



Analizy *natolińskie*

8(40)2009

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej

Upadek ładu zimnowojennego miał bardzo poważne konsekwencje geopolityczne zarówno dla Europy, jak i reszty świata. Z punktu widzenia kształtowania geopolityki europejskiej podstawowe znaczenie miało zniknięcie zagrożenia zewnętrznego ze strony Związku Radzieckiego i jego państw satelickich. Takie zagrożenie stanowiło istotny czynnik integracji regionalnej w Europie, a także wzmacniało relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Dlatego po rozpadzie porządku dwubiegunowego niektóre państwa zachodnioeuropejskie postanowiły wzmocnić autonomię Europy wobec USA, a także poszukiwać bliższych strategicznych relacji z osłabioną Rosją. Nastąpiło zjednoczenie Niemiec (1990), dzięki któremu zyskały one większe znaczenie zarówno w Unii Europejskiej, jak i w relacjach wewnętrznych. Kraje europejskie byłego bloku wschodniego przestały być sojusznikami geopolitycznymi Rosji, w większości zostały włączone do zachodnich instytucji i stały się bliskimi sojusznikami USA. W Europie dominujące znaczenie mają w dalszym ciągu organizacje powołane jeszcze w okresie zimnowojennym (NATO i Wspólnoty Europejskie, później UE). Jednak coraz bardziej widoczna jest stopniowa zmiana ładu międzynarodowego. Przejawem tej zmiany jest słabnąca rola Stanów Zjednoczonych, które - choć są w dalszym ciągu największym mocarstwem w skali globalnej - mają coraz mniejsze szanse na utrzymanie samodzielnej roli przywódczej na świecie. Rosną

w siłę Chiny i inne kraje azjatyckie, co wskazywałoby na przenoszenie się punktu ciężkości w relacjach międzynarodowych w kierunku Dalekiego Wschodu.

Podstawowym pytaniem jest czy Unia Europejska może aktywnie uczestniczyć w tworzeniu nowego porządku międzynarodowego? Jest to tym ważniejsze pytanie, że w świetle rozlicznych opinii¹ Europa coraz bardziej traci na znaczeniu w sprawach międzynarodowych. Zmiana ta jest nawet traktowana szerzej – jako zapowiedź stopniowego końca dominacji Zachodu na świecie².

Warto w tym miejscu odnieść się do funkcjonującego w literaturze politologicznej podziału na małe i wielkie potęgi (*small* lub *great power*)³. Podstawową różnicą między nimi jest to, że jedynie wielkie potęgi mogą kształtować system międzynarodowy. Pozostałe tylko dostosowują się do zmian wprowadzanych przez inne podmioty⁴. Cechą małych potęg jest więc zależność od woli wielkich mocarstw. Nie mogą także samodzielnie zagwarantować sobie bezpieczeństwa i muszą polegać na opiece z zewnątrz⁵. Dysponują ograniczonymi zasobami, które mogą przeznaczyć na politykę zagraniczną i obronność, dlatego niejednokrotnie opierają się w polityce międzynarodowej na minimalizujących koszty działaniach wielostronnych lub na wspieraniu inicjatyw zaprzyjaźnionych wielkich potęg (taktyka *band-wagoning*). Są również niechętne działaniom militarnym (zwłaszcza jednostronnym) i preferują pokojową współpracę na arenie międzynarodowej⁶. Wspierają także rozwój prawa międzynarodowego i działania podejmowane na forum organizacji międzynarodowych, gdyż są to instrumenty wiążące wielkie potęgi i zapewniające większe wpływy mniejszym państwom⁷.

W świetle powyższych definicji Unia Europejska dość dobrze pasuje do kategorii małych potęg, które nie mają zbyt wielkiego wpływu na kształtowanie nowego porządku światowego. Jest w dalszym ciągu zależna od gwarancji bezpieczeństwa ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki i NATO, a także w dużym stopniu od politycznego przywództwa USA w stosunkach międzynarodowych. Preferuje rozwiązania wielostronne, zgodne z prawem międzynarodowym i uzgodnieniami podjętymi na forum instytucji międzynarodowych. Optuje za pokojowym rozstrzygnięciem sporów, zgodnie z ideami Europy, jako „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*)⁸, „potęgi normatywnej” (*normative power*)⁹ lub „miękkiej siły” (*soft power*)¹⁰. Unia nie posiada własnego budżetu wojskowego, a środki przeznaczane na politykę zagraniczną w budżecie Wspólnoty są symboliczne. Nie dysponuje poważniejszymi wspólnymi siłami zbroj-

nymi. W zakresie polityki zagranicznej ma konstrukcję dość słabej konfederacji z rozproszonymi instytucjami kierowniczymi. Dodatkowo posiada nieefektywne mechanizmy decyzyjne (opierające się na jednomyślności) i słabo wykształcone instrumenty działania. Możliwość skutecznego prowadzenia polityki osłabiają poważne różnice interesów między krajami członkowskimi. Brakuje podstaw politycznych i instytucjonalnych do kształtowania interesów geopolitycznych na poziomie całej Unii, lub - jak określają to niektórzy specjaliści¹¹ - powstania wspólnej europejskiej tożsamości w odniesieniu do kwestii strategicznych (*common European strategic identity*). W rezultacie trudno mówić o europejskiej strategii geopolitycznej, mającej na celu kształtowanie porządku międzynarodowego na własnych zasadach i w odniesieniu do wspólnych interesów. Widoczne są natomiast działania geopolityczne poszczególnych krajów członkowskich oraz próby wykorzystywania instrumentów europejskich do realizowania własnych interesów (często doraźnych, choć niekiedy mających także znaczenie strategiczne). Geopolityka państw członkowskich skupia się bardziej na wzmocnieniu własnej pozycji w Unii Europejskiej lub „związaniu” (i równoważeniu) aspiracji innych europejskich państw, niż na poszukiwaniu wspólnych rozwiązań w polityce zagranicznej i aktywnym kształtowaniu otoczenia zewnętrznego.

I. System europejskiej słabości

Zastanawiając się nad przyczynami słabości unijnej polityki zagranicznej należy przede wszystkim wskazać na bardzo silny zespół cech występujących na poziomie państw członkowskich. Tworzą go silne identyfikacje narodowe, jak również idee suwerenności państwowej, które mają odniesienie właśnie do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspomniane idee oraz silna wspólnota polityczna legitymizują instytucje odpowiedzialne za identyfikację interesów geopolitycznych i ich późniejszą implementację. W rezultacie państwa członkowskie rozwinęły silne instytucje i instrumenty realizujące politykę zagraniczną i obronną, a także skupiły wokół nich rozliczne interesy społeczne, które ze względów ekonomicznych, politycznych lub ideowych są silnie powiązane z narodowymi instytucjami i celami polityki zagranicznej.

Rozbieżne interesy

Jak się wydaje, to właśnie silne systemy państw narodowych i ich polityk zagranicznych powodują, że powstają na tym poziomie dość trwałe interesy geopolityczne lub

strategie geopolityczne (zwłaszcza wśród największych krajów). Obecnie nie ma wspólnego dla wszystkich państw zagrożenia zewnętrznego. Istnieją odmienne geograficzne strefy zainteresowań geopolitycznych oraz różne doświadczenia historyczne (w tym dotyczące relacji sojuszniczych i historycznych zagrożeń w polityce zagranicznej). Inne są wreszcie ambicje poszczególnych krajów na arenie międzynarodowej. Wszystkie te zjawiska powodują, że procesy identyfikowania narodowych interesów geopolitycznych przebiegają w odmienny sposób w poszczególnych krajach UE. Prowadzi to do różnic, a nawet sprzeczności w sprawach, które zgodnie z krajową tradycją instytucjonalną i silną legitymacją społeczną mają zasadnicze znaczenie (a więc są trudne dla osiągnięcia trwałego kompromisu)¹².

Wspomniane różnice ograniczają możliwość wyłonienia wspólnoty strategicznej na szczeblu unijnym (lub wspólnej tożsamości strategicznej między elitami politycznymi krajów członkowskich)¹³. W rezultacie Unia nie ma wspólnych celów ani wizji geopolitycznej, ani nawet wspólnych kierunków działania w zasadniczych sprawach, takich jak relacje transatlantyckie, stosunki z Rosją, polityka sąsiedztwa, polityka obronna itp¹⁴. Wszystkie te braki obrazuje Europejska Strategia Bezpieczeństwa (2003)¹⁵. Trudno uznać ten dokument za szerszą strategię geopolityczną, która mogłaby być systematycznie realizowana w długim horyzoncie czasowym. Wobec wewnętrznych różnic podstawową praktyką polityczną jest minimalizowanie działań politycznych, ograniczanie się najczęściej do ogólnych deklaracji politycznych, środków pokojowych lub polityki rozwojowej.

Unia nie ma

wspólnych celów ani wizji geopolitycznej, ani nawet wspólnych kierunków działania w zasadniczych sprawach, takich jak relacje transatlantyckie, stosunki z Rosją czy polityka obronna.

Słabe instytucje i zasoby

Strategiczne różnice między państwami członkowskimi nie pozwalają na powierzenie spraw polityki zagranicznej instytucjom wspólnotowym, poza dość niewielkimi uprawnieniami. Delegacja niezbędnych funkcji administracyjnych odbywa się przede wszystkim do Sekretariatu Generalnego Rady, a więc instytucji bezpośrednio podlegającej rządowi państw członkowskich¹⁶. Różnice interesów oraz silnie zaznaczone przywiązanie do suwerenności narodowej w dziedzinie stosunków międzynarodowych

utrudnia również powołanie silnych instytucji politycznych o charakterze federalnym (parlament, prezydent), które przejęłyby od państw członkowskich odpowiedzialność za identyfikowanie wspólnych celów geopolitycznych oraz prowadzenie polityki zagranicznej i obronnej całej Unii. Utrudnia to powstanie silnego centrum politycznego w Unii, które dysponowałoby odpowiednią legitymacją polityczną i mogłoby prowadzić bardziej skuteczną politykę międzynarodową¹⁷. Zamiast tego widoczne jest rozproszenie centrum decyzyjnego między urząd prezydencji, Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Komisarza ds. stosunków zewnętrznych, szereg instytucji międzyrządowych (m.in. Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, COREPER II, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa). Niewielkie uprawnienia ma również Parlament Europejski.

Silne interesy narodowe oraz przywiązanie do suwerenności w dziedzinie polityki zagranicznej i obronności powoduje, że są to obszary spraw gdzie dominują mechanizmy współpracy międzyrządowej, w dodatku przy pozostawieniu jednomyślności jako podstawowej zasady. Utrudnia to podejmowanie decyzji, zwłaszcza w sytuacji rozbieżnych interesów. Utrudnia również kształtowanie bardziej skutecznych instrumentów działania. Jest to szczególnie widoczne w zestawieniu z instrumentami polityki zagranicznej USA, które w nieporównanie większym stopniu opierają się na środkach wojskowych, sankcjach politycznych, a znacznie rzadziej odwołują się do programów rozwojowych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że USA proces podejmowania decyzji w tych sprawach przebiega sprawniej, gdyż jest scentralizowany na poziomie federacji (przede wszystkim w gestii Prezydenta i władzy wykonawczej), ma silną legitymację demokratyczną, a polityka zagraniczna i obronna dysponuje nieporównywalnie większymi środkami finansowymi.

Wspomniane ograniczenia utrudniają także mobilizowanie środków finansowych na wspólne działania. Budżet Unii na lata 2007-2013 na tzw. działania zewnętrzne wprawdzie wzrósł o 29 procent w stosunku do wcześniejszego okresu budżetowego (2000-2006), ale w dalszym ciągu jest niewielki. Stanowi około 6 procent całości unijnego budżetu UE i jedynie około 0.06 procent PKB UE. W większości jest przeznaczony na pomoc rozwojową w krajach słabiej rozwijających się, krajach stowarzyszonych lub objętych polityką sąsiedztwa UE. Bezpośrednio na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa przeznaczono tylko 1.7 mld euro, czyli około 0.2 procent bu-

dżetu Unii. Jak wcześniej wspomniałem działania wojskowe są finansowane poza budżetem UE, bezpośrednio przez państwa członkowskie. W dodatku, większość mechanizmów jest uznaniowych i nieczytelnych dla opinii publicznej (nie są uzależnione np. od wysokości krajowego PKB)¹⁸. Powoduje to, że ciężary finansowe pokrywają dobrowolnie rządy, zgodnie z własnymi preferencjami i możliwościami. Sprzyja to przewadze najbogatszych i najbardziej aktywnych w sferze polityki obronnej państw członkowskich. Najczęściej środki przeznaczane na omawianą współpracę są skromne i wystarczają na prowadzenie misji wojskowych (lub policyjnych) jedynie w dość ograniczonym zakresie. Warto zauważyć, że wydatki na obronność we wszystkich państwach członkowskich EU wynoszą zaledwie około połowy wydatków Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także wyraźnie ustępują wydatkom amerykańskim na nowe uzbrojenie i prace badawcze w dziedzinie wojskowości¹⁹. W rezultacie unijna polityka zagraniczna dysponuje niewielkim budżetem i słabymi instrumentami oddziaływania²⁰. Rozbieżność między retoryką a niskimi zdolnościami realizowania celów w polityce zagranicznej systematycznie obniża wiarygodność Unii na arenie międzynarodowej²¹.

Systemowa rola idei

Dodatkowym uwarunkowaniem opisywanej słabości polityki zagranicznej UE jest koncepcja „mocarstwa niewojskowego”. Jest ona wynikiem czynników strukturalnych, m.in. rozbieżności interesów między państwami członkowskimi, wśród których jest aż sześć krajów neutralnych lub wyrzekających się działań militarnych w stosunkach międzynarodowych (nie licząc Danii, która jest całkowicie wyłączona z unijnej polityki obronnej). Idee związane z pokojowym, perswazyjnym i wielostronnym rozstrzygnięciem sporów międzynarodowych, a także odwoływanie się do pomocy rozwojowej i środków dyplomatycznych w polityce zagranicznej jest m.in. silnie lansowane przez kraje skandynawskie (zwłaszcza Szwecję i Finlandię). Z tych właśnie powodów początkowo utrudniały one utworzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). W późniejszym okresie intensywnie zabiegały o wprowadzenie mechanizmu zapobiegania konfliktom (*conflict prevention*), jako uzupełniającego dla operacji wojskowych zarządzania kryzysowego (*crisis management*). Według niektórych opinii²², wspomniana propozycja miała na celu skierowanie EPBiO w stronę działań pokojowych lub przynajmniej zrównoważenie kierunku militarystycznego, związanego ze wzmacnianiem zdolności wojskowych Unii. Właśnie dlatego, propozycjom krajów

wzmacnianiem zdolności wojskowych Unii. Właśnie dlatego, propozycjom krajów nordyckich początkowo sprzeciwiała się Francja, która dążyła do utworzenia w ramach Unii silnych struktur wojskowych autonomicznych wobec NATO²³.

Popularność ideologii pacyfistycznych jest również wynikiem innych czynników strukturalnych. Mam na myśli parasol ochronny w sferze militarnej roztaczany nad zachodnią Europą przez Stany Zjednoczone Ameryki i długotrwałą stabilizację geopolityczną. Obecnie takim czynnikiem jest brak silnego zagrożenia zewnętrznego. Takim uwarunkowaniem nie jest w żaden sposób zagrożenie antyterrorystyczne, które – jak pokazują analizy²⁴ – w niewielkim stopniu przyczynia się do wzmocnienia polityki zagranicznej UE. W przeciwieństwie do USA, które wojnę z terroryzmem traktują jako pretekst do podjęcia działań ofensywnych w polityce zagranicznej (silnie powiązanych z celami geopolitycznymi) – Unia Europejska koncentruje się przede wszystkim na działaniach ochronnych prowadzonych na własnym terytorium.

Zewnętrzny parasol ochronny w okresie zimnowojennym sprzyjał kształtowaniu się w krajach europejskich struktury wydatków budżetowych, w której zamiast na obronność fundusze były przeznaczane na rozwój gospodarki lub systemy zabezpieczeń społecznych. Dlatego kraje europejskie nie są skłonne, poza nielicznymi wyjątkami, przeznaczać znaczące sumy na obronność. W tej sytuacji koncepcje „mocarstwa niewojskowego” lub „potęgi normatywnej” są przejawem wewnętrznej słabości i dodatkowo osłabiają możliwości rozwoju europejskiej polityki zagranicznej w przyszłości. Na przykład według niektórych opinii²⁵ blokują możliwości dyskusji o celach geopolitycznych, jako niepoprawnych politycznie. Niektórzy eksperci zwracają także uwagę na niską wiarygodność międzynarodową wspomnianych idei. Jest to związane z częstym rozdźwiękiem między lansowanymi przez Europejczyków wartościami i praktyką polityczną²⁶. Skuteczność pokojowej polityki wymaga podejścia strategicznego, zaangażowania odpowiednich środków finansowych niejednokrotnie w długim okresie czasu. Tymczasem Europie brakuje determinacji oraz gotowości ponoszenia kosztów w strategicznym horyzoncie czasu²⁷. Ponadto, efektywność dyplomacji, w tym również działań prewencyjnych – wymaga niekiedy zagwarantowania rozwiązań politycznych także środkami policyjnymi lub wojskowymi.

II. Przykład wybranych zmian instytucjonalnych w polityce zagranicznej UE

Rozwój polityki zagranicznej UE nabrał impetu wraz ze zmianami geopolitycznymi na świecie, a także w wyniku wzrostu ambicji politycznych wśród największych krajów europejskich. Dobrym przykładem tego trendu było ustanowienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (1997-1999), której jednym z najważniejszych celów było rozszerzanie autonomii politycznej względem NATO i USA²⁸. Jak wcześniej wykazałem, między krajami europejskimi istnieją rozbieżności co do rozumienia zakresu tej autonomii, zwłaszcza tego, na ile Unia powinna zastępować Sojusz Północnoatlantycki. Niemniej zbliżenie interesów sprzyjało stopniowemu rozwojowi instytucjonalnemu polityki obronnej UE. Przykładem tych działań było ustanowienie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania (1999) i później Grupy bojowej UE (2004). Podstawowym problemem były opóźnienia w realizacji tych przedsięwzięć i niewystarczające nakłady finansowe. Z tych powodów kilkakrotnie przekładano termin pełnej gotowości Sił Szybkiego Reagowania, ostatnio na rok 2010²⁹. Potwierdza to wcze-

Procedura

współpracy strukturalnej może tworzyć asymetryczne relacje władzy między liderami tej formy współdziałania a krajami słabszymi lub mającymi odmienne interesy geopolityczne.

śniej zasygnalizowany problem rozbieżności między europejskimi ambicjami (i deklaracjami politycznymi) a rzeczywistymi możliwościami oraz wolą polityczną państw członkowskich. Kolejnym problemem jest konkurencja o dość szczupłe europejskie zasoby między unijną polityką bezpieczeństwa i obrony a NATO. Chodzi m.in. o trudności pogodzenia chęci wystawienia 60 tys. europejskich Sił Szybkiego Reagowania a zobowiązaniami powołania 20 tys. Sił Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*)³⁰. Pewnym rozwiązaniem tych dylematów było porozumienie Berlin Plus (2003), które zapewniało możliwości wykorzystywania infrastruktury planistycznej i operacyjnej NATO przez UE, ale w ramach struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Takie rozwiązanie zwiększa więc potencjał obronny misji europejskich, ale jednocześnie kanalizuje je w systemie instytucjonalnym i pod kontrolą polityczną NATO³¹. Przykładem zwiększania autonomii europejskiej była propozycja Niemiec, Francji, Belgii i Luksemburga wyodrębnienia stałych europejskich struktur dowództwa operacyjnego poza kwaterę główną NATO (2003). Pod naciskiem Wielkiej Brytanii osiągnięto w tej sprawie kompromis i tego typu struktury europejskie znajdują się w bruk-

selskiej siedzibie Sojuszu (SHAPE). Przykład ten potwierdza trwałość odmiennych interesów państw członkowskich w odniesieniu do zakresu europejskiej autonomii względem NATO i USA. Wspomniane innowacje instytucjonalne pozwoliły Unii podjąć w ostatnich latach szereg misji wojskowych i cywilnych, w tym pierwszą samodzielną operację poza granicami Europy (Artemida w Kongo, 2003). Warto jednak zauważyć, że za wyjątkiem działań prowadzonych na obszarze byłej Jugosławii, wspomniane operacje nie miały większego znaczenia geopolitycznego³². Wynikało to z dość ograniczonych możliwości praktycznych, jak również braku odpowiedniej strategii polityki zagranicznej UE.

Opisywane przykłady ilustrują więc stopniowy rozwój instytucjonalny polityki zagranicznej i obronnej UE. Jest on jednak jednocześnie ograniczany przez kilka elementów: (a) brak klarownej strategii, co jest związane z rozbieżnością interesów państw europejskich, (b) niewystarczające zasoby finansowe i operacyjne, (c) słabość procedur decyzyjnych i konieczność polegania na strukturach transatlantyckich. W tym kontekście warto przyjrzeć się najważniejszym propozycjom projektu traktatu lizbońskiego (2008). W szczególności należy zastanowić się, jakiego typu zmiany instytucjonalne przyniosło zbliżenie interesów państw członkowskich po doświadczeniu sporu wokół konfliktu irackiego (2003)? Swoją analizę będę kontynuował przede wszystkim na przykładzie polityki obronnej.

Wymiar strategiczny

Jak wcześniej wspomniałem, między państwami członkowskimi nie ma zgody co do tego, w jakim stopniu EPBiO powinna zastępować, a w jakim jedynie uzupełniać działania NATO. W ostatnim czasie coraz powszechniejszy stawał się jednak pogląd, że Unia powinna uwzględniać specyficzne polityki w omawianym zakresie prowadzone przez państwa członkowskie, w tym również ich zobowiązania sojusznicze w ramach NATO. Powinna skoncentrować się na realizacji zadań petersberskich, a więc związanych z misjami pokojowymi, humanitarnymi i zapobieganiem konfliktom. Takie podejście oznaczałoby, że Unia nie będzie zastępować działań obronnych Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale jedynie je uzupełniać, zgodnie z koncepcją „mocarstwa niewojskowego”³³.

Projekt traktatu lizbońskiego otwiera drogę do zbudowania autonomicznej polityki obronnej Unii. Według art. 42, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁴ WPBiO ma obejmować stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii i może doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony. Ponadto, w ust. 7 zawarto klauzulę, według której jeśli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe kraje mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków. Zdaniem ekspertów³⁵ powyższe zapisy nie dają jednak podobnych gwarancji sojuszniczych jak art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Została również wprowadzona klauzula solidarności, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą udzielić pomocy (nie wykluczając wojskowej) innemu członkowi UE w sytuacji ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka³⁶. Jest to ponownie dość słaba gwarancja sojusznicza, ponadto dotyczy zagrożeń mających niewielkie znaczenie z punktu widzenia geopolitycznego. Zostały natomiast utrzymane wcześniejsze zapisy traktatowe o poszanowaniu specyficznego charakteru polityki obronnej niektórych państw (wiecześnie neutralnych, względnie prowadzących politykę neutralności) lub ich zobowiązania wobec NATO i ich przekonania, że wspólna obrona jest wykonywana w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego³⁷. Utrzymano również zapisy dotyczące misji cywilnych i wojskowych Unii, które mają na celu zapewnienie pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmocnienie międzynarodowego bezpieczeństwa (art. 42, ust. 1). Podobne są również cele działań zewnętrznych Unii znajdujące się wśród postanowień ogólnych³⁸. Wszystkie wspomniane regulacje dowodzą, że Unia w dalszym ciągu nie stwarza alternatywy wobec NATO, a także, że utrzymują się znaczące rozbieżności interesów między państwami członkowskimi w zakresie strategicznego ukierunkowania polityki obronnej UE.

Deficyt zasobów

Problemy niewystarczających zasobów finansowych i operacyjnych jakimi dysponuje polityka zagraniczna i obronna UE wynikają ze słabości unijnego budżetu, zdecentralizowania wydatków na obronność i ich zakotwiczenia w budżetach państw członkowskich, jak również niewystarczającej koordynacji polityk krajowych w tym zakresie. Projekt traktatu lizbońskiego w zasadzie nie zmienia tej sytuacji. Nie przesądza o wysokości budżetu Unii na politykę zagraniczną i podobnie jak to było wcześniej wyłącza wydatki na operacje wojskowe lub polityczno-obronne z budżetu Unii (art. 41, ust.

2)³⁹. W wielu miejscach⁴⁰ zaleca zwiększanie współpracy między członkami Unii w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, w tym również dotyczącej zakupów uzbrojenia wojskowego i prac badawczych związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Są to jednak w większości jedynie ogólne deklaracje, w których mowa o „duchu lojalności i wzajemnej solidarności”, a także o potrzebie uzgodnień i konsultacji. Brakuje bardziej konkretnych mechanizmów koordynacyjnych wymuszających zwiększenie współdziałania i świadczeń finansowych lub operacyjnych⁴¹. Pewnym wyjątkiem jest instrument współpracy strukturalnej grupy państw (art. 46). Stawia on pewne kryteria w zakresie współpracy wojskowej, zwiększenia wydatków inwestycyjnych, harmonizacji potencjału obronnego i zdolności operacyjnych itp.⁴² Jednak te zapisy mogą być trudne do zrealizowania. Według niektórych opinii⁴³ nawet największym krajom członkowskim UE trudno jest obecnie spełniać wymogi NATO oraz dotychczasowe zobowiązania dotyczące współpracy w ramach EPBiO. Dlatego kryteria przyjęte w ramach współpracy strukturalnej będą musiały być stosunkowo łagodne, albo traktowane w sposób elastyczny. Niewykluczone jest również, że mogą mieć znaczenie głównie polityczne i być stosowane w sposób asymetryczny: odmienny wobec liderów tej formy współpracy oraz dyscyplinujący wobec krajów mniej znaczących lub wywołujących kontrowersje polityczne.

Problemy polityki obronnej UE wynikające z niewystarczających zasobów finansowych miała rozwiązać m.in. Europejska Agencja Obrony. Została ona powołana w roku 2004, a projekt traktatu lizbońskiego poświęca jej dość wiele miejsca, w tym w odniesieniu do realizowania współpracy strukturalnej grupy państw⁴⁴. Agencja ma na celu m.in. monitorować poziom zdolności wojskowych państw członkowskich i realizowania przyjętych zobowiązań, wspierać współpracę w zakresie wspólnych zamówień uzbrojenia, prac badawczych, rozwoju przemysłów związanych z obronnością (art. 45). Warto jednak zauważyć, że agencja będzie pełniła jedynie funkcje pomocnicze w zakresie monitoringu i koordynacji. Nie może zastąpić deficytu środków finansowych przeznaczanych na obronność na poziomie europejskim i w państwach członkowskich. Zasadnicze decyzje w zakresie wzmocnienia zasobów będących w dyspozycji polityki zagranicznej i obronnej UE leżą więc w gestii rządów narodowych i w dużym stopniu zależą od zgodności interesów geopolitycznych między nimi. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym wolę polityczną zwiększania tych zasobów mogą być

w najbliższych latach trudności budżetowe związane ze skutkami kryzysu gospodarczego (2007-2010).

Procedury decyzyjne

Instytucje polityki zagranicznej i obronnej UE przyjęte w projekcie traktatu lizbońskiego są w dużym stopniu wypadkową interesów i koncepcji dotyczących rozwoju integracji lansowanych przez Francję i Niemcy⁴⁵. Francuzi zgodzili się na wprowadzenie w niektórych wypadkach mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną (art. 31 ust. 2, 3), o co zabiegała dyplomacja niemiecka. W zamian Berlin przystał na możliwość pogłębienia integracji wybranej grupy państw, zwłaszcza wprowadzenie procedury współpracy strukturalnej. Zdaniem ekspertów w dalszym ciągu dominuje jednak zasada jednomyślności⁴⁶. Najważniejsze decyzje, na przykład dotyczące określania interesów i celów polityki Unii wymagają więc pełnej zgody (art. 22). Podobnie decyzje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne (art. 31 ust. 4) oraz dotyczące WPBiO (art. 42, ust. 4). Oznacza to, że regulacje utrudniające decyzyjność Unii w sprawach dotyczących podstawowych interesów strategicznych państw członkowskich zostały utrzymane. Sprzyja to utrwaleniu systemowej słabości polityki europejskiej, a także może w praktyce utrudnić realizację ambicji geopolitycznych największych państw.

Inne zmiany instytucjonalne mogą jednak zwiększyć wpływ najsilniejszych krajów na politykę zagraniczną Unii. Pozostaje ona bowiem domeną współpracy międzyrządowej, a kompetencje Komisji Europejskiej, Parlamentu i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są w tym zakresie niewielkie (art. 24), a nawet zostały ograniczone⁴⁷. Na przykład powołanie Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Komisarza ds. stosunków zewnętrznych wzmacnia wpływ największych krajów na politykę zagraniczną Unii, również poprzez zwiększoną kontrolę nad funkcjonowaniem Komisji Europejskiej w tym obszarze⁴⁸. Europejska Agencja Obrony, która może pełnić istotne funkcje koordynacyjne między państwami członkowskimi jest poddana silnej kontroli ze strony rządów narodowych⁴⁹. Można spotkać się z opinią⁵⁰, że także wprowadzenie europejskiej służby działań zewnętrznych nie zmieni międzyrządowego charakteru omawianej polityki. W skład tej służby wejdą bowiem m.in. przedstawicie-

le oddelegowani przez narodowe służby dyplomatyczne⁵¹. Warto w tym miejscu przypomnieć badania, które wskazują, że wraz z rozwojem integracji europejskiej intensywnie rozrasta się obsługa dyplomatyczna państw członkowskich w Europie⁵². Potwierdza to podstawowe wnioski płynące z dotychczasowej analizy zmian traktatowych: państwa członkowskie niechętnie delegują suwerenne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i obronnej na poziom wspólnotowy i starają się utrzymać wpływ na strategiczne decyzje (m.in. poprzez możliwość weta). Wprowadzają także takie zmiany instytucjonalne, które sprzyjają wywieraniu silniejszego wpływu przez największe kraje.

Przykładem tej ostatniej tendencji może się okazać procedura współpracy strukturalnej. Jak wcześniej wspomniałem umożliwia ona rozpoczęcie intensywniejszej kooperacji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony wybranej grupie państw. Najważniejsze decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, w dodatku tylko w gronie krajów uczestniczących w tej współpracy. Stwarza to duże możliwości usprawnienia procesu decyzyjnego, a więc również okazję do przełamania ograniczeń dotychczasowej EPBiO. Opinie na ten temat są wśród ekspertów zróżnicowane. Według jednych⁵³ brak zgody co do celów strategicznych oraz niewystarczające zasoby utrudnią skuteczne wykorzystanie omawianej procedury. Natomiast inni uznają⁵⁴, że może ona prowadzić do wzmocnienia współpracy politycznej między niektórymi rządami narodowymi. Jak wcześniej wspomniałem procedura współpracy strukturalnej może tworzyć asymetryczne relacje władzy między liderami tej formy współdziałania a krajami słabszymi lub mającymi odmienne interesy geopolityczne. Współpraca największych krajów będzie miała znaczenie nie tylko na polu polityki obronnej, ale może również oznaczać wzmocnienie przywództwa politycznego tych państw w innych obszarach integracji europejskiej. To, w jaki sposób będzie wykorzystana współpraca strukturalna w praktyce zależy w dużym stopniu od zbieżności interesów geopolitycznych krajów mających największy potencjał wojskowy i ambicje geopolityczne: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Wcześniejsza analiza dotycząca interesów tych państw wskazuje na to, że póki co zbliżenie ma charakter taktyczny a nie strategiczny. Nasuwa to wątpliwości wobec możliwości skutecznego wykorzystania omawianej procedury (jeśli traktat lizboński wejdzie w życie).

Można zatem wyciągnąć wniosek, że projekt traktatu lizbońskiego nie likwiduje najważniejszych barier instytucjonalnych, które przyczyniają się do systemowej słabości EPBiO. Stwarza on pewne możliwości usprawnienia podejmowania decyzji oraz wzmocnienia przywództwa politycznego największych państw członkowskich. Jednak to, czy zmiany instytucjonalne zostaną w ten sposób wykorzystane zależy od zbliżenia interesów i strategii geopolitycznych między tymi krajami. Wzajemne blokowanie sprzecznych interesów narodowych będzie ograniczało możliwości rozwoju EPBiO, a więc utrzymywało dotychczasową słabość całego systemu. Zbliżenie interesów strategicznych może natomiast prowadzić do wyłonienia silnego międzynarodowego centrum politycznego, które będzie daleko wykraczało poza problematykę polityki zagranicznej. Jest to jednak scenariusz mniej prawdopodobny. Możliwa jest również doraźna współpraca między niektórymi krajami członkowskimi na podobnych warunkach co obecnie, a więc poza strukturami unijnymi. Nie będzie ona jednak prowadzić do wzmocnienia unijnej polityki zagranicznej, ani tym bardziej do przekształcenia Unii w poważnego gracza na scenie międzynarodowej.

Unia zachowuje

się na scenie międzynarodowej zgodnie z paradygmatem małej potęgi, a więc nie może samodzielnie wpływać na kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego.

III. Podsumowanie oraz refleksje na temat polskiej polityki

W Europie istnieją stosunkowo silne, choć wzajemnie zróżnicowane systemy polityki zagranicznej na poziomie państw członkowskich oraz słaby system Unii Europejskiej. W niniejszym artykule starałem się przeanalizować przyczyny słabości polityki zagranicznej UE. Tworzą ją wzajemnie dopełniające się elementy: (1) różnice między interesami państw członkowskich, które utrudniają wypracowanie wspólnej strategii geopolitycznej na poziomie unijnym, (2) słabość instytucjonalna i brak wystarczających zasobów zaangażowanych w politykę zagraniczną oraz (3) idee „mocarstwa niewojkowego” w stosunkach międzynarodowych. Splot tych czynników przyczynia się do tego, że Unia zachowuje się na scenie międzynarodowej zgodnie z paradygmatem małej potęgi (*small power*), a więc nie może samodzielnie wpływać na kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego.

Przedstawiona analiza skłania do wniosku, że dla reformy polityki zagranicznej Unii decydujące znaczenie mają interesy geopolityczne głównych aktorów, przede wszystkim państw członkowskich (choć także najważniejszych mocarstw pozaeuropejskich). W ostatnich latach nastąpiło pewne zbliżenie tych interesów, zwłaszcza między Francją, Niemcami i Wielką Brytanią. Doprowadziło to do wprowadzenia szeregu innowacji instytucjonalnych w zakresie EPBiO. Jednak zbliżenie interesów dotyczy bardziej spraw taktycznych, niż strategicznych. Takie podejście znajduje swoje odbicie w zmianach instytucjonalnych. Unia w dalszym ciągu nie dysponuje ani klarowną strategią polityczną, ani odpowiednimi zasobami. Procedury decyzyjne opierają się na zasadzie jednomyślności, choć projekt traktatu lizbońskiego wprowadza pewne usprawnienia w tej kwestii. Opierają się one na mechanizmach międzyrządowych, co faktycznie utrudnia uzgodnienie wspólnej strategii geopolitycznej na szczeblu unijnym. Zmiany instytucjonalne sprzyjają natomiast zwiększeniu siły politycznej największych krajów. Jednak to, czy nowe możliwości zostaną w pełni wykorzystane zależy od dalszego zbliżenia interesów i strategii geopolitycznych tych państw. Wzajemne blokowanie interesów narodowych będzie ograniczało szanse rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE, a więc utrzymywało dotychczasową słabość całego systemu.

Należy zwrócić uwagę na podobną metodykę podejmowania działań w zakresie polityki zagranicznej wśród analizowanych państw europejskich. Dążą one do wzmocnienia własnej pozycji w UE, wykorzystania instrumentów Unii dla realizowania partykularnych interesów, a także coraz częściej odwołują się do współdziałania poza strukturami Wspólnot. Ponadto, widoczna jest tendencja do angażowania się w rozwój współpracy na forum unijnym nie dlatego, aby osiągać wspólne cele, ale z chęci równoważenia wpływów innych członków Unii lub blokowania ich inicjatyw politycznych. Takie działania wzmacniają systemową słabość europejskiej polityki zagranicznej i obronnej.

(listopad 2009)

Dr TOMASZ GRZEGORZ GROSSE jest pracownikiem Instytutu Studiów Politycznych PAN oraz Instytutu Spraw Publicznych.

¹ K. Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian views of Europe*, London: Chatham House, 2006; L. Fioramonti, S. Lucarelli, *The EU viewed by the others: drawing some conclusions*, [w:] S. Lucarelli (red.), *The external image of the European Union*, GARNET working paper No. 17/2007; H. Mayer, *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, „Journal of European Integration” 2008, 30(1), s. 7-25.

² N. Gnesotto, *The growing powerlessness of the West. Europe's World* [online], summer2007, URL: <http://www.europesworld.org/>, 18.03.2009.

³ Wspomniany podział obejmuje jako trzecią kategorię: małe państwa, najbardziej podporządkowane w relacjach międzynarodowych. Por. D. Vital, *The inequality of states. A study of small power in international relations*, Oxford: Oxford University Press, 1967, s. 4.

⁴ Por. A. Toje, *The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Europe's Strategic Actorness*, „Journal of European Integration” 2008, 30(2), s. 199-215.

⁵ R.L. Rothstein, *Alliances and small powers*, New York: Columbia University Press, 1968, s. 29.

⁶ S. Hoffman, *The state of war: essays on the theory and practice of international politics*, New York: Praeger, 1965; A. Wivel, *The security challenges of small EU states*, „Journal of Common Market Studies” 2005, 43(2), s. 393-412.

⁷ W. Wallace, *Small European states and European policy making*, w: *Between autonomy and influence: small states and the European Union*, Oslo: Arena Report no.1/1999; M.W. Mosser, *Engineering influence: the subtle power of small states in the CSCE/OSCE*, w: E. Reiter, H. Gärtner (red), *Small states and alliances*, Heidelberg: Physica, 2001.

⁸ Według niej specyfiką polityki europejskiej w globalnym świecie jest rezygnacja z instrumentów odwołujących się do środków militarnych, szerzej: F. Duchêne, *Europe's role in world peace*, w: R. Mayne (red.), *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, London: Fontana, 1972, s. 32-47; F. Duchêne, *The European Community and the uncertainties of interdependence*, w: M. Kohnstamm, W. Hager (red.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke: Macmillan, 1973; także: H. W. Maull, *Europe and the new balance of global order*, „International Affairs” 2005, 81(4), s. 775-799; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako "mocarstwa niewojskowego"*, „Studia Europejskie” 2003, 1, s. 33-54.

⁹ Jest to koncepcja odwołująca się do bezkonfliktowego i perswazyjnego upowszechniania norm współpracy międzynarodowej, opierającej się na wartościach demokratycznych i pacyfistycznych. J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, 40(2), s. 235-258.

¹⁰ Por. J. S. Ney, *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs, 2004.

¹¹ A. Toje, *The European Union as a Small Power...*, s. 205.

¹² S. Fabbrini, D. Sicurelli, *Bringing Policy-Making Structure Back In: Why are the US and the EU Pursuing Different Foreign Policies?*, „International Politics” 2008, 45, s. 292-309.

¹³ Według innej opinii interesy narodowe wprawdzie utrudniają, ale nie mogą przeszkodzić systematycznemu tworzeniu wspólnej kultury strategicznej w Europie. Por. C. O. Meyer, *The Quest for a Euro-*

pean Strategic Culture: Changing Norms and Security and Defence in the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

¹⁴ Por. D. Allen, M. Smith, *Relations with the Rest of the World*, „Journal of Common Market Studies” 2007, 45, Annual Review, s. 163-181; S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?*, „Journal of European Integration” 2008, 30(1), s. 27-43. Szerzej: N. Casarini, A. C. Musu (red.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

¹⁵ Por. H. Mayer, *The Quest for a European...*, s. 18; A. Deighton, V. Mauer, *Securing Europe? Implementing the European security strategy*, Zürich: ETH, 2006. Także: *A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 20.03.2009.

¹⁶ Por. H. Dijkstra, *The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review” 2008, 13, s. 149-166; H. Dijkstra, *Commission versus Council Secretariat: an overview of bureaucratic rivalry in European foreign policy*, „CFSP Forum” 2008, 6(5), s. 5-8.

¹⁷ Por. T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2008, rozdz. 10-11.

¹⁸ Por. A. Bendiek, *The Financing of the SFSP/ESDP: There is a democratic deficit problem!*, „CFSP Forum” 2006, 4(6), s. 8-16.

¹⁹ S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations...*, s. 37.

²⁰ D. Allen, M. Smith, *Relations with the Rest...*, s. 163-165.

²¹ S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations...*, s. 27.

²² A. Björkdahl, *Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU*, „Journal of European Public Policy” 2008, 15(1), s. 135-154.

²³ Por. P. V. Jakobsen, *Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*, „Journal of Common Market Studies” 2009, 47(1), s. 81-102.

²⁴ D. Keohane, *The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism*, „Journal of Common Market Studies” 2008, 46(1), s. 125-146.

²⁵ Por. Ch. Hill, *The geopolitical implication of enlargement*, w: J. Zielonka (red.), *Europe unbound: enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, London: Stoughton, 2002, s. 99.

²⁶ Przykładem może być brak uznania Hamasu, jako władzy w Autonomii Palestyńskiej, pomimo wyboru w demokratycznych wyborach (w styczniu 2006 r.), co zaprzecza wartościom demokratycznym propagowanym przez UE. Por. M. Pace, *The Construction of EU Normative Power*, „Journal of Common Market Studies” 2007, 45(5), s. 1041-1064.

²⁷ Por. N. Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace In the Backyard*, Abingdon: Routledge, 2007.

²⁸ Ch. Layne, *It's Over, Over There: The Coming Crack-up in Transatlantic Relations*, „International Politics” 2008, 45, s. 325-347.

²⁹ G. M. Thornton, *The Paradox of the Transatlantic Security Project: From Taming European Power to Dividing It*, „International Politics” 2008, 45, s. 382-397.

-
- ³⁰ M. Reichard, *Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement*, „Nordic Journal of International Law” 2004, 73, s. 37-67; S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations...*, s. 33; S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Paper 20, Royal Institute for International Relations, 2008, s. 9.
- ³¹ G. M. Thornton, *The Paradox of the Transatlantic...*, s. 388.
- ³² Misje pokojowe w Afryce miały dość niewielkie znaczenie strategiczne z punktu widzenia interesów całej Europy, choć mogły mieć istotne znaczenie w ramach geopolityki niektórych krajów, np. Francji. Por. G. R. Olsen, *The European Union and Military Conflict Management in Africa*, „CFSP Forum” 2009, 7(1), s. 7-11.
- ³³ S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations...*, s. 30.
- ³⁴ Podobny zapis art. 24. Por. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008, s. 30, 39.
- ³⁵ S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations...*, s. 31.
- ³⁶ Por. art. 222, *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 148.
- ³⁷ Por. art. 42, ust. 2. Zostały one dodatkowo wzmocnione w protokole 11 do traktatu lizbońskiego. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 38, 278.
- ³⁸ Zob. art. 21, ust. 2, zwłaszcza pkt. b oraz c, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 29.
- ³⁹ Zaletą jest wprowadzenie wydatków na operacje nie finansowane z budżetu Unii według kryterium PKB w państwach członkowskich, choć Rada może również zdecydować inaczej. Zob. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 37.
- ⁴⁰ Por. art. 24, 25 pkt. c, 29, 32, 34, 35, 42, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 30-39.
- ⁴¹ Por. R. G. Whitman, *Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?*, „CFSP Forum” 2008, 6(2), s. 1-5.
- ⁴² Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 2, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 276.
- ⁴³ Por. S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation...*, s. 7.
- ⁴⁴ Protokół nr 10, art. 1, 3. Zob. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 277.
- ⁴⁵ B. Irondelle, *European Foreign Policy: the End of French Europe?*, „Journal of European Integration” 2008, 30(1), s. 153-168.
- ⁴⁶ Por. A. Bendiek, *The Financing of the SFSP/ESDP...*, s. 10; R. G. Whitman, *Foreign, Security and Defence...*, s. 3; S. Fabbrini, D. Sicurelli, *Bringing Policy-Making Structure...*, s. 304.
- ⁴⁷ R. G. Whitman, *Foreign, Security and Defence...*, s. 2-3.
- ⁴⁸ Por. W. Wessels, *The Constitutional Treaty – Three Readings from a Fusion Perspective*, „Journal of Common Market” 2005, 43, Annual Review, s. 11-36; A. Schout, *Beyond the Rotating Presidency*, w: J.
-

Hayward (red.): *Leaderless Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 270; T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 428-429.

⁴⁹ Griller S., Orator A., *Mapping the Jungle: A legal Attempt to Classify European Agencies*, CIT1-CT-2004-506392, NewGov, 2006, URL: <http://www.eu-newgov.org/>; T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, s. 190.

⁵⁰ Por. C. Adebahr, *The First will be the Last: Why the EU Foreign Service will Remain Embryonic for Some Time*, „CFSP Forum” 2008, 6(2), s. 5-9.

⁵¹ Oprócz tego europejska służba działań zewnętrznych będzie rekrutowana z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej. Por. art. 27, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 32.

⁵² Por. Ø. Bratberg, *Bilateral Embassies In an Integrated Europe: a Case of Institutional Robustness?*, „Journal of European Integration” 2008, 30(2), s. 235-253.

⁵³ S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation...*, s. 17.

⁵⁴ Por. J.-E. de Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, 29(4), s. 503-521.