

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI
Poznań

W POSZUKIWANIU MODELU POLITYKI ZAGRANICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Reformy wprowadzone w wyniku Traktatu z Lizbony przyczyniły się do zwiększenia skuteczności oraz operacyjności polityki zagranicznej Unii Europejskiej (PZUE)¹. Za właściwe uznać należy np. utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych². Wydarzenia rozgrywające się m.in. na Ukrainie, w Syrii czy Egipcie wykazały jednak, iż podjęte działania są wciąż niewystarczające i powinny być kontynuowane nie tylko na płaszczyźnie instytucjonalnej czy prawnej, lecz przede wszystkim w sferze proceduralnej i politycznej. Ich głównym celem powinno być wypracowanie o wiele skuteczniejszego mechanizmu szybkiego osiągnięcia konsensusu przez państwa członkowskie Unii. Przełoży się to znacząco nie tylko na efektywność polityki zagranicznej UE, ale także będzie rzutować na jej bezpieczeństwo, pozycję czy prestiż na arenie międzynarodowej.

Jednym z mankamentów PZUE jest brak uniwersalnego i przejrzystego modelu, za pomocą którego można analizować istotę oraz specyfikę polityki zagranicznej³ prowadzonej przez UE. Jego stworzenie nie jest jednak sprawą prostą. Rozpatrując

¹ Polityka zagraniczna Unii Europejskiej jest tutaj traktowana jako część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Szerzej na temat kwestii terminologicznych zob. np.: B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave 2001; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003; J. McCormick, *European Union Politics*, London 2011; K. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge 2014.

² Na temat oceny zmian zachodzących w obrębie WPZiB po Traktacie Lizbońskim zob. np.: P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford 2010; F. Tereszkievicz, *Aspekty prawne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa po reformie dokonanej Traktatem Lizbońskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, Wrocław 2010; *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, P. Cardwell (ed.), Springer 2012; K. Badźmirowska-Masłowska, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 2013; *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?*, M. Telò and F. Ponjaert (eds.), Bruxelles 2013.

³ Analiza polityki zagranicznej (*foreign policy analysis*) często traktowana jest jako część składowa nauki o stosunkach międzynarodowych zob. np. M. Breuning, *Foreign Policy Analysis. A Comparative Introduction*, New York 2007; V. Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classical and Contemporary Theory*, Lanham 2007; S. Lobell, N. Ripsman, J. Taliaferro, *Neoclassical Realism, State, and Foreign Policy*, Cambridge 2009.

PZUE, uwzględnić należy bowiem nie tylko jej kreatora (nadawcę, czyli instytucje unijne oraz państwa członkowskie Unii), ale też cele i interesy, podejmowane działania, różnorakie wewnętrzne oraz międzynarodowe determinanty, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na politykę zagraniczną UE czy jej adresatów (podmioty, wobec których polityka ta jest prowadzona), a także różne interakcje zachodzące pomiędzy wskazanymi powyżej elementami. W przypadku polityki zagranicznej podmiotu pozapaństwowego⁴, jakim jest UE, taka analiza jest szczególnie złożona, choćby ze względu na wielość podejmowanych działań czy procedur decyzyjnych oraz konieczność wypracowania konsensusu odpowiadającego interesom poszczególnych państw członkowskich.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie kilku wybranych sposobów prezentowania komponentów oraz determinantów polityki zagranicznej UE oraz stworzenie modelu będącego próbą ich usystematyzowania. Założenia artykułu zmierzają do wykazania, iż polityki zagranicznej UE, wbrew dość częstym opiniom prezentowanym przez przedstawicieli elit politycznych czy środowisk naukowych, nie można sprowadzać tylko do sumy polityk poszczególnych państw członkowskich⁵. Obejmuje ona również wiele innych elementów, jak na przykład cele i działania instytucji unijnych, zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym lub w obrębie samej Unii.

Główną tezą pracy jest konstatacja, iż wbrew częstym i błędnym poglądom głoszonym w opracowaniach naukowych, polityka zagraniczna nie może być utożsamiana wyłącznie z działaniami państw. Jest ona przecież prowadzona także przez aktorów pozapaństwowych, czego dowodzi przykład UE. Towarzyszy temu konstatacja, iż w przypadku Unii motywy związane z prowadzeniem polityki zagranicznej można podzielić na przesłanki uniwersalne – takie, jak choćby działania na rzecz poszanowania i promowania demokracji, praw człowieka itp. oraz przesłanki partykularne wynikające z interesów, założeń czy celów poszczególnych państw członkowskich.

Politykę zagraniczną można określać w bardzo różny sposób. Zdecydowana większość definicji koncentruje się na jej postrzeganiu przez pryzmat państwa, pomijając aktorów pozapaństwowych. Uwzględniając tę kwestię, warto zwrócić uwagę np. na definicję J. Frankela, zdaniem którego polityka zagraniczna to „rodzaj działań i podejmowanych decyzji w stosunkach z innymi państwami”⁶. W opinii R. Little i M. Smitha politykę zagraniczną należy rozpatrywać jako działanie realizowane w kategoriach interesu narodowego, koncentrujące się przede wszystkim na poszerzeniu zakresu autonomii oraz wpływów⁷. J. Kukułka zdefiniował politykę zagraniczną jako „działalność zmierzającą do obrony i maksymalizacji uznawanych i preferowanych systemów

⁴ M. Jopp i P. Schlotter proponują określenie: zespołowy/kolektywny aktor międzynarodowy (*collective international actor*) *Kollektive Außenpolitik - Die Europäische Union als Internationaler Akteur*, M. Jopp, P. Schlotter (hrsg.), Baden-Baden 2007, s. 11-12.

⁵ Pogląd taki podczas wywiadu dla stacji TVN zaprezentował choćby były polski minister spraw zagranicznych, Adam Daniel Rotfeld, „Fakty po faktach, TVN”, 16.11.2014.

⁶ J. Frankel, *The Making of Foreign Policy*, London 1963, s. 1.

⁷ *Perspectives on World Policy*, R. Little, M. Smith (eds.), London – New York 1990, s. 5.

wartości oraz interesów wewnątrz państwa i w środowisku międzynarodowym”⁸. Zdaniem J. Stefanowicza, pojęcie to oznacza „proces racjonalnego myślenia decydentów, warunkowany przez ich sposób odczytania interesu (narodowego), motywacje, analizę sytuacji międzynarodowej oraz bilansową ocenę własnych możliwości”⁹. W ocenie W. Kosteckiego jest to proces formułowania i realizacji interesów narodo-wo-państwowych w relacji do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego¹⁰. Natomiast T. Łoś-Nowak postrzega politykę zagraniczną jako „dynamiczny proces formułowania i realizacji interesów narodowych oraz celów polityki w poliarchicznym i policentrycznym środowisku międzynarodowym”¹¹.

Uwzględniając przedstawione spostrzeżenia można przyjąć, iż polityka zagraniczna to różne działania podejmowane przez państwa lub aktorów pozapaństwowych, zmierzające do realizacji określonych celów na arenie międzynarodowej.

Politykę zagraniczną UE analizować można na wiele różnych sposobów. Dla potrzeb tego opracowania wykorzystano tylko kilka wybranych kryteriów, na podstawie których rozpatrywać można poszczególne aspekty polityki zagranicznej. Są to klasyfikacje uwzględniające:

1. podmiot prowadzący politykę zagraniczną;
2. zakres polityki zagranicznej;
3. cele i role polityki zagranicznej;
4. czynniki oraz elementy kształtujące politykę zagraniczną;
5. etapy kształtowania oraz realizacji polityki zagranicznej;
6. nurty oraz szkoły badawcze.

PODMIOTOWA ANALIZA POLITYKI ZAGRANICZNEJ

W tym ujęciu polityka zagraniczna UE jest rozpatrywana z punktu widzenia podmiotu (nadawcy-kreatora) prowadzącego politykę zagraniczną. Podmioty te można podzielić bardzo różnie, np. na jednoosobowe (niekolegialne) oraz kolegialne. Pierwsza z form obejmuje sytuacje, gdy określone decyzje lub działania dotyczą podmiotów jednoosobowych (niekolegialnych), choćby Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy określonego unijnego dyplomaty. Druga uwzględnia natomiast sytuacje z udziałem gremiów kolegialnych, jak np. Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej czy Rady Europejskiej.

Inny podział pozwala rozpatrywać politykę zagraniczną Unii w ujęciu państwo-wo-centricznym oraz instytucjonalno-centricznym, w zależności od tego, czy rozważamy politykę zagraniczną z punktu widzenia państw czy też instytucji europejskich.

⁸ J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, w: *Polityka zagraniczna państwa*, J. Kukułka, R. Zięba (red.), Warszawa 1992, s. 19 zob. też *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2004.

⁹ M. Dobroczyński, J. Stefanowicz, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1984, s. 14.

¹⁰ W. Kostecki, *Polityka zagraniczna*, Warszawa 1988.

¹¹ *Współczesne stosunki międzynarodowe*, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 2008, s. 77.

W rzeczywistości jednak często można mówić o modelu mieszanym, opartym zarówno na podłożu państwowo-centrycznym, jak i instytucjonalno-centrycznym. W tym miejscu warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, należy pamiętać, iż wszystkie najważniejsze decyzje podejmowane przez UE są rezultatem konsensusu wypracowanego w krótszym lub dłuższym czasie. Po drugie, nie można zapomnieć o częstych rozbieżnościach czy sprzecznościach interesów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi Unii. Odgrywają one niebagatelną rolę w PZUE.

Odmiennym sposobem podmiotowej analizy polityki zagranicznej UE jest jej postrzeganie na tle działań prowadzonych na arenie międzynarodowej przez inne podmioty, np. USA, Chiny czy Federację Rosyjską. W tym przypadku punktem odniesienia może być choćby wskazanie różnic czy podobieństw dotyczących: celów, motywów, potencjału, metod lub czynników kształtujących politykę zagraniczną. Rozróżnienia ze względu na ostatnie kryterium dokonała J. Matuszewska wskazując, iż w przypadku UE głównym determinantem polityki zagranicznej jest wewnętrzny-segmentowa segmentacja, dla Rosji – źródła kulturowe, a USA – filozofia polityczna¹².

Zdaniem J. Koopsa można wyróżnić pięć poziomów podmiotowego prowadzenia polityki zagranicznej w obrębie UE:¹³

- poziom zewnętrznego środowiska międzynarodowego, w którym funkcjonuje Unia;
- poziom narodowy poszczególnych państw członkowskich;
- poziom organizacyjny dotyczący funkcjonowania Unii jako organizacji oraz jej części składowych;
- poziom indywidualny związany z działaniami decydentów politycznych, np. J. Barroso czy D. Tusk;
- poziom międzyorganizacyjny obejmujący współpracę UE z innymi organizacjami międzynarodowymi, choćby ONZ czy *NATO*.

ZAKRES PROWADZONEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ

W tym przypadku można rozpatrywać politykę zagraniczną UE choćby w skali mikro i makro. Pierwsze ujęcie dotyczy sytuacji, kiedy Unia koncentruje swoje działania przede wszystkim na państwach położonych w jej najbliższym sąsiedztwie, nie poświęcając zbyt wiele uwagi innym uczestnikom stosunków międzynarodowych. Gdy UE angażuje się w bardzo różnych częściach świata, mamy do czynienia z polityką zagraniczną realizowaną w skali makro. Może to być związane z chęcią pełnienia przez Unię roli jednego z światowych liderów, co oznaczałoby, że ma ona nie tylko odpowiedni potencjał, aby taką funkcję pełnić i jest świadoma wynikających z tego konsekwencji (w tym praw i obowiązków), ale ma również pomysł, jak tego dokonać.

¹² J. Matuszewska, *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej UE, Stanów Zjednoczonych i Rosji*, Warszawa 2010.

¹³ J. Koops, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations*, Brussels 2011, s. 34-35.

Odrębnym sposobem rozpatrywania polityki zagranicznej UE z uwzględnieniem jej zakresu, jest wskazanie trzech podstawowych grup czynników:

A. Czynniki lokalne dotyczące podmiotu/podmiotów (adresata/adresatów), wobec którego prowadzona jest polityka zagraniczna UE, np.: Stanów Zjednoczonych, Chin itp. Uwzględnione tu zostają różnego rodzaju determinanty, jak choćby: polityczne, ekonomiczno-społeczne, geopolityczne, ustrojowe, militarne i inne.

B. Aspekty regionalne związane z sytuacją występującą w obrębie UE – jako nadawcy/kreatora polityki zagranicznej, takie jak choćby: spory kompetencyjne, rozbieżności interesów, sytuacja finansowa itp.

C. Uwarunkowania globalne uwzględniające sytuację na arenie międzynarodowej np. wojny, konflikty, kryzysy finansowe, itd.

W sposób graficzny trzy powyższe grupy czynników ukazać można za pomocą pól A, B i C, gdzie A to determinanty lokalne, B aspekty regionalne, a C globalne. Czynniki A, B, C są ze sobą wzajemnie powiązane oraz mają wspólne elementy, co obrazuje poniższy schemat.

Schemat 1

Trzy czynniki polityki zagranicznej



Źródło: Opracowanie własne.

Alternatywnym sposobem jest rozpatrywanie polityki zagranicznej UE z wyodrębnieniem trzech głównych aspektów: partykularnego, środowiskowego oraz systemowego. Pierwsza kategoria (partykularna) dotyczy indywidualnych interesów poszczególnych państw członkowskich UE. Można je postrzegać w trzech grupach interesów: identycznych, sprzecznych oraz wzajemnie się uzupełniających. Drugi rodzaj czynników (środowiskowe) obejmuje całokształt relacji zachodzących pomiędzy UE

a innymi podmiotami oraz wpływające nań determinanty. Z kolei trzecia płaszczyzna (systemowa) grupuje różne działania w zakresie polityki zagranicznej podejmowane przez instytucje unijne.

CELE I ROLA POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Kolejnym sposobem klasyfikacji polityki zagranicznej, w tym polityki zagranicznej UE, jest uwzględnienie jej celów. Cele polityki zagranicznej można podzielić następująco¹⁴:

- cele narodowej ekspansji skoncentrowane na zmianie istniejącego *status quo* (np. rozszerzenie wpływów UE na danym obszarze);
- cele z zakresu bezpieczeństwa narodowego zmierzające w kierunku utrzymania *status quo* (choćby zapewnienia bezpieczeństwa Unii w kwestii zwalczania terroryzmu);
- cele abnegacji czy samowyrzeczenia się, skoncentrowane na promocji wartości uniwersalnych (np. działań UE na rzecz promowania demokracji, praw człowieka itp.).

Odmienne sposoby klasyfikacji celów polityki zagranicznej przedstawił K. Holsti¹⁵, według którego można wyróżnić:

- cele podstawowe, ściśle związane z bezpośrednimi i żywotnymi interesami danego podmiotu, w tym przypadku UE;
- cele ekspansywne, wyrażające różnorodne potrzeby i dążenia, w tym zdobycie lub umocnienie prestiżu na arenie międzynarodowej;
- cele uniwersalne, jak choćby współpraca międzynarodowa, bezpieczeństwo, pokój itp.

Z punktu widzenia regulacji prawnych, do zasadniczych celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (polityka zagraniczna UE jest jej częścią składową), zaliczyć należy m. in.¹⁶:

- A. ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii;
- B. umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich aspektach;
- C. utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego;
- D. popieranie współpracy międzynarodowej;
- E. rozwijanie oraz umacnianie demokracji i praworządności, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

¹⁴ A. Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore 1962, s. 70-87.

¹⁵ K. Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs 1967, s. 131-132.

¹⁶ W tytule V, art. 21-46 Traktatu o Unii Europejskiej zawarto „Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególnie dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)”, a w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej działań zewnętrznych UE dotyczy część 5, art. 205-222. Zastosowanie do nich mają też przepisy zawarte w części 7, art. 346 i 347.

Zdaniem R. Zięby wskazać można cztery podstawowe, zbiorcze cele polityki zagranicznej:

- zapewnienie bezpieczeństwa danego podmiotu w stosunkach międzynarodowych;
- wzrost siły materialnej oraz moralnej danego podmiotu, czyli wzrost potencjału oraz wpływów, a także rozwój ekonomiczny, społeczny, technologiczny itp.;
- wzrost pozycji na arenie międzynarodowej, czyli realizacja uczestnictwa w różnych formach stosunków międzynarodowych;
- kształtowanie i realizacja zasad dotyczących funkcjonowania środowiska międzynarodowego, w tym ochrony praw człowieka, ochrony środowiska, pomocy humanitarnej itp.¹⁷

Odmiennym sposobem rozpatrywania polityki zagranicznej UE jest uwzględnienie roli, jaką pełni ona w odniesieniu do państw członkowskich, instytucji unijnych oraz innych podmiotów. Najważniejsze role przypisywane PZUE to:

- reprezentowanie oraz realizowanie wspólnych wartości i interesów UE;
- umacnianie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;
- promowanie demokracji, praw człowieka, współpracy międzynarodowej itp.;
- zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE;
- uczestnictwo w charakterze aktywnego podmiotu międzynarodowego, w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz globalnym.

CZYNNIKI/ELEMENTY KSZTAŁTUJĄCE POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ

Często stosowanym kryterium jest badanie polityki zagranicznej przez pryzmat kształtujących ją czynników. Zdaniem C. Musu politykę zagraniczną UE można rozpatrywać z uwzględnieniem dwóch grupach czynników: o charakterze egzogenicznym i endogenicznym. Pierwsza grupa dotyczy presji płynącej ze strony społeczności międzynarodowej pod adresem UE, aby działała ona w sposób kolektywny i skoordynowany. Wynika to z roli oraz rosnącego znaczenia Unii na arenie międzynarodowej oraz jej oddziaływania na sytuację w różnych częściach świata np. na Ukrainie, w Syrii czy Libii. Druga grupa czynników dotyczy natomiast podobieństw i różnic w definiowaniu interesów oraz priorytetów polityki zagranicznej przez poszczególne państwa członkowskie, a także funkcjonowania wspólnych instytucji unijnych odpowiedzialnych za tę sferę integracji¹⁸.

Innym rozwiązaniem jest wyodrębnienie czterech głównych czynników polityki zagranicznej, takich jak:

- aspekty wewnętrzne dotyczące określonych interesów czy uwarunkowań podmiotu prowadzącego politykę zagraniczną;

¹⁷ R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, w: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, R. Zięba (red.), Toruń 2004.

¹⁸ C. Musu, *European Foreign Policy: A Collective Policy or a Policy of 'Converging Parallels'?*, „European Foreign Affairs Review” 2003, vol. 8, nr 1, s. 37-40.

- aspekty międzynarodowe związane z wpływem tzw. środowiska międzynarodowego na politykę zagraniczną rozpatrywanego podmiotu;
- aspekty obiektywne, występujące niezależnie od zasad proklamowanych przez decydentów lub ich działań;
- aspekty subiektywne, bazujące na poglądach czy preferencjach decydentów, które nie zawsze muszą być zbieżne z rzeczywistością.

Cztery powyższe elementy są ze sobą powiązane i muszą być rozpatrywane łącznie. Można je analizować w sposób mniej lub bardziej szczegółowy, podkreślając jednak, iż aspekty obiektywne i subiektywne występują tak w zakresie wewnętrznym, jak i międzynarodowym.

Zdaniem części specjalistów¹⁹ politykę zagraniczną, w tym UE, analizować można przez pryzmat trzech głównych elementów: potrzeby, interesy oraz cele.

Jeszcze innym ujęciem pomocnym w tworzeniu modeli polityki zagranicznej jest analizowanie czynników wpływających na jej skuteczność. W ocenie M. Soroosa²⁰ są to następujące determinanty:

- wielość, zakres czy kompatybilność stawianych celów;
- intensywność ich występowania;
- możliwości, jakimi państwo dysponuje oraz społeczne przyzwolenie dla realizacji nakreślonych celów;
- skrupulatność oraz elastyczność podejmowanych działań, w tym możliwość ich zastąpienia czy modyfikacji;
- przeświadczenie, że cele zostaną osiągnięte.

ETAPY KSZTAŁTOWANIA ORAZ REALIZACJI POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Piątym z rozpatrywanych sposobów systematyzacji polityki zagranicznej jest wyodrębnienie jej faz występujących w procesach: konceptualizacji, kreowania, realizacji czy oceny. Można np. wyróżnić siedem etapów podejmowania decyzji w zakresie polityki zagranicznej UE:

- określenie wspólnych celów z uwzględnieniem interesów narodowych państw członkowskich;
- ocena sytuacji wewnętrznej oraz zewnętrznej;
- przygotowanie alternatywnych opcji i działań;
- podjęcie decyzji przez instytucje unijne;
- realizacja decyzji;
- kontrola realizacji decyzji;
- korekta podjętych decyzji.

T. Łoś-Nowak wyróżniła trzy główne etapy związane z procesem kreowania oraz realizowania polityki zagranicznej. Można je również odnieść do polityki zagranicznej UE²¹:

¹⁹ Zob. np. Z. Pietras, R. Zięba, J. Stefanowicz czy T. Łoś-Nowak, w: *Współczesne stosunki międzynarodowe*, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 2008, s. 83.

²⁰ M. Soroos, *Beyond Sovereignty; The Challenge of Global Policy*, South Carolina 1986, s. 88-89.

²¹ *Współczesne...*, s. 77.

- faza identyfikacji potrzeb, interesów oraz celów;
- faza formułowania interesów danego podmiotu (np. państwa, UE, itp.);
- faza implementacji polityki zagranicznej.

Odmienne sposoby systematyzacji polityki zagranicznej UE nawiązują do kryterium chronologicznego. Można w nim wyróżnić kilka głównych etapów. Pierwszy obejmuje zapoczątkowane po II wojnie światowej próby tworzenia zrębów współpracy w zakresie polityki zagranicznej. Drugi łączy się z wydarzeniami, które nastąpiły po ustanowieniu Europejskiej Współpracy Politycznej. Kolejny dotyczy reformowania Europejskiej Współpracy Politycznej. Czwarty jest związany z Traktatem z Maastricht i utworzeniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, a ostatni obejmuje jej trwającą do dziś reformę.

Jednym z najbardziej oryginalnych sposobów systematyzacji polityki zagranicznej UE jest jej ujmowanie w trzech wymiarach:

- A. idei;
- B. działań, które doprowadziły do powstawania polityki zagranicznej UE;
- C. funkcjonowania.

Pierwszy wymiar dotyczy idei integracji państw europejskich realizowanej nie tylko na płaszczyźnie ekonomicznej czy społecznej, ale w sferze politycznej. Drugi to całokształt działań zainicjowanych po II wojnie światowej, które doprowadziły do utworzenia wspólnej polityki zagranicznej. Trzeci wymiar jest utożsamiany z funkcjonowaniem wspólnej polityki zagranicznej Unii, w tym jej mechanizmów, instytucji, celów, itp.

MODELE ODWOŁUJĄCE SIĘ DO NURTÓW ORAZ SZKÓŁ BADAWCZYCH

Nawiązując do teorii stosunków międzynarodowych, należy wskazać cztery kluczowe kryteria analizy polityki zagranicznej UE. Pierwsze, kryterium czasowe, wyróżnia wymiary: historyczny, aktualny oraz przyszły polityki zagranicznej. Kryterium przestrzenne wskazuje na narodowy oraz ponadnarodowy charakter działań. Trzeci wymiar (kryterium strukturalne) wyodrębnia czynniki obiektywne oraz subiektywne związane z prowadzeniem polityki zagranicznej. Czynniki obiektywne obejmują aspekty naturalne (takie, jak choćby populacja, obszar, klimat czy zasoby naturalne) oraz zasoby stworzone przez człowieka (np. gospodarka, technika, system polityczny itp.). Z kolei determinanty subiektywne są związane m.in. z ideami, doktrynami czy celami politycznymi. Szczególne znaczenie ma jednak czwarte, najbardziej rozbudowane kryterium, łączące aspekt dynamiki oraz intensywności działania na arenie międzynarodowej²².

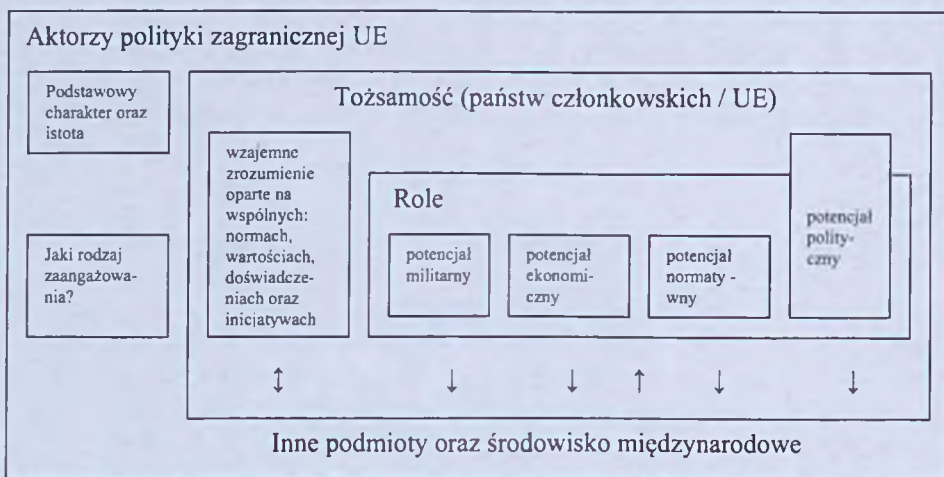
Ważnym sposobem analizowania PZUE jest uwzględnienie różnych szkół czy nurtów badawczych. Na przykład w ujęciu realistycznym kluczowym elementem

²² J. Bryła, *Czynniki kształtujące stosunki międzynarodowe*, w: *Międzynarodowe stosunki polityczne*, W. Malendowski, C. Mojsiewicz (red.), Wrocław 2000.

polityki zagranicznej jest bezpieczeństwo państwa i współpraca w tej dziedzinie na arenie międzynarodowej. Aspekty te są w różnicowany sposób opisywane przez poszczególne nurty badawcze w obrębie realizmu, jak choćby realizm neoklasyczny, ofensywny czy defensywny²³. Dużą różnorodność stanowisk zaobserwować można także w teoriach liberalnych. Na przykład liberalizm międzyrządowy rozpatruje badane zagadnienie jako swoisty „przetarg” pomiędzy państwami członkowskimi UE, w którym kluczową rolę odgrywają wewnętrzne grupy interesów. Z kolei instytucjonalizm podkreśla oddziaływanie UE na politykę zagraniczną państw członkowskich, w szczególności państw mniejszych²⁴. W ujęciu konstruktywistycznym bardzo mocno uwypukla się natomiast fakt, że polityka zagraniczna UE zmienia tożsamość oraz interesy państw w niej uczestniczących. Jej zasadnicze komponenty to m.in.: socjalizacja państwa, tzw. wspólnotowy punkt widzenia czy czynniki kulturowe kształtujące politykę zagraniczną danego państwa²⁵.

Schemat 2

Główne komponenty polityki zagranicznej UE



Źródło: J. Koops, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' Towards NATO and the United Nations*, Brussels 2011, s. 131.

²³ Zob. np. S. Rynning, *Realism and the Common Security and Defence Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 1, s. 24-32; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 131-132. Szerzej na temat realistycznego oraz neorealistycznego podejścia do polityki zagranicznej zob. np. S. Lobell, N. Ripsman, J. Taliaferro, *Neoclassical Realism, State, and Foreign Policy*, Cambridge 2009.

²⁴ Szerzej zob. np. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo...*, s. 150-152; A. Wivel, *The Security Actor*, „Journal of Common Market Studies” 2005, nr 2.

²⁵ Zob. np. R. Ginsberg, S. Penksa, *The European Union in Global Security. The Politics of Impact*, New York 2012.

Znacznie ważniejsze, a zarazem trudniejsze od prezentowania różnorodnych kryteriów analizy polityki zagranicznej UE jest podjęcie próby ich zespolenia w jednym modelu. Zdaniem S. Smitha można wyodrębnić model polityki zagranicznej dla dowolnego państwa, co wynika z faktu, iż polityka zagraniczna każdego państwa jest „wyjątkowa” oraz model wspólny, oparty na próbie tworzenia ogólnych i uniwersalnych teorii czy schematów²⁶. Z kolei J. Koops zbudował model polityki zagranicznej UE bazując na połączeniu trzech komponentów: aktorów polityki zagranicznej UE, tożsamości państw członkowskich i całej Unii oraz ról przypisywanych jej polityce zagranicznej.

Schemat 3

Cztery główne elementy składowe polityki zagranicznej UE –
koherencyjny model polityki zagranicznej UE



Źródło: Opracowanie własne.

Alternatywnym sposobem analizowania polityki zagranicznej UE jest wykorzystanie koherencyjnego modelu polityki zagranicznej (KMPZ). Ma on charakter uniwersalny, ponieważ może być zastosowany wobec wszystkich adresatów polityki zagranicznej prowadzonej przez UE. Obejmuje on cztery elementy:

A. różnorodne interesy poszczególnych państw członkowskich UE rzutujące na zakres i charakter PZUE;

B. sytuację wewnętrzną adresata (podmiotu, wobec którego polityka ta jest prowadzona np. Egipt, USA, Chin itp.), w tym uwzględnienie jego uwarunkowań politycznych, ekonomiczno-społecznych, militarnych i innych;

²⁶ S. Smith, *Foreign Policy Analysis. British and American Orientations and Methodologies*, „Political Studies” 1983, nr 31, s. 556-565.

C. różnorodne ponadnarodowe cele i interesy (np. polityczne, ekonomiczno-społeczne lub inne) występujące w obrębie UE i jej instytucji, a związane z funkcjonowaniem PZUE oraz realizacją wspólnie przyjętych założeń;

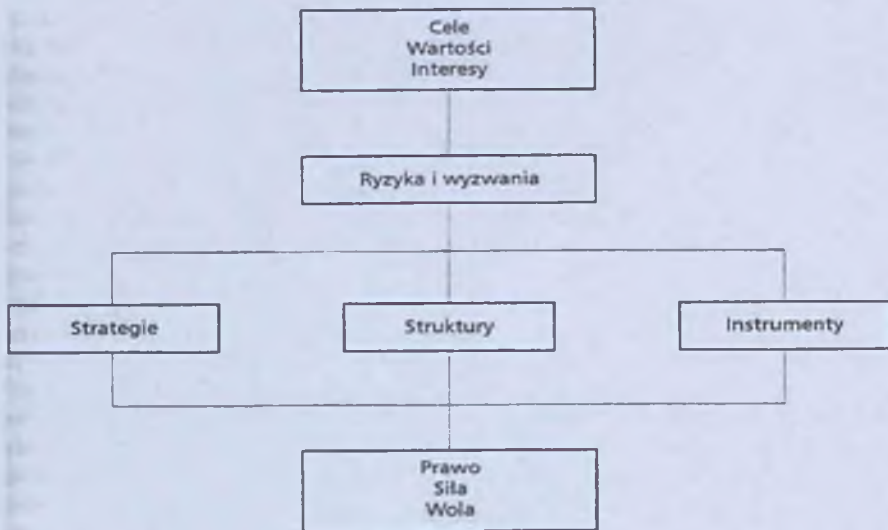
D. sytuację na świecie (np. wojny i konflikty, kryzysy itp.) występującą w okresie będącym przedmiotem analizy. Wpływa ona bezpośrednio lub pośrednio na wszystkie wyżej wymienione elementy (punkty 1,2,3).

Można posłużyć się również zmodyfikowaną wersją modelu przygotowanego przez D. Wellershoffa²⁷, który wskazał sześć komponentów oraz zachodzące pomiędzy nimi różne interakcje:

- A. określone cele, wartości i interesy;
- B. wyzwania i towarzyszące im ryzyko;
- C. rozpatrywane struktury;
- D. strategie działania;
- E. wykorzystywane instrumenty;
- F. stosowanie prawa, siła i wola działania.

Schemat 4

Wybrane komponenty polityki zagranicznej



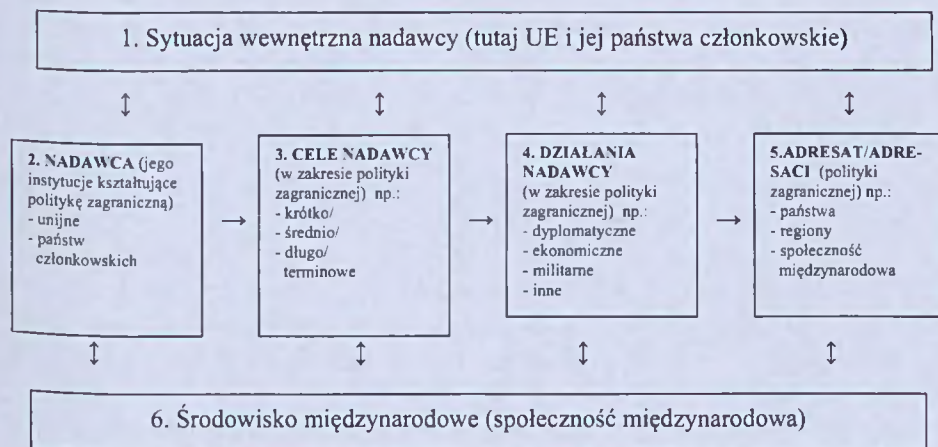
Źródło: D. Wellershoff, *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999, s. 21.

²⁷ D. Wellershoff zaprezentował model dotyczący polityki bezpieczeństwa, można go jednak z pewnymi modyfikacjami wykorzystać także w odniesieniu do polityki zagranicznej, zob. D. Wellershoff, *Mit Sicherheit. Neue Sicherheitspolitik zwischen gestern und morgen*, Bonn 1999, s. 21.

Uwzględniając natomiast przedstawioną na początku pracy autorską definicję polityki zagranicznej, głoszącą, iż są to „różne działania podejmowane przez państwa lub aktorów pozapaństwowych zmierzające do realizacji określonych celów na arenie międzynarodowej”, można zaproponować nowy model polityki zagranicznej UE.

Schemat 5

Nowy model polityki zagranicznej (na przykładzie polityki zagranicznej UE)



Źródło: Opracowanie własne.

Proponowany nowy model polityki zagranicznej obejmuje sześć elementów składowych, które mogą być rozpatrywane w dowolnym przedziale czasu (np. w 2015 r.). Pierwszy element to **sytuacja wewnętrzna nadawcy (kreatora) polityki zagranicznej (1)** - w tym przypadku UE i jej państw członkowskich. Uwzględnia on różne determinanty sytuacji wewnętrznej nadawcy, np.: kwestie polityczne, ekonomiczne, społeczne itp. Element ten, w sposób pośredni lub bezpośredni, oddziałuje na pozostałe komponenty: instytucje nadawcy kształtujące jego politykę zagraniczną (2), cele nadawcy w zakresie polityki zagranicznej (3), działania podejmowane przez nadawcę w zakresie polityki zagranicznej (4), adresata lub adresatów analizowanej polityki zagranicznej (5) oraz sytuację w środowisku międzynarodowym, w którym funkcjonuje nadawca i adresat polityki zagranicznej (6). Drugi element modelu dotyczy **instytucji nadawcy prowadzących politykę zagraniczną (2)**. Inaczej będzie ona kształtowana przez państwo, a inaczej, kiedy nadawcą jest aktor pozapaństwowy (jak choćby UE), wtedy uwzględnić należy tak instytucje unijne, jak i organy poszczególnych państw członkowskich. Trzecia część modelu uwzględnia **planowane oraz realizowane cele polityki zagranicznej nadawcy (3)**. Można je rozpatrywać w ujęciu krótko-, średnio- oraz długoterminowym. Czwarty komponent związany jest z **planowanymi lub prowadzonymi przez nadawcę działaniami (4)** w zakresie polityki zagranicznej,

które mają doprowadzić do najpełniejszego osiągnięcia wspomnianych celów. Można je analizować w kontekście działań dyplomatycznych, ekonomicznych, militarnych oraz innych. Przedostatni element uwzględnia **adresata/adresatów, wobec których prowadzona jest polityka zagraniczna (5)**. Można wśród nich wyróżnić: państwa, regiony czy ogół społeczności międzynarodowej. Ostatni komponent obejmuje **środowisko międzynarodowe - społeczność międzynarodową (6)**, która z jednej strony wpływa na nadawców, ich cele, działania czy adresatów polityki zagranicznej. Z drugiej zaś strony, w większym lub mniejszym stopniu, jest też kształtowana przez wymienione czynniki. Pomiędzy wszystkimi sześcioma komponentami zachodzą różnego rodzaju pośrednie lub bezpośrednie powiązania. Ich poznanie jest procesem złożonym i wymaga odrębnego, znacznie szerszego opracowania. Zaprezentowany model ma charakter uniwersalny, to znaczy, że może zostać wykorzystany podczas analizy polityki zagranicznej dowolnego podmiotu (nadawcy).

WNIOSKI

1. Polityka zagraniczna jest często błędnie utożsamiana wyłącznie z działaniami państw. Pomija się możliwość jej prowadzenia przez aktorów pozapaństwowych, takich jak choćby UE czy *NATO*. Świadczą o tym liczne definicje polityki zagranicznej oraz prezentujące je opracowania naukowe.

2. „Poszukiwanie” uniwersalnego oraz optymalnego modelu polityki zagranicznej (w tym polityki zagranicznej UE) uznać należy za proces ponadczasowy, co wynika nie tylko z dynamiki sytuacji międzynarodowej, ale także ewolucji samej polityki zagranicznej, w tym jej założeń, celów czy metod realizacji. Zaproponowane w tekście rozwiązania potraktować zatem można jako impuls do dalszych badań łączących teorię polityki zagranicznej z jej wymiarem praktycznym.

3. Motywy, które należy uwzględnić podczas analizy polityki zagranicznej UE, są bardzo różnorodne. Można je przykładowo podzielić na:

- motywy uniwersalne, jak choćby działania na rzecz poszanowania i promowania demokracji i praw człowieka;
- motywy partykularne wynikające z indywidualnych interesów, założeń czy celów państw członkowskich UE.

4. W polityce zagranicznej UE często można zaobserwować zjawisko dwóch prędkości, ukazujące różny stopień zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w jej funkcjonowanie czy rozwój. W przyszłości może to prowadzić nie tylko do dalszego zmniejszenia efektywności polityki zagranicznej Unii, ale także np. do spadku znaczenia UE na arenie międzynarodowej. Tę swoistą lukę geopolityczną „wypełnić” mogą inne podmioty, np. Rosja, Chiny czy USA.

5. Polityka zagraniczna UE wymaga dalszych sukcesywnych i przemyślanych reform. Za właściwe, choć niewystarczające uznać trzeba np. działania związane z utworzeniem stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Należy jednak

skoncentrować się nie tylko na kwestiach instytucjonalnych czy prawnych, ale przede wszystkim na zwiększeniu skuteczności prowadzonej polityki, w tym umiejętności szybkiego wypracowywania kompromisu przez państwa członkowskie Unii.

prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski, Instytut Zachodni (wojciechowski.s@wp.pl)

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, polityka zagraniczna Unii Europejskiej, model polityki zagranicznej, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Keywords: foreign policy, foreign policy of the European Union, foreign policy model, common foreign and security policy of the European Union

Abstract

The reforms which have been implemented following the Treaty of Lisbon contributed to a greater efficiency and operativeness of the EU's foreign policy. However, developments in Ukraine, Syria, Iran and elsewhere showed that the undertaken actions are still insufficient and should be continued not only on the institutional or legal level but first of all in the procedural and political sphere. One of the many shortcomings of the EU's foreign policy is a lack of a universal and clear model by means of which the essence, specificity and evolution of this policy could be analyzed.

The object of the paper is to show several selected ways of presenting the components and determinants that shape the EU's foreign policy and to create a model as an attempt to systematize the above issues. A further object is to demonstrate that the EU's foreign policy, contrary to the opinion frequently expressed today by representatives of political elites or the academia, cannot be reduced to a mere sum of the foreign policies of particular member states. It includes also a range of other elements such as, among others, the goals and actions of EU institutions and ongoing changes in the international milieu or within the EU itself.