: idem, *Does the flag follow trade?: 'politicisiation' and emergence of a European foreign policy*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998.

[25] R. Whitman, *Creating a Foreign Policy for Europe? Implementing the Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, „Australian Journal of International Affairs", No. 2/1998, s. 166.

[26] M.E. Smith, *Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy*, „Journal of Common Market Studies", No. 1/2001, s. 79.

z zagranicą rządzą się przede wszystkim metodą federacyjno-wspólnotową, podczas gdy polityka zagraniczna i bezpieczeństwa działa głównie za pomocą metody konfederacyjno-międzyrządowej.

Możliwe są jednak także inne podejścia traktujące te sfery w sposób całościowy, jako jedną, mniej lub bardziej spójną, kategorię *sui generis*, stanowiącą cechę charakterystyczną bytu unikatowego, jakim jest Unia Europejska[27]. To ostatnie podejście wpisuje się w nurt myślenia o polityce zagranicznej czy – szerzej – o całym ładzie międzynarodowym, w kategoriach kompleksowego, jednoczesnego uwzględniania zarówno aspektów politycznych, jak i gospodarczych. Tego rodzaju podejście badawcze od dawna konsekwentnie stosuje Edward Haliżak, dla którego samo pojęcie „polityka zagraniczna" nie może ograniczać się tylko do komponentu politycznego, ale koniecznie musi także uwzględniać wymiar ekonomiczny[28].

Tego rodzaju odmienne podejścia nie muszą być jednak traktowane jako sprzeczne. Przy analizie szeroko pojmowanej dziedziny stosunków Unii Europejskiej z otoczeniem międzynarodowym podział na dwie główne sfery (gospodarczą i polityczno-militarną, rządzące się przy tym odmiennymi filozofiami integracyjnymi) jest konieczny po to, aby cała ta dziedzina nie stała się zbyt rozległa i „rozmyta". Jednocześnie trzeba ją traktować jako w miarę jednolity oraz mniej lub bardziej precyzyjnie zarysowany obszar funkcjonowania UE, gdyż inaczej trudno byłoby go odróżnić od innych obszarów, jak np. od integracji *stricte* wewnętrznej. Zresztą, jak trafnie zauważa Ryszard Zięba, dla otoczenia międzynarodowego Unii Europejskiej nie ma większego znaczenia, czy dane działanie przez nią podejmowane jest zgodne z procedurą ponadnarodową czy międzypaństwową, gdyż liczy się efekt końcowy[29].

Reasumując można stwierdzić, że bez względu na kontrowersje w kwestii sposobów kategoryzowania unijnej polityki zagranicznej, Unia Europejska dysponuje możliwościami i atrybutami prowadzenia własnej polityki zagranicznej. Tym samym podejście niektórych badaczy ze szkoły realizmu, uważających, że tylko suwerenne państwa mogą prowadzić politykę zagraniczną *sensu stricte*, wydaje się – w warunkach funkcjonowania takich

[27] Od wielu lat reprezentantem takiego podejścia jest np. R. Whitman – por. idem, op.cit., s. 166.

[28] Por. prace E. Haliżaka: *Współzależność integracji ekonomicznej i politycznej w Unii Europejskiej – przyczynek do rozważań o istocie ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002 (zwł. s. 374) oraz jego teksty w: *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Warszawa 2012 (zwł. część I.: *Pojęcie i istota geoekonomii*).

[29] R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 240.

nowych, niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, jak UE – podejściem zbyt dogmatycznym i nieuwzględniającym realiów współczesnego świata. Pojawia się jednak kolejna ważna kwestia, dotycząca tego, w jaki sposób można dokładniej określić tę politykę, zwłaszcza w zakresie dotyczącej jej istoty, terminologii oraz definicji.

Specyfika polityki zagranicznej UE

Podstawowym problemem w tym względzie jest to, że – jak już wskazano wcześniej – panuje tu ogromna różnorodność interpretacyjna. Sfera szeroko rozumianych relacji ekonomicznych i polityczno-militarnych utrzymywanych przez Unię Europejską ze światem zewnętrznym nosi bowiem nie tylko rozmaite nazwy, lecz także obejmuje zróżnicowane zakresy pojęciowe. Instytucje i organy wspólnotowe traktują jako pewną kategorię zbiorczą, określaną przez nie jako tzw. działania zewnętrzne (ang. *external activities*, fr. *activities extérieures*) lub stosunki zewnętrzne (ang. *external relations*, fr. *relations extérieures*). Tę ostatnią nazwę stosuje wielu autorów zachodnich, w tym Desmond Dinan w swym sztandarowym dziele *Ever Closer Union*[30]. Jednocześnie jednak w nomenklaturze urzędowej i literaturze przedmiotu funkcjonują różne inne określenia, jak m.in. „polityka zagraniczna Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej" lub też „europejska polityka zagraniczna" (*European Foreign Policy*).

Okazuje się przy tym, że – biorąc pod uwagę zarysowany wyżej podział tej polityki na dwie główne części – różni autorzy w rozmaity sposób rozumieją jej zakres pojęciowy. Szczególnie termin „polityka zagraniczna" bywa utożsamiany z *high politics* obejmującym komponent polityczno-militarny – jak określił to wprost Michael E. Smith, „przez «europejską politykę zagraniczną» rozumiem tylko *high politics* tożsamą z EWP czy WPZiB"[31]. Zwraca na to uwagę także Stanisław Parzymies, wskazując, że używanie tego terminu w odniesieniu do WE/UE pociąga za sobą konieczność analizy przede wszystkim wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa[32]. Nie zmienia to faktu, że wielu badaczy widzi zakres przedmiotowy tej kategorii znacznie szerzej, uważając, iż europejska polityka

[30] Por.: D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed., London 2010.

[31] M.E. Smith, *Diplomacy by Decree…*, op.cit., s. 79–80. Jednocześnie autor ten wskazywał, że „polityka handlowa i pomocowa WE są ściśle powiązane z tą działalnością" (ibidem, s. 80).

[32] S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europe*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 174.

zagraniczna oznacza, jak ujmuje to m.in. Christopher Hill, „całokształt międzynarodowej działalności Unii Europejskiej"[33].

Jedną ze wskazanych wcześniej najważniejszych cech unikatowych polityki zagranicznej UE jest jej dualistyczny charakter, przejawiający się w funkcjonowaniu na poziomie jednocześnie Unii (czyli organów i instytucji unijnych), jak też poszczególnych państw członkowskich. Z tego względu niezwykle istotną kwestią, jaką trzeba tu uwzględnić, jest charakter związków wzajemnych między politykami prowadzonymi na tych dwóch poziomach[34]. Nie wchodząc dogłębnie w analizę tego szerokiego zagadnienia, można jedynie wskazać, że unijna polityka zagraniczna stanowi swego rodzaju konglomerat, w którego skład wchodzą elementy zarówno polityk prowadzonych na szczeblu unijnym, jak i krajowych polityk zagranicznych. Dotyczy to obydwu głównych komponentów polityki zagranicznej UE, ponieważ w obu przypadkach mamy do czynienia z łącznym oddziaływaniem szczebla unijnego oraz poszczególnych ośrodków władzy państwowej. Odmiennie układa się jedynie natężenie tych oddziaływań – w odniesieniu do aspektów ekonomicznych większa jest rola organów unijnych (działających zgodnie z metodą wspólnotową), podczas gdy w sferze polityczno-militarnej większe kompetencje faktyczne mają państwa członkowskie, działające przede wszystkim na zasadach współpracy międzyrządowej[35].

Jeśli chodzi o generalną ocenę relacji między UE a jej członkami w tym zakresie, to wśród badaczy stosunkowo często pojawia się opinia (sformułowana m.in. przez Briana White'a), że „polityki zagraniczne państw członkowskich nie zostały zastąpione przez europejską politykę zagraniczną"[36]. W takim ujęciu, przyjmowanym np. przez Christophera Hilla, polityka ta oznacza „kolektywne przedsięwzięcie (*collective enterprise*), za pomocą którego aktorzy narodowi prowadzą częściowo wspólnie,

[33] Cyt. za D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej*…., op.cit., s. 316–317. Podobne tezy głosi także D. Thym, *Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy*, „European Law Journal", January 2004, s. 7.

[34] Szerzej patrz: *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Haliżak, Bydgoszcz–Warszawa 2004.

[35] Będąc zwolennikiem takiego podejścia, D. Milczarek przestrzega jednocześnie przed zbyt dokładnym wyważaniem proporcji między tymi oddziaływaniami (podobnie jak w przypadku obecności elementów federalistycznych i konfederalistycznych w strukturze oraz funkcjonowaniu UE), gdyż wydaje się to „zabiegiem praktycznie niewykonalnym i w związku z tym dosyć jałowym poznawczo" – idem, *Pozycja i rola Unii Europejskiej*…, op.cit., s. 217–218.

[36] B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001, s. 167.

a częściowo samodzielnie działania międzynarodowe"[37]. Takie podejście jest o tyle uzasadnione, o ile do tej pory Unia Europejska rzeczywiście nie stworzyła wspólnego i spójnego systemu prawno-instytucjonalnego, mogącego skutecznie reprezentować ją oraz państwa członkowskie w relacjach z resztą świata. Nie ulega też wątpliwości, że w zakresie unijnej polityki zagranicznej wyraźnie utrzymuje się faktyczna dominacja państw członkowskich (realizujących tę politykę, jak wspomniano, głównie za pomocą współpracy międzyrządowej). Pojawiają się także jeszcze bardziej „pesymistyczne" tezy, zupełnie deprecjonujące znaczenie unijnej polityki zagranicznej i traktujące ją jedynie jako swoistą sumę polityk narodowych bądź wręcz jako „nieważny «plasterek» polityk zagranicznych państw członkowskich UE, zwłaszcza tych największych"[38].

Z drugiej strony pojawiają się bardziej „optymistyczne" analizy idące w przeciwnym kierunku – tak np. zdaniem Jakuba Zajączkowskiego, „polityka zagraniczna UE jest czymś więcej niż sumą polityk zagranicznych poszczególnych państw członkowskich". W wyniku bowiem utworzenia odpowiednich struktur instytucjonalnych na szczeblu unijnym „zacierają się różnice pomiędzy narodową polityką zagraniczną a wspólną polityką zagraniczną", a państwa członkowskie wręcz są zmuszone do rezygnowania w tej dziedzinie z preferowania wyłącznie własnych interesów narodowych, zwłaszcza w sytuacji pojawiania się sprzeczności między nimi. W takim ujęciu „politykę zagraniczną UE należy więc traktować jako proces wielostronnych negocjacji, które warunkowane są czynnikami zewnętrznymi (międzynarodowymi) i sytuacją wewnętrzną państw"[39].

Rozstrzygnięcie tego sporu między „pesymistycznym" i „optymistycznym" spojrzeniem na istotę polityki zagranicznej Unii Europejskiej utrudnia także problem, jakim są trudności z jednoczesną realizacją różnych dążeń wszystkich podmiotów zaangażowanych w prowadzenie tej polityki. Chodzi tu przede wszystkim o dążenia poszczególnych państw członkowskich, które, z jednej strony, mogą rzeczywiście chcieć prowadzić prawdziwą wspólną politykę zagraniczną UE, ale z drugiej – pragną chronić własne, narodowe interesy gospodarcze i polityczne. Na dodatek

[37] Ch. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/1993, s. 306.

[38] J. Peterson, H. Sjursen, *Conclusions. The myth of the CFSP?* w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998, s. 169.

[39] J. Zajączkowski, op.cit., s. 22–23 i 146. Należy przy tym wskazać, że dla tego badacza polityka zagraniczna UE oznacza przede wszystkim wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

państwa te muszą przecież liczyć się z permanentnie utrzymującymi się różnicami interesów między nimi samymi.

Na zjawisko to zwracało uwagę wielu badaczy, w tym np. Philip H. Gordon, który już wiele lat temu wskazał warunki, na jakich państwa członkowskie UE godziły się współpracować między sobą i Unią w ramach wspólnej polityki zagranicznej. Dotyczy to przede wszystkim takich sytuacji, kiedy przewidywane korzyści wydają się większe niż ewentualne straty oraz gdy wymogi ochrony interesów narodowych są wystarczająco zabezpieczone[40] (dotyczy to zwłaszcza polityki najpotężniejszych krajów unijnych: Niemiec, Francji oraz – do Brexitu[41] – Wielkiej Brytanii). O prawdziwości tych dosyć oczywistych tez świadczą liczne przykłady, kiedy to podejmowane wobec konkretnych państw trzecich przedsięwzięcia wymagające (zwłaszcza w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) jednomyślności wszystkich członków UE nie dochodziły do skutku z powodu braku zgody ze strony poszczególnych państw członkowskich, dbających przede wszystkich o własne interesy polityczne czy gospodarcze[42]. Jak określił to ówczesny komisarz Chris Patten, „nie ma polityki europejskiej w ważnych sprawach, dopóki nie uzyskamy poparcia Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii"[43].

Istotnie może bowiem zdarzać się tak, że polityki zagraniczne państw unijnych skupiają się „bardziej na wzmocnieniu własnej pozycji w Unii Europejskiej" lub równoważeniu aspiracji innych jej członków, niż na „poszukiwaniu wspólnych rozwiązań w polityce zagranicznej i aktywnym kształtowaniu otoczenia międzynarodowego"[44]. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że chociaż tego rodzaju napięcia były i są niekiedy rzeczywiście silne, to są one jednak tonowane pojawianiem się wspólnie akceptowanych „interesów unijnych". Sprawia to, że „role narodowe i europejskie

[40] P.H. Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy. Prospects for Foreign and Security Policy Integration in the European Union*, New York 1996, s. 6–8.

[41] Wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej będzie miało bez wątpienia ważne konsekwencje także dla ewolucji unijnej polityki zagranicznej, ale dopiero w perspektywie długofalowej. Zatem skutki Brexitu nie mają w chwili pisania niniejszego tekstu zauważalnego wpływu na rozważania na temat teoretycznych i metodologicznych aspektów tej polityki.

[42] Szerzej na ten temat patrz: K.E. Smith, *Paradoxes of European Foreign Policy. The Instruments of European Union Foreign Policy*, "EUI Working Papers", No. 68/1997, zwł. s. 14.

[43] Cyt. za A. Toje, *Normative Power in Europe after the Post-Cold War*, w: *Normative Power Europe in Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, December 2009, s. 46.

[44] T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie", nr 8/2009, s. 3.

niekoniecznie muszą być pojmowane jako sprzeczne"[45] i tego rodzaju wyważona opinia wydaje się najbardziej uzasadniona.

Kwestia relacji między Unią a państwami członkowskimi w ramach formułowania założeń i realizacji polityki zagranicznej UE jest dla niniejszych rozważań zagadnieniem bardzo ważnym, będąc przedmiotem analiz prowadzonych przez przedstawicieli różnych szkół badawczych, w tym zwłaszcza realizmu, liberalizmu czy konstruktywizmu. Koncepcji w tym zakresie jest tak wiele, że w ramach niniejszych rozważań można wskazać jedynie wybrane z nich[46].

Teoretyczne koncepcje polityki zagranicznej UE

I tak, jednym z bardziej znanych podejść jest wywodząca się ze szkoły realizmu politycznego teoria tzw. interguwernementalizmu (*intergovernmentalism*)[47], według której główną rolę w procesie decyzyjnym polityki zagranicznej UE odgrywają suwerenne państwa narodowe. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że niektórzy dogmatyczni zwolennicy tej koncepcji wręcz ignorowali rolę Unii Europejskiej jako uczestnika stosunków międzynarodowych (ponieważ nie jest ona organizmem państwowym) i uważali ją jedynie za forum do negocjowania przez państwa członkowskie porozumień służących ich własnym interesom. Jak określił to jeden z badaczy, europejska polityka zagraniczna „nie jest nowym zjawiskiem [...] lecz jedynie unowocześnioną wersją dyplomacji sojuszniczej w dawnym stylu"[48]. Ogólnie rzecz biorąc, koncepcja ta oznacza „osiąganie

[45] L. Aggestam, *Role Conception and the Politics of Identity in Foreign Policy*, „ARENA Working Paper", nr 99/8, s. 13. Autorka ta omawia szereg specyficznych ról międzynarodowych odgrywanych w ramach UE przez trzy wspomniane mocarstwa, w tym m.in. ich role: promotora niezależności międzynarodowej, gwaranta bezpieczeństwa Europy, mediatora, przywódcy politycznego itp. Por. także: D. Liszczyk, *Common Foreign and Security Policy: Can the Big Three Be Harnessed*, w: *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, red. R. Parkes, Warsaw 2014.

[46] Szerzej patrz: D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej…*, op.cit., s. 296–307; J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 26–48.

[47] Angielska nazwa tej teorii jest trudna do spolszczenia, dlatego też można pozostawać albo przy terminologii oryginalnej, albo stosować kalkę językową „interguwernementalizm", używaną przez m.in. D. Milczarka oraz J. Starzyk w cytowanych wyżej pracach. Inni badacze stosują nazwę „intergovernmentalizm" – por. J. Ruszkowski, *Neofunkcjonalizm vs Intergovernmentalizm. Zamiast Wstępu*, w: *Teorie w studiach europejskich…*, op.cit., s. 9 oraz A. Bógdał-Brzezińska, *Neofunkcjonalne i neorealistyczne koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej...*, op.cit., s. 106–108.

[48] A. Pijpers, *European Political Co-operation and the Realist Paradigm*, w: *The Future of European Political Co-operation. Essays in Theory and Practice*, red. M. Holland, New York 1991, s. 31.

ugody, znajdowanie najmniejszych wspólnych mianowników oraz niechęć państw (przynajmniej tych większych) do narażania na szwank ich podstawowych interesów narodowych"[49].

Z kolei szkoła tzw. liberalnego interguwernementalizmu podchodziła do zagadnienia w sposób nieco mniej dogmatyczny. Jej prominentny reprezentant, Andrew Moravcsik, w większym stopniu uwzględniał uwarunkowania wynikające z sytuacji i polityki wewnętrznej państw, jak również brał pod uwagę nie tylko znaczenie procesu negocjacji międzyrządowych, lecz także obiektywną pozycję przetargową państw (*bargaining power*)[50]. Nie zmienia to jednak podstawowego założenia tej koncepcji, że o kierunku rozwoju UE decydują interesy państwowe, co najwyżej określane pod wpływem szerszego zestawu czynników – jak zrekapitulowała to Agnieszka Bógdał-Brzezińska, zgodnie z założeniami liberalnego interguwernementalizmu samo powstanie Unii Europejskiej było „funkcją zbieżności interesów najsilniejszych państw narodowych, które dokonywały podstawowych uzgodnień opierając się na własnym systemie preferencji"[51]. W takim ujęciu prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej zależy tylko od znalezienia porozumienia między państwami członkowskimi i jest możliwe jedynie pod warunkiem, że leży to w ich interesie. Zdaniem Moravcsika, polityka ta jest po prostu „kontynuacją polityk krajowych innymi środkami"[52].

Podobny sposób myślenia prezentuje zestaw teorii powiązanych z powyższą koncepcją i wywodzących się ze szkoły realizmu politycznego. Noszą one różne nazwy: „dwupoziomowego systemu" (*two-layer system*), „ugody dwustronnej" (*two-tier bargaining*) czy „dwupoziomowej gry" (*two-level game*), ale ostatecznie wszystkie rozwijają podnoszony przez liberalny interguwernementalizm tok rozumowania[53]. Opiera się on na założeniu, że przy badaniu unijnej polityki zagranicznej nie wystarczy analizowanie procesu negocjowania porozumień między państwami, lecz konieczne jest także uwzględnienie różnorakich uwarunkowań wewnątrzpaństwowych oraz międzynarodowych.

---

[49] P.H. Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy*, „International Security", Winter 1997/1998, s. 78.

[50] Szerzej patrz prace A. Moravcsika: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies", No. 4/1993 oraz *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, „International Organization", No. 1/1991. Por. także: J. Starzyk, op.cit., s. 39–40; A. Bógdał-Brzezińska, op.cit., s. 106–108.

[51] A. Bógdał-Brzezińska, op.cit., s. 107.

[52] A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act*…, op.cit., s. 25.

[53] Szerzej patrz: D. Milczarek, op.cit., s. 299–301; J. Starzyk, op.cit., s. 36 i nast.

W tym celu należy badać procesy podejmowania decyzji oraz podziału kompetencji między dwiema stronami zaangażowanymi w system zarządzania polityką zagraniczną UE. Jedną z nich jest strona „niższa", państwowa, składająca się z decydentów uwikłanych we współzależności wewnątrzpaństwowe oraz podlegających naciskom ze strony rodzimych partii politycznych i grup interesów dążących do realizacji odpowiadającej im polityki danego państwa wobec integracji europejskiej. Drugą, „wyższą" stroną są natomiast organy i instytucje unijne, w ramach których kolektywne decyzje podejmowane są na podstawie negocjacji między państwami, które jednak określają swoje interesy w zależności od tego, że należą do Unii Europejskiej, czyli w inny sposób, niż gdyby nie były jej członkami. Podejmowanie najważniejszych decyzji w ramach polityki zagranicznej UE uzależnione jest zatem od rządów państw członkowskich, które zajmują w tym względzie kluczową pozycję i są „więźniami polityk wewnętrznych". Wszystko to prowadzi do wyciagnięcia daleko idącego wniosku, że sama Unia Europejska nie stanowi „autonomicznego systemu politycznego"[54].

Przyjmowanie takich kontrowersyjnych tez powoduje, że przedstawione wyżej koncepcje, stanowiące przykład podejścia realistycznego czy neorealistycznego, stają się obiektem krytyki prowadzonej z rozmaitych punktów widzenia. Główny zarzut, jaki można im postawić, dotyczy tego, że przyznają zbyt ważną rolę rządom państw członkowskich, które w istocie nie są w stanie monopolizować procesu ani formułowania założeń, ani realizacji całości polityki zagranicznej UE, zwłaszcza w odniesieniu do jej komponentu ekonomicznego. Do niedostatków koncepcji realistycznych należy również przyjęcie założenia, że państwa działają w pełni niezależnie. Oznacza to nieuwzględnianie takich czynników, jak oddziaływanie różnego typu bodźców płynących z otoczenia międzynarodowego, w tym zwłaszcza – samoistnej roli instytucji unijnych w tworzeniu porozumień między państwami członkowskimi oraz w dużej mierze autonomicznym prowadzeniu całokształtu polityki zagranicznej UE.

Należy bowiem wziąć pod uwagę, że – nie licząc spektakularnych przypadków rozmaitych sytuacji kryzysowych – polityka ta prowadzona jest w znacznej mierze poza bezpośrednim zasięgiem bieżących debat politycznych i zainteresowania opinii publicznej oraz dotyczy często zagadnień wymagających specjalistycznych struktur i kadr. Ograniczają one wydatnie możliwości wpływania przez rządy państw członkowskich na codzienne zarządzanie sprawami polityki zagranicznej. Wymaga to rów-

[54] S. Bulmer, *Analyzing European Political Co-operation: The Case for Two-Tier Analysis*, w: *The Future of European Political Co-operation…*, op.cit., s. 151.

nież zatrudniania fachowców i urzędników, którzy współpracując permanentnie ze swymi odpowiednikami w agendach państwowych lub w instytucjach unijnych, wyrobili w sobie nie tylko rodzaj poczucia zawodowej solidarności, lecz także wspólnoty szerszych celów, związanych z realizacją idei integracji europejskiej.

Zjawisko to odgrywa bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu unijnej polityki zagranicznej i wydaje się zasługiwać na więcej uwagi w badaniach prowadzonych na jej temat. Doczekało się także refleksji teoretycznej, przybierającej formę rozmaitych koncepcji, takich jak „konsensjonalizm" (*consociationalism*), „biurokratyczna socjalizacja" czy zwłaszcza „europeizacja" (*Europeanization*). Wychodząc z nieco różnych założeń i opierając się, generalnie rzecz biorąc, na założeniach konstruktywizmu, koncepcje te przyznawały istotną rolę w funkcjonowaniu systemu decyzyjnego w ramach polityki zagranicznej WE/UE działalności wspólnotowych elit polityczno-urzędniczych[55].

Elity te, działające i nabierające doświadczenia od samego początku powstania Wspólnot Europejskich, były zaangażowane w przygotowanie, realizację i rozwój procesów integracyjnych, działając przy tym na zasadach konsensusu i według ściśle określonych zasad reprezentacji w organach władz wspólnotowych. Pozwalało to na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć dzięki znajdowaniu najmniejszego wspólnego mianownika dla stanowisk wszystkich uczestników tej swoistej gry politycznej i tym samym – uzyskanie pełniejszej ochrony ich interesów (przykładem może być działalność słynnych Ojców Europy, takich jak Robert Schuman czy Jean Monnet). W ówczesnych warunkach obowiązywania niewielu ustalonych reguł działania wspólnotowi dyplomaci szybko ustanowili własny kodeks postępowania w zakresie europejskiej polityki zagranicznej.

Kodeks ten opierał się w znacznej mierze na improwizowanych, nieformalnych działaniach, często podejmowanych zgodnie z metodą prób i błędów. Drogą swoistej ewolucji doprowadziło to do przekształcenia początkowo bardzo luźnych struktur współpracy politycznej (stanowiących

[55] Z bogatej literatury na ten temat patrz: J. Weiler, W. Wessels, *EPC and the Challenge of Theory*, w: *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Europe?*, red. A. Pjipers, E. Regelsberger, W. Wessels, Boston–London 1988, zwł. s. 243; S. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford 1992, s. 312; M.E. Smith, *The 'Europeanization' of European Political Co-operation. Trust, Transgovernmental Relations, and the Power of International Norms*, Berkeley 1996, s. 9; K. Glarbo, *Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union*, „Journal of European Public Policy" 1999, special issue, s. 646–647; A. Adamczyk, O. Barburska, D. Milczarek, *Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej?*, „Studia Europejskie", nr 1/2011, s. 63–77.

w istocie tylko międzyrządowe fora wymiany informacji i poglądów) w system bardziej zinstytucjonalizowany, kolektywny, a przede wszystkim – akceptujący wartości wspólnotowe i tym samym taki, z którym państwa członkowskie coraz bardziej się liczą pomimo braku praktycznych środków egzekwujących wykonalność podjętych decyzji. W ten sposób stopniowo kształtuje się poczucie wspólnych interesów unijnych, a nie tylko narodowych, sprzyjając kreowaniu tożsamości europejskiej. Jednocześnie sprzyja to braniu pod uwagę opinii partnerów, a to z kolei powoduje, że polityki zagraniczne poszczególnych państw stają się bardziej transparentne i przewidywalne.

Pojawiło się zatem zjawisko, które Simon Nuttall nazwał kształtowaniem się „wspólnotowej tożsamości" (*communal identity*), a Roy H. Ginsberg – „etosem członkostwa wspólnotowego"[56]. Wytworzona w ten sposób „europeizacja" elit decyzyjnych, wyraźnie już ukształtowana w momencie powstawania Unii Europejskiej, „stała się faktem, będąc efektywnym substytutem wobec tradycyjnej dyplomacji dwustronnej"[57]. Posługując się powyższymi kategoriami, można zatem próbować wyjaśniać relatywną stabilność w funkcjonowaniu mechanizmów unijnej polityki zagranicznej w warunkach oddziaływania silnych sił odśrodkowych, takich jak np. duże zróżnicowanie polityczne i kulturowe państw członkowskich UE bądź wahania opinii społecznej odnośnie do przebiegu procesów integracji europejskiej.

Można oczywiście również podnosić zarzuty pod adresem tych koncepcji, wskazując przede wszystkim, że nie w pełni przystają one do współczesnej sytuacji politycznej i społecznej panującej w państwach członkowskich Unii. Charakteryzuje się ona m.in. wzrostem kultury politycznej społeczeństw, większą demokratyzacją życia publicznego, rosnącą rolą opinii publicznej, zmianami w systemach wartości, pojawieniem się nowych elit itp. Wszystko to powoduje, że obecnie trudno prowadzić „dyplomację gabinetową" w dawnym stylu. Ponadto powyższe teorie wyjaśniają powody relatywnej stabilności unijnej polityki zagranicznej głównie w sferze instytucjonalnej, natomiast w mniejszym stopniu nadają się do badania przypadków, kiedy występują duże sprzeczności interesów między uczestnikami tej polityki.

Pomimo tego typu zarzutów pod ich adresem koncepcje „konsensjonalizmu" czy „europeizacji" pozwalają jednak lepiej zrozumieć, w jaki sposób przebiegały procesy integracji europejskiej w całym okresie powojennym. Dotyczy to szczególnie mechanizmów funkcjonowania inte-

[56] R.H. Ginsberg, op.cit., s. 441.
[57] S. Nuttall, op.cit., s. 312.

gracji polityczno-obronnej (przebiegającej zasadniczo zgodnie z modelem konfederalistycznym), która stopniowo, m.in. dzięki działalności elit polityczno-urzędniczych, dopasowywała się do systemu wspólnotowo-unijnego, opierającego się na logice federalistycznej. Koncepcje oscylujące wokół pojęcia „europeizacji" wnoszą zatem swój znaczący wkład w poznanie tych zagadnień, z tego też względu należy zgodzić się z opinią Ginsberga, że „w zdrowy sposób" korygują one „zbytnie podkreślanie roli ugody międzypaństwowej" (czyli podejście realistyczne) oraz pozwalają „na nowe, bardziej zniuansowane spojrzenie teoretyczne na europejską politykę zagraniczną"[58].

Bez nadmiernego rozwijania wątku relacji UE–państwa członkowskie w ramach unijnej polityki zagranicznej warto wskazać jeszcze inne koncepcje dotyczące tej problematyki. Chodzi o teorię „zależności wzajemnych" (*interdependence theory*) oraz wywodzące się z niej teorie: „reżimów międzynarodowych" (*international regime*) i „reżimów decyzyjnych" (*decision regime*)[59]. Podobnie jak interguwernementalizm, koncepcje te podkreślają znaczenie państw narodowych, ale kładą przy tym nacisk na „znaczenie oddziaływań między państwami, które skłaniają je do międzynarodowej kooperacji"[60]. Dotyczy to zwłaszcza sposobów podejmowania decyzji (reżimów decyzyjnych) w ramach dwóch głównych komponentów unijnej polityki zagranicznej. Reżimy te różnią się w zależności od tego, czy dotyczą stosunków gospodarczych z zagranicą czy też polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co pokrywa się z grubsza ze stosowanym w niniejszych rozważaniach podziałem na metodę wspólnotową oraz międzyrządową.

Można wymieniać jeszcze wiele innych, czasami bardzo wysublimowanych i skomplikowanych pod względem teoretycznym koncepcji, jak np. wskazane przez Jacka Czaputowicza teorie: *gouvernementalité* („urządzania" lub „rządomyślności") oraz *habitus* („pola polityki"), nie licząc bardziej tradycyjnych koncepcji, jak neogramscianizm czy podejście marksistowskie. Te ostatnie teorie stosują realistyczny paradygmat gry interesów: w kontekście albo utrzymywania się hegemonii USA w zakresie tworzenia „architektury bezpieczeństwa" Unii Europejskiej (neogramscianizm), albo w dziedzinie rywalizacji europejskich przemysłów zbrojeniowych, które mają podtrzymywać dominację kapitału decydującego o kształcie polityki zagranicznej UE (marksizm). Koncepcje *gouvernementalité* i *habitus* łączą natomiast „problematykę rządzenia, władzy i polityki

[58] R.H. Ginsberg, op.cit., s. 444.

[59] Szerzej patrz: D. Milczarek, op.cit., s. 302–303; J. Starzyk, op.cit., s. 31–35, 42–48; J. Zajączkowski, op.cit., s. 142–143; P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 117–122.

[60] J. Starzyk, op.cit., s. 32.

z problematyką tożsamości i osobowości", jak również „realistyczny materializm z konstruktywistycznym wyjaśnieniem za pomocą czynników ideacyjnych"[61].

Koncepcją mogącą stanowić swoiste podsumowanie całości powyższych rozważań jest teoria tzw. polityki skali (*politics of scale*)[62]. Opiera się ona na dosyć oczywistym założeniu, mówiącym, że państwa członkowskie UE mogą odnosić znacznie większe korzyści z podejmowania działań kolektywnych w ramach unijnej polityki zagranicznej niż z podejmowania działań jednostronnych w ramach swoich własnych, narodowych polityk zagranicznych (założenie to dotyczy zarówno stosunków gospodarczych z zagranicą, jak i sfery polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Wynika to, jak wskazywał Philip H. Gordon, właśnie z efektu zwiększonej skali wspólnych poczynań, w ramach których można zastosować m.in. większe środki czy posiłkować się wsparciem partnerów, a co byłoby niemożliwe w przypadku działań pojedynczego kraju. Uzyskane w ten sposób korzyści mogą wyraźnie przeważać nad ewentualnymi stratami wynikającymi z utraty części suwerenności narodowej przekazanej na rzecz Unii[63]. Co więcej, trzeba zgodzić się z oceną, że „bodźce do wykorzystywania kolektywnej potęgi do realizacji zarówno narodowych, jak i europejskich interesów globalnych będą nadal silnie oddziaływać na wiele państw członkowskich UE nawet w przypadku, jeżeli Unia nigdy w pełni nie osiągnie możliwości odgrywania odpowiedniej roli czy prezentowania swej obecności na arenie światowej"[64].

Zasadniczo bowiem, gdy patrzy się z punktu widzenia państw członkowskich, to wspólna unijna polityka zagraniczna – mimo wszelkich swych słabości – służy ich interesom jako członkom potężnego ugrupowania integracyjnego, liczącego się na arenie światowej. Działając zgodnie ze znanym sformułowaniem traktatowym mówiącym o „coraz ściślejszej Unii" (*ever closer Union*), państwa członkowskie w sumie więcej zyskują, niż tracą, współpracując na arenie międzynarodowej. Prawdziwość tej tezy w pewien paradoksalny sposób potwierdzają obecne kłopoty Unii Europejskiej, borykającej się z wieloma sytuacjami kryzysowymi. Dotyczą one m.in. przyszłych skutków Brexitu, napływu uchodźców, zagrożenia ter-

[61] J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej…*, op.cit., s. 21–22.

[62] Pojęcie wprowadzone przez R.H. Ginsberga w jego pracy: *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder 1989. Por. także J. Peterson, H. Sjursen, *Conclusion: The Myth of the CFSP*, w: *A Common Foreign Policy for Europe?...*, op.cit., s. 171.

[63] P.H. Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy. Prospects for Foreign and Security Policy Integration in the European Union*, New York 1996, s. 5.

[64] R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union...*, op.cit., s. 438.

roryzmem czy wyzwań w zakresie polityki UE wobec Bliskiego Wschodu czy Europy Wschodniej. Wszystkie te sytuacje kryzysowe pokazują bowiem, jak wysoką cenę musi płacić cała Unia oraz jej członkowie za brak uzgodnionego, spójnego stanowiska wobec problemów płynących z otoczenia międzynarodowego – które to problemy bez wątpienia w znacznie lepszy sposób udałoby się rozwiązywać wspólnie.

Po skrótowym zarysowaniu zakresu pojęciowego oraz specyfiki unijnej polityki zagranicznej pozostaje jeszcze kwestia określenia jej ostatecznej nazwy oraz zaproponowania adekwatnej definicji. W świetle wspomnianych wcześniej niejasności czy wręcz kontrowersji terminologicznych każdy wybór w tym zakresie jest obarczony ryzykiem badawczym. Nie zmienia to jednak faktu, że każdy autor ma prawo wysuwać własne propozycje w tym zakresie.

Propozycja terminologiczna i definicyjna: polityka zewnętrzna UE

W ramach niniejszych rozważań taką propozycją określenia unijnej polityki zagranicznej jest nazwa „polityka zewnętrzna" (ang. *external policy*, fr. *politique extérieure*) Unii Europejskiej. Wydaje się, że nazwa ta ma przewagę nad innymi przytaczanymi wcześniej określeniami, w tym nad często używaną nazwą „stosunki zewnętrzne". W odniesieniu do tej ostatniej nazwy pojawiają się bowiem w dokumentach unijnych oraz literaturze przedmiotu interpretacje nadające jej węższy sens i ograniczające termin „stosunki zewnętrzne" do sfery relacji zagranicznych UE wyłącznie o charakterze ekonomicznym[65]. Natomiast jak widać z dotychczasowych rozważań, sfera stosunków Unii Europejskiej ze światem zewnętrznym ma charakter bardziej kompleksowy – zawiera elementy zarówno gospodarcze, jak i polityczno-militarne.

Ponadto, jak zauważa Dariusz Milczarek, na określenie tej szerokiej sfery należy raczej zastosować termin bardziej pojemny pod względem merytoryczno-badawczym. Zdaniem tego autora, „takim określeniem jest bez wątpienia «polityka», oznaczająca niejako z natury bardziej kompleksowy zestaw założeń oraz działań i, co ważne, zakładający pewną

[65] Taką interpretację przyjął m.in. D. Allen, *'Who Speaks for Europe?' The search for an effective and coherent external policy*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London 1998, s. 43; por. także prace innych autorów: B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001; B. Soetendorp, *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London–New York 1999; R.G. Whitman, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Basingstoke–London 1998.

aktywność, celowość oraz wolicjonalność przedsięwzięć w porównaniu z mającym bardziej bierny charakter terminem «stosunki»"[66]. Nawet jeśli uwzględni się wszelkie braki i niedoskonałości obydwu głównych komponentów relacji UE ze światem zewnętrznym, to sfera ta – bez wątpienia przybierająca na znaczeniu w ramach całokształtu europejskich procesów integracyjnych – zasługuje na potraktowanie jej w kategoriach specyficznej, ale jednak „polityki". Jest to tym bardziej uzasadnione, że jej części składowe mają w znacznej mierze charakter niedookreślony i tym samym powinny być, dla większej jasności i precyzji badawczej, zaszeregowane w skład struktury szerszej oraz bardziej uporządkowanej i pojemnej pod względem pojęciowym.

Zarysowane wyżej podejście badawcze nie jest oczywiście jedyne. Szeroko pojmowana sfera relacji Unii Europejskiej z jej otoczeniem międzynarodowym jest obiektem najrozmaitszych badań, analiz i ocen, których jest tak wiele, że w ramach niniejszych rozważań wskazać zatem można jedynie wybrane przykłady.

I tak, Ryszard Zięba uważa, że UE „ma atrybuty pozwalające jej uczestniczyć w stosunkach międzynarodowych" i prowadzić to, co nazywa on wprawdzie jej „własną polityką zewnętrzną", ale zarazem dodaje: „potocznie nazywaną polityką zagraniczną". Autor ten proponuje podział tej kategorii na „dwa rodzaje polityk zewnętrznych" czy też dwa rodzaje „aktywności, opartych na różnych podstawach prawnych". Pierwszy obejmuje „wspólnotową politykę zagraniczną", która „polega na politycznym kształtowaniu zewnętrznych stosunków ekonomicznych w oparciu o wspólnotowe procedury podejmowania decyzji". Tak pojmowana „wspólnotowa polityka zagraniczna" stanowi „sedno «polityki zagranicznej» Unii Europejskiej"[67]. Jednocześnie autor ten przyznaje, że pomimo tego, iż polityka ta „dotyczy w większości kwestii ekonomicznych, to nie jest wyłącznie dyplomacją ekonomiczną, gdyż jej prowadzenie i skutki mają aspekty polityczne"[68].

[66] Ibidem, s. 115.

[67] Por. prace R. Zięby: *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 218 i 235 oraz *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, w: *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zając, Warszawa 2014, s. 18. Zdaniem tego badacza, „najważniejszym rodzajem «wspólnotowej polityki zagranicznej» jest wspólna polityka handlowa, która jest wyłączną kompetencją UE, drugim – polityka współpracy na rzecz rozwoju (polityka pomocowa)" (idem, *Polityka zagraniczna…*, op.cit., s. 219). Szerzej patrz: B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills 2001.

[68] R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania…*, op.cit., s. 19.

Drugi rodzaj obejmuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, która jest „uzupełniona instrumentami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony" i „opiera się na międzyrządowym procedowaniu". W ramach tej polityki mamy wprawdzie do czynienia z „dominacją norm mających zapewnić jej międzyrządowy charakter", ale jednocześnie Zięba wskazuje, że należy „zauważyć umacnianie się w praktyce tendencji do jego częściowego uwspólnotowienia"[69].

Z kolei Jacek Czaputowicz całą sferę relacji Unii Europejskiej ze światem zewnętrznym określa mianem „stosunków zewnętrznych", które, jego zdaniem, „obejmują Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz politykę handlową". Definicja ta jest uzupełniona wyjaśnieniem, że polityka handlowa „po przyjęciu traktatu lizbońskiego i zniesieniu struktury filarowej jest instrumentem realizacji tej pierwszej" (czyli unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa)[70]. Tego rodzaju podejście musi budzić kontrowersje, gdyż bez wątpienia bardzo ogranicza znaczenie relacji ekonomicznych UE z zagranicą, które spełniają znacznie szersze funkcje niż tylko bycie instrumentem WPZiB.

Jak widać, powyższe klasyfikacje odbiegają od propozycji zgłaszanych w niniejszych rozważaniach, ale w literaturze przedmiotu można znaleźć również podejścia bardzo zbliżone. Tak np. Anna Skolimowska uważa, że Unia Europejska „obecna jest w relacjach międzynarodowych za pomocą: ekonomicznych stosunków zewnętrznych […] oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)", przy czym „oba te wymiary składają się na pojęcie jej relacji zewnętrznych"[71]. Autorka ta jednocześnie wskazuje, że pod względem instytucjonalnym cała ta sfera integracji europejskiej „ma dwojaki charakter, który wynika z obowiązywania w nim dwóch logik decyzyjnych: wspólnotowej (dla współpracy ekonomicznej) i międzyrządowej (dla współpracy w ramach WPZiB)".

Skolimowska słusznie zwraca także uwagę na to, że postanowienia Traktatu z Lizbony wprawdzie zlikwidowały strukturę filarową UE „bę-

[69] Ibidem, s. 25 oraz R. Zięba, *Polityka zagraniczna…*, op.cit., s. 235.

[70] J. Czaputowicz, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej…*, op.cit., s. 79. Autor ten bardzo krytycznie ocenia stosunki zewnętrzne UE, m.in. przytaczając opinię, że są one „zdeterminowane przez sytuację wewnętrzną, a nie problemy światowe", a „w sprawach zagranicznych Unia nie przemawia jednym głosem"; *nota bene* nazywając te stosunki w pewnym miejscu swych rozważań „polityką zewnętrzną" UE (s. 80).

[71] A. Skolimowska, *Teoretyczne i empiryczne zastosowanie konstruktywizmu do analizy zewnętrznych relacji UE*, w: *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2016, s. 113. Według tej autorki, ekonomiczne stosunki zewnętrzne występują „w ramach wspólnej polityki handlowej, świadczonej pomocy rozwojowej, współpracy z państwami trzecimi, pomocy humanitarnej itp." (ibidem).

dącą wyrazem powyższych logik", ale „w odniesieniu jednak do relacji zewnętrznych, zachowana została dotychczasowa ich specyfika"[72]. Tego typu analiza zasadniczo pokrywa się z tezami zawartymi w niniejszych rozważaniach, tym bardziej, że autorka ta stosuje także podobną terminologię: „polityka zewnętrzna Unii Europejskiej jest odzwierciedleniem przyjętej przez nią roli w relacjach międzynarodowych"[73].

Na podobnych założeniach wydają się być także zbudowane postanowienia traktatów unijnych, leżących u podstaw *acquis communautaire* oraz *acquis politique* UE. Wprawdzie w traktacie z Lizbony stosowany jest wspomniany termin „działania zewnętrzne", ale jego zakres pojęciowy odpowiada w zasadzie kategorii polityki zewnętrznej. Świadczy o tym wyraźnie zastosowany tam podział całości działań zewnętrznych na dwie główne części składowe: politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz „inne dziedziny"[74]. Postanowienia dotyczące tej polityki zamieszczone są w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zawierającym „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa". Natomiast „inne dziedziny" są wymienione w części piątej („Działania zewnętrzne Unii") Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i obejmują: wspólną politykę handlową, współpracę na rzecz rozwoju, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi oraz pomoc humanitarną.

Jak widać, struktura tak rozumianych działań zewnętrznych UE pokrywa się ze stosowanym tu podziałem unijnej polityki zewnętrznej na jej dwa główne komponenty: politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz szeroko rozumiane stosunki gospodarcze z zagranicą, dzielące się z kolei na wymienione wyżej elementy. Wprawdzie obie części składowe działań zewnętrznych opierają się na postanowieniach zawartych w odrębnych traktatach (TUE i TFUE), ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca traktował je jako wyraźną całość. O takim kompleksowym ujęciu świadczy fakt, że wszystkie przedsięwzięcia w ramach działań zewnętrznych – zarówno te o charakterze politycznym, jak i ekonomicznym – mają zmierzać do osiągnięcia katalogu tych samych celów, zapisanych w art. 21 pkt 2 TUE[75].

---

[72] Ibidem.

[73] A. Skolimowska, *Charakterystyka roli Unii…*, op.cit., s. 52. Por. także idem, *Uwarunkowania kryzysu tożsamości Unii Europejskiej w zakresie polityki zewnętrznej*, „Przegląd Europejski", nr 3/2014, s. 54–73.

[74] Postanowienia art. 22 TUE „dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii" – *Traktat z Lizbony. Traktat o Unii Europejskiej…*, op.cit., s. 32.

[75] Odniesienie wprost do celów zawartych w art. 21 pkt 2 zamieszczone jest w art. 205 TFUE zawierającym postanowienia ogólne dotyczące „innych dziedzin" działań zewnętrznych.

Wracając do uzasadnienia stosowanej w niniejszych rozważaniach terminologii wskazać trzeba, że termin „polityka zewnętrzna" jest używany w dokumentach unijnych oraz literaturze przedmiotu. Od dawna posługują się nim – równolegle ze wspomnianym wcześniej określeniem „działania zewnętrzne" – instytucje i organy UE, jak np. Komisja Europejska[76]. Stosowany jest wreszcie przez wielu badaczy zagranicznych i polskich. Wśród autorów anglosaskich należą do nich m.in. David Allen i Michael Smith[77], wśród francuskich – Louis Balmond i Jacques Bourrinet[78], a wśród polskich – przytaczany wielokrotnie w niniejszych rozważaniach Dariusz Milczarek, ale także Anna Skolimowska i Kamil Zajączkowski, Joanna Starzyk[79], Katarzyna Kołodziejczyk[80] czy Igor Lyubashenko[81].

Przechodząc z kolei do zaprezentowanie definicji polityki zewnętrznej UE najbardziej odpowiadającej powyższym założeniom, trzeba wskazać, że najlepiej określać ją przede wszystkim w kategoriach normatywnych (jako zbiór pewnych zasad kierujących określoną polityką), a następnie kategoriach funkcjonalnych, jako zestaw konkretnych instytucji, narzędzi i działań. W takim ujęciu można zatem stwierdzić, że najpierw Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska, stojąc w obliczu konieczności uregulowania szerokiej dziedziny stosunków ze światem zewnętrznym, ustaliły szereg zasad i założeń, powołały określone instytucje oraz ustanowiły procedury składające się na kompleksową kategorię, którą określić można jako polityka zewnętrzna UE. Jest ona pod względem przedmiotowo-funkcjonalnym podobna do narzędzi klasycznej polityki zagranicznej

[76] W jednym ze swych oświadczeń Komisja Europejska, stosując termin „polityka zewnętrzna Unii", potwierdziła przyjmowaną w niniejszych rozważaniach interpretację, stwierdzając, że polityka ta „wychodzi poza tradycyjne ramy dyplomatyczne i militarne, obejmując takie dziedziny, jak działania wymiaru sprawiedliwości i policji, ochrona środowiska, kwestie celne i handlowe, pomoc rozwojowa czy reprezentowanie na zewnątrz interesów strefy euro" (jednocześnie Komisja przyznała, że polityka ta „nie jest łatwa do zdefiniowania"). Por. *Communication from the Commission. A Project for the European Union*, Commission of the European Communities, Brussels, 22.05.2002, COM(2002) 247 final, s. 12.

[77] Por.: D. Allen, M. Smith, *External Policy Developments*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/2000. Nazwę *external policy* stosowali oprócz Smitha także inni autorzy pracy: *A Common Foreign Policy for Europe?...*, op.cit.

[78] Por. L. Balmond, J. Bourrinet, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris 1995.

[79] J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 49.

[80] K. Kołodziejczyk, *Ekonomiczne aspekty zewnętrznej polityki UE*, w: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009.

[81] Por. I. Lyubashenko, *Postawy normatywne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, w: *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012, s. 19.

państwa, ale charakteryzuje się własną specyfiką, właściwą dla bytu tak oryginalnego, jak Unia.

W bardziej precyzyjnym ujęciu definicyjnym politykę zewnętrzną Unii Europejskiej można określić jako „wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak również przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym o charakterze przede wszystkim gospodarczym i polityczno-militarnym"[82]. W skład tak rozumianej polityki zewnętrznej wchodzą dwa zasadnicze komponenty: stosunki gospodarcze z zagranicą oraz polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

Aby ująć zagadnienie w ogromnym skrócie, można określić, że w skład pierwszego z tych komponentów wchodzą: wspólna polityka handlowa (w odniesieniu do jej wymiaru międzynarodowego), system porozumień handlowych i gospodarczych z krajami trzecimi oraz polityka pomocowa. W skład drugiego komponentu wchodzą natomiast przede wszystkim wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz będąca jej uzupełnieniem i rozwinięciem wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Bez wdawania się w ich charakterystykę wystarczy wskazać, że pierwszy z tych komponentów jest silnie rozwinięty i efektywny, podczas gdy drugi – relatywnie słabszy i wyraźnie mniej skuteczny (ma to bezpośredni związek ze wskazanym wcześniej podziałem procesów integracji europejskiej na dwa główne nurty: ekonomiczny oraz polityczno-obronny).

★ ★ ★

W podsumowaniu można stwierdzić, że Unia Europejska jako oryginalny i unikatowy uczestnik stosunków międzynarodowych *sui generis* wykształciła stosunkowo dobrze rozwinięte instrumentarium pozwalające jej na regulowanie sfery swych stosunków ze światem zewnętrznym. Stworzyła w tym celu kompleksowy system organizacyjno-instytucjonalny oraz prawny, który pod wieloma względami jest bardzo zbliżony do polityki zagranicznej prowadzonej przez suwerenne państwa, a który można określić mianem polityki zewnętrznej UE. Polityka ta, pochodząc wprawdzie „genetycznie" od kategorii polityki zagranicznej państwa, charakteryzuje się jednak własnymi cechami specyficznymi, czyniącymi z Unii tak bardzo niepowtarzalnego aktora na scenie globalnej.

Niniejsze rozważania koncentrowały się na aspektach teoretycznych i metodologicznych, natomiast dokładniejsza analiza struktury, mechani-

[82] D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym…*, op.cit., s. 116.

zmów, instrumentów czy wreszcie ocena efektywności polityki zewnętrznej UE wychodzą poza ich ramy. Niemniej trzeba stwierdzić, że dokonywanie takich ewaluacji jest kolejnym trudnym zadaniem badawczym. Podobnie bowiem jak w przypadku badania całokształtu procesów integracji europejskiej oraz – co widać było w powyższych rozważaniach – w odniesieniu do analizy szerokiej sfery relacji Unii z otoczeniem międzynarodowym, poszczególni badacze, komentatorzy czy politycy mogą dochodzić do bardzo różnych wniosków, zależnych od ich orientacji badawczych bądź afiliacji politycznych i ideologicznych. W takiej sytuacji trudno zatem wyciągać jednoznaczne konkluzje, a jedynym zasadnym podejściem jest uwzględnianie złożoności badanej problematyki oraz branie pod uwagę faktu, że unijna polityka zewnętrzna charakteryzuje się, z jednej strony, szeregiem poważnych niedostatków[83], ale z drugiej – ma na swoim koncie także określone sukcesy.

Bibliografia

Adamczyk A., Barburska O., Milczarek D., *Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej?*, „Studia Europejskie", nr 1/2011.

Aggestam L., *Role Conception and the Politics of Identity in Foreign Policy*, "ARENA Working Paper", nr 99/8.

Allen D., Smith M., *External Policy Developments*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/2000.

Allen D., *'Who Speaks for Europe?' The search for an effective and coherent external policy*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London 1998.

Barburska O., Milczarek D., *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Warszawa 2013.

Balmond L., Bourrinet J., *Les relations extérieures de l'Union européenne, Paris 1995.*

Barcz J., *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Warszawa 2010.

Bogdandy A. von, *The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union*, „Common Market Law Review", Vol. 37/2000.

[83] Szerzej patrz: K. Zajączkowski, *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie" nr 3/2014; T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie", nr 8/2009.

Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007.

Bógdał-Brzezińska A., *Neofunkcjonalne i neorealistyczne koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002.

Czaputowicz J., *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe", nr 2/2013.

Czaputowicz J., *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej – wyjaśnienie liberalne i realistyczne*, w: *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2015.

Czapliński W., *Fundamental Problems of the EU Legal System*, w: *Introduction to European Studies. A New Approach to Uniting Europe*, red. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw 2013.

Damro Ch., *Market power Europe*, „Journal of European Public Policy", No. 5/2012.

Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4th ed., London 2010.

Duchêne F., *Europe's Role in World Peace*, w: *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, red. R. Mayne, Fontana, London 1972.

Ginsberg R.H., *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/1999.

Ginsberg R.H., *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder 1989.

Glarbo K., *Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union*, „Journal of European Public Policy" 1999, special issue.

Gordon P.H., *Europe's Uncommon Foreign Policy. Prospects for Foreign and Security Policy Integration in the European Union*, New York 1996.

Gordon P.H., *Europe's Uncommon Foreign Policy*, „International Security", Winter 1997/1998.

Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie", nr 8/2009.

Haliżak E., *Pojęcie i istota geoekonomii*, w: *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Warszawa 2012.

Haliżak E., *Współzależność integracji ekonomicznej i politycznej w Unii Europejskiej – przyczynek do rozważań o istocie ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002.

Hill Ch., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies", No. 3/1993.

Hill Ch., M. Smith, *International Relations and the European Union: Themes and Issues*, w: *International Relations and the European Union*, red. Ch. Hill, M. Smith, 2nd ed., Cambridge 2011.

Kołodziejczyk K., *Ekonomiczne aspekty zewnętrznej polityki UE*, w: *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009.

Kuźniar R., *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, w: *Unia Europejska nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002.

Leonard M., *Will Europe Run the 21st Century?*, London 2005.

Liszczyk D., *Common Foreign and Security Policy: Can the Big Three Be Harnessed*, w: *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, red. R. Parkes, Warsaw 2014.

Lyubashenko I., *Postawy normatywne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, w: *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.

Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000.

Malinowski K., *Analiza polityki zagranicznej i teoria ról. Możliwości zastosowania do badań nad zaangażowaniem międzynarodowym Unii Europejskiej*, w: *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2012.

Manners I., *The EU's Normative Power in Changing World Politics*, w: *Normative Power Europe in Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, NIIR, Clingendael, December 2009.

Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.

Milczarek D., *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako 'mocarstwa niewojskowego'*, „Studia Europejskie", nr 1/2003.

Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005.

Moravcsik A., *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, „International Organization", No. 1/1991.

Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies", No. 4/1993.

Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych, red. A. Skolimowska, Warszawa 2015.

Nuttall S., *European Political Co-operation*, Oxford 1992.

Nye J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

Nye J.S., *Przyszłość siły*, Warszawa 2011.

Parzymies S., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004.

Peterson J., Sjursen H., *Conclusions. The myth of the CFSP?* w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998.

Pijpers A., *European Political Co-operation and the Realist Paradigm*, w: *The Future of European Political Co-operation. Essays in Theory and Practice*, red. M. Holland, New York 1991.

Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej, red. E. Haliżak, Bydgoszcz–Warszawa 2004.

Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.

Skolimowska A., *Teoretyczne i empiryczne zastosowanie konstruktywizmu do analizy zewnętrznych relacji UE*, w: *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2016.

Skolimowska A., *Uwarunkowania kryzysu tożsamości Unii Europejskiej w zakresie polityki zewnętrznej*, „Przegląd Europejski", nr 3/2014.

Smith K.E., *The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension*, w: *Ethics and Foreign Policy*, red. K. Smith, M. Light, Cambridge 2001.

Smith K.E., *Paradoxes of European Foreign Policy. The Instruments of European Union Foreign Policy*, "EUI Working Papers", No. 68/1997.

Smith M.E., *Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy*, „Journal of Common Market Studies", No. 1/2001.

Smith M.E., *Does the flag follow trade?: 'politicisiation' and emergence of a European foreign policy*, w: *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, red. J. Peterson, H. Sjursen, London–New York 1998.

Smith M.E., *The 'Europeanization' of European Political Co-operation. Trust, Transgovernmental Relations, and the Power of International Norms*, Berkeley 1996.

Soetendorp B., *Foreign policy in the European Union. Theory, history and practice*, London–New York 1999.

Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

Sus M., *Unia Europejska jako siła transformacyjna na Wschodzie w latach 2009–2013. Przypadek Ukrainy*, „Zeszyty Natolińskie", nr 56/2014.

Toje A., *Normative Power in Europe after the Post-Cold War*, w: *Normative Power Europe in Changing World: A Discussion*, red. A. Gerrits, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, December 2009.

Thym D., *Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy*, „European Law Journal", January 2004.

Weiler J., Wessels W., *EPC and the Challenge of Theory*, w: *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Europe?*, red. A. Pjipers, E. Regelsberger, W. Wessels, Boston–London 1988.

White B., *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001.

Whitman R., *Creating a Foreign Policy for Europe? Implementing the Common Foreign and Security Policy from Maastricht to Amsterdam*, „Australian Journal of International Affairs", No. 2/1998.

Whitman R.G., *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Basingstoke–London 1998.

Zajączkowski J., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodow*ych. *Wymiar polityczny*, Warszawa 2006.

Zajączkowski K., *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie", nr 3/2014.

Zięba R., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, w: *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011.

Zięba R., *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, w: *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zając, Warszawa 2014.

Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Unii Europejskiej, polityka zewnętrzna Unii Europejskiej, teorie unijnej polityki zagranicznej, definicja polityki zewnętrznej UE

Key words: Foreign Policy of the European Union, External Policy of the European Union, Theories of the EU's Foreign Policy, Definition of the EU's External Policy

Abstract

Foreign Policy of the European Union: Theoretical and Methodological Aspects

Article is devoted to theoretical and methodological aspects of the foreign policy of the European Union. These reflections come from the basic assumption that the EU, as a unique participant of international relations, has developed a specific sphere of regulating its relations with the outside world, which essentially corresponds to the foreign policy of the state. This sphere, as an unprecedented phenomenon in the international arena, however, is characterized by great indefiniteness in terms of both theoretical and methodological, as well as political practice, which include, inter alia, such basic issues as the scope and conceptual definition of this policy. The article attempts to explore the most important issues related to the specificity of EU foreign policy (in particular the relationship between the EU institutions and Member States) and proposes a definition of this policy, treated as so-called European Union's external policy.