

1. UNIA EUROPEJSKA W GLOBALNYM UKŁADZIE SIŁ

Bernadeta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wstęp

Unia Europejska to ważny uczestnik stosunków międzynarodowych. Od chwili powstania, jej wizerunek wewnętrzny i zewnętrzny istotnie się zmienił. Duże znaczenie miał upadek ładu zimnowojennego i zniknięcie zagrożenia ze strony ZSRR, co stanowiło jeden z głównych czynników integracji oraz wzmacniało relacje sojusznicze ze USA. Ład dwubiegunowy (USA i ZSRR) został zastąpiony ładem jednobiegunowym, z dominującą rolą USA. W ostatnich dwóch dekadach doszło jednak do poważnych przeobrażeń w układzie sił międzynarodowych. Rola Stanów Zjednoczonych pozostała wiodąca, ale inni ważni uczestnicy - Chiny, Indie i Rosja – zwiększają swoją siłę, dążąc do ukształtowania ładu wielobiegunowego. UE odgrywa ważną rolę w środowisku międzynarodowym – jest potęgą w obszarze gospodarki, kultury i dyplomacji, przy czym jej siłę generują najsilniejsze państwa członkowskie (m.in. Wielka Brytania, Francja, Niemcy). Unia Europejska jako organizacja nie wykształciła wyraźnego ośrodka decyzyjnego, co wynika ze zróżnicowania politycznego, gospodarczego i kulturowego jej członków. W obliczu przeobrażeń w środowisku międzynarodowym i zmian wewnątrz UE, istnieje jednak potrzeba zwiększenia jej siły oddziaływania. Od skuteczności polityki europejskiej na arenie światowej zależy nie tylko miejsce UE w tym systemie, ale też ostateczny kształt ładu międzynarodowego¹.

1.1. Globalny układ sił

Układ sił jest istotną cechą każdego systemu międzynarodowego. Globalny (międzynarodowy) układ sił jest tworzony przez wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych, ale faktycznie kształtują go największe podmioty. Dany układ sił jest wytworem historycznym, najczęściej skutkiem konfliktu zbrojnego. W jego ramach dochodzi do ciągłych zmian w zakresie liczby głównych podmiotów, skali napięć między nimi a także wpływu i znaczenia danej jednostki politycznej w stosunkach międzynarodowych. Układ sił jest naturalnym skutkiem nierównomiernego rozwoju mocarstw².

Pozycja podmiotu (utożsamiana ze statusem międzynarodowym, który określa rangę podmiotu w systemie międzynarodowym) to mniej lub bardziej obiektywnie

¹ Por. J. Howorth, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, "Journal of Common Market Studies" 2010, Vol. 48, nr 3, s. 455–474.

² M. Sułek, *Metodyka analizy geopolitycznej (na przykładzie potęgotetrii)*, „Przegląd Geopolityczny” 2011, t. 3. Szerzej także: L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999.

istniejący stan rzeczy, przejawiający się głównie w pozostającym do jego dyspozycji szeroko rozumianym potencjale. Potencjał (gospodarczy, polityczny, wojskowy, demograficzny, społeczny, itd.) jest więc kluczowym elementem kształtującym pozycję (siłę) podmiotu, choć z drugiej strony także pozycja wpływa na potencjał poprzez kreację wizerunku podmiotu na użytek innych uczestników stosunków międzynarodowych. Siła państwa jest zjawiskiem wielowymiarowym. W literaturze nie ma jednej, powszechnie uznawanej definicji potęgi oraz sposobu jej pomiaru, ale można przyjąć, że potęga to zdolność do osiągnięcia własnych celów, czyli umiejętność wpływania na innych w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu³. Badacze wskazują na różne czynniki określające potęgę państwa. Organski⁴ wymienia na przykład następujące: geograficzne (położenie geopolityczne, wielkość terytorium, ukształtowanie topograficzne, klimat); zasoby naturalne (bogactwa naturalne i kontrola ich wydobycia); czynniki demograficzne (liczba ludności w wieku produkcyjnym, liczba poborowych); czynniki rozwoju ekonomicznego (dochód państwa i dochód *per capita*, zatrudnienie poza rolnictwem, stopień urbanizacji kraju); czynniki polityczne (strategia polityki zagranicznej, skuteczność dyplomacji i propagandy, wpływ polityki na gospodarkę, rola armii, pozycja rządu), identyfikacja i lojalność obywateli wobec państwa. Stoessinger⁵ dodaje, że równie istotne jak zbiór takich czynników (jeśli nawet nie ważniejsze) są wzajemne powiązania pomiędzy nimi (np. nie tyle ilość zasobów, lecz umiejętność ich wykorzystania przesądza o potędze państwa, podobnie jak większą siłę daje połączenie licznej populacji z industrializacją i odpowiednią wolą działania społeczeństwa). Stoessinger w znacznie szerszym zakresie uwzględnia też czynniki pozamaterialne (psychologiczne, mentalne, intelektualne). Przekonuje, że komponenty twarde stanowią jedynie pewien potencjał, którego stopień wykorzystania zależy od jakości elementów pozamaterialnych. Zalicza do nich m.in. charakter narodowy (sposób postrzegania przez naród samego siebie oraz innych uczestników stosunków międzynarodowych) i morale narodowe (wytrwałość w dążeniu do wyznaczonego celu), których źródła upatruje w kulturze, doświadczeniu historycznym i strukturze socjalnej narodu. Jako istotne wymienia też ideologię (ocena bliskiej przeszłości), wizję wspólnej przyszłości oraz przywództwo narodowe, które decyduje o stopniu, efektywności i skuteczności wykorzystania pozostałych zasobów.

Koncepcja miękkich czynników siły została wprowadzona do kanonu stosunków międzynarodowych w 1991 r. Autorem jest J. Nye, w który na jej potrzeby zdefiniował trzy segmenty potęgi: wojskową, ekonomiczną i miękkie środki oddziaływania (tab. 1). Koncepcja *soft power* kładzie nacisk na zdolność osiągania celów dzięki własnej atrakcyjności, która wyrasta z wyznawanych wartości, kultury danego kraju, ideałów politycznych i realizowanej polityki. W *soft power* przedkłada się negocjacje, dyplomację i prawo międzynarodowe ponad użycie siły, zachętę ponad przymus

³ R. Łoś, *Potęga — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, w: Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności, red. T. Domański, Wyd. UŁ, 2016.

⁴ A.F.K. Organski, *World Politics*, New York 1967, s. 116–184.

⁵ J.G. Stoessinger, *The Might of Nations*, New York 1965, s. 21, za: R. Łoś, *Potęga — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, w: Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności, red. T. Domański, Wyd. UŁ, 2016.

i działania wielostronne (multilateralne) nad jednostronne⁶. Zarówno twarde jak miękkie czynniki siły są ważnymi atrybutami potęgi, aczkolwiek *soft power* są coraz częściej wykorzystywane przez globalnych graczy, którym brakuje tzw. „twardego podbrzusza”, m.in. przez Unię Europejską⁷.

Tabela 1. Wielosektorowość potęgi wg J. Nye’a

Segmenty potęgi	Formy zachowań politycznych	Główne instrumenty oddziaływania	Formy polityki państwowej
Potęga wojskowa	Przymus, odstraszenie, ochrona	Groźba, zastraszanie	Akcje prewencyjne, wojna, sojusze
Potęga ekonomiczna	Perswazja i przymus	Środki płatnicze i sankcje ekonomiczne	Pomoc humanitarna, łapownictwo, sankcje
Miękkie środki oddziaływania politycznego	Atrakcyjność, ustanawianie agend (przyciąganie oraz przekonywanie)	Wartości, kultura, jakość polityki, instytucjonalizm	Dyplomacja społeczna, multilateralizm

Źródło: J. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, WAiP, Warszawa 2007, s. 62.

1.2. Siła Unii Europejskiej i jej państw członkowskich

Ze względu na charakter i źródła oddziaływań, przyjął się więc podział na potęgę twardą (*hard power*) i miękką (*soft power*). O ile wyznaczenie siły jednostek politycznych jest nieco łatwiejsze w aspekcie twardej siły, bo odbywa się poprzez uwzględnienie danych liczbowych, to znacznie trudniej jest ocenić potencjał jednostki politycznej w sferze *soft power*. Ten niewymierny aspekt mocarstwowości powstaje bowiem w znacznej mierze w sferze subiektywnego odczucia czy tworzonego wrażenia.

Liczne instytuty badawcze podejmują próby oceny siły jednostek politycznych, koncentrując się albo na poszczególnych jej aspektach, np. militarnych, albo podchodząc do niej wielowymiarowo. Wskaźnikiem *stricte* militarnym jest np. Global Firepower Index⁸. Ranking państw powstaje w oparciu o analizę ponad 40 wskaźników dotyczących zdolności do prowadzenia działań wojennych i wielkości konwencjonalnych sił zbrojnych (w analizie uwzględnia m.in. liczbę ludności, w tym osób zdolnych do służby wojskowej, liczbę rezerwistów, siłę lotnictwa, czołgów, piechoty i floty oraz wskaźniki ekonomiczne takie jak wydatki na wojsko, rezerwy walutowe, produkcja ropy naftowej, ilość dróg i torów kolejowych). 10 pierwszych miejsc w tym rankingu zajęły w kolejności: USA, Rosja, Chiny, Indie, Francja, Wielka Brytania, Japonia, Turcja, Niemcy, Egipt, a więc są wśród nich 3 państwa UE (w pierwszej 30. znalazły się także: Włochy – 11, Polska – 19, Hiszpania – 27, Grecja – 28, Szwecja – 29).

⁶ J. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, WAiP, Warszawa 2007.

⁷ D. Milczarek, *Rola międzynarodowa UE jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” 2003, t. 1.

⁸ *Global Firepower Index* (2016), MilitaryFactory.com Network 2016
<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>

Podejście wielowymiarowe w wyznaczaniu siły państw proponuje Sułek⁹. W obliczeniach wykorzystuje: czynnik ekonomiczny (PKB), militarny (wydatki wojskowe i liczba żołnierzy służby czynnej), demograficzny (liczba ludności) i geograficzny (powierzchnia kraju). Stopę wydatków wojskowych traktuje natomiast jako wagę, która państwo przykłada do bezpieczeństwa. Potęgą ogólna państw świata jest dla Autora syntetycznym wyrażeniem zdolności do działań zbiorowych określonej liczby ludności w określonym czasie i przestrzeni (potęga poszczególnych państw jest ułamkiem potęgi świata, wyrażona w milimirach).

Analizując wyniki Sułka w trzech wybranych latach można zauważyć kształtujący się trend w układzie międzynarodowym. W ostatnim ćwierćwieczu trwała pozostała tylko pozycja lidera (USA), a tuż za nim ogromny przyrost siły zanotowały Chiny (awansowały z miejsca 4. na 2., przy 4-krotnym wzroście swojej potęgi), Indie (blisko dwukrotny wzrost siły) i Brazylia (wzrost siły o 32%). Spektakularnych wzrostów doświadczyły też inne państwa rozwijające się (Nigeria, Wietnam, Egipt czy Indonezja). Natomiast wszystkie mocarstwa europejskie (Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania) oraz Japonia zmniejszyły swoją siłę oddziaływania w środowisku międzynarodowym. W zestawieniu tym UE nie jest traktowana jako oddzielny podmiot. Gdyby była tak definiowana (poprzez sumowanie wartości siły dla wszystkich państw członkowskich), zajęłaby drugą pozycję w 2003 r. z wynikiem 182,164mM, lecz w 2015 r. byłaby już na trzeciej pozycji (144,892 mM). W obliczu tak dynamicznych zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym, wynik ten powinien stać silnym argumentem na rzecz pogłębienia integracji europejskiej i wzmacniania wspólnej siły.

Tabela 2. Potęga 10 najsilniejszych państw świata (w milimirach)

Lp.	1992		2003		2015	
	państwo	[mM]	państwo	[mM]	państwo	[mM]
1	USA	159,676	USA	174,418	USA	152,204
2	Japonia	67,688	Chiny	67,867	Chiny	149,963
3	Niemcy	41,543	Japonia	53,852	Indie	44,858
4	Chiny	37,397	Niemcy	34,200	Japonia	33,402
5	Francja	29,871	Indie	30,817	Brazylia	30,149
6	Włochy	27,738	Francja	27,542	Niemcy	26,324
7	Rosja	26,721	Wielka Brytania	25,957	Rosja	24,819
8	Wielka Brytania	25,274	Włochy	22,984	Wielka Brytania	21,630
9	Indie	24,646	Brazylia	21,653	Francja	21,236
10	Brazylia	22,851	Kanada	20,417	Kanada	19,194

Źródło: R. Białokórski, R. Kobryński, M. Sułek, *Potęga państw 2017. Międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgotryczny*, ASPRA – JR, Warszawa, 2017.

Przykładem wskaźnika, który ujmuje moc państw w sposób syntetyczny, biorąc pod uwagę zarówno siłę miękką, jak i twardą (choć przewagę daje tej drugiej) jest

⁹ M. Sułek, *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Rambler, Warszawa 2013.

Indeks Mocy Państw (IMP)¹⁰. Moc państwa jest traktowana jako suma kapitału ekonomicznego (wielkość PKB wg PSN, rating kraju, liczba bogatych obywateli), militarnego (wydatki na wojsko, produkcja i sprzedaż broni, wydatki na wojsko w relacji do PKB, wielkość służb mundurowych, posiadanie broni atomowej), geograficznego (powierzchnia), demograficznego (wielkość populacji oraz wskaźnik obciążenia demograficznego osobami 65+), a także efektywności wykorzystania zasobów naturalnych (wielkość energii produkowanej w kraju, samowystarczalność energetyczna), siły kultury (liczba uczelni na liście szanghajskiej) i siły dyplomacji (członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, członkostwo w najważniejszych organizacjach międzynarodowych i przewodnictwo w organizacjach międzynarodowych). Indeks mocy państw przyjmuje wartości od 0 do 100 pkt, gdzie najpotężniejsze państwo ma największy wskaźnik udziału w całości.

Tabela 3. Dziesięć najpotężniejszych krajów świata według IMP oraz potencjał UE

Poz.	Kraje	Indeksy (w punktach)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
1	USA	16,22	13,66	31,03	7,12	4,08	24,40	7,60	6,16
2	Chiny	12,49	16,37	8,21	7,31	17,02	10,80	9,69	6,09
3	Rosja	5,25	3,18	8,99	12,75	1,87	0,60	5,33	7,79
4	Indie	5,24	6,61	3,04	2,32	16,26	0,20	2,17	0,09
5	Niemcy	3,09	3,70	3,35	0,27	1,15	7,60	0,56	0,16
6	W. Bryt.	2,96	2,38	4,11	0,19	0,93	7,40	0,58	6,14
7	Francja	2,78	2,26	4,37	0,43	0,97	4,40	0,67	7,82
8	Japonia	2,43	3,65	1,44	0,28	1,77	3,20	0,12	3,09
9	Brazylia	2,40	2,42	1,25	6,51	2,62	1,20	1,24	1,79
10	Kanada	2,03	1,51	0,82	7,08	0,55	3,80	2,23	0,16
	UE	18,42	19,00	19,80	3,06	3,30	37,80	7,88	27,43

Indeksy: 1 – mocy państw, 2 – kapitału, 3 – militaryzacji, 4 – ziemi, 5 – zasobów ludzkich, 6 – kultury, 7 – zasobów naturalnych, 8 – dyplomacji.

Źródło: <http://index.ineuropa.pl>

Najsilniejszym krajem są USA (16,22 pkt), na drugim miejscu znalazły się Chiny, następnie Rosja, Indie, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Japonia, Brazylia i Kanada. Podobnie jak w przypadku większości rankingów porównujących siłę państw, także w tym ujęciu wśród dziesięciu największych potęg znajdują się 3 państwa unijne, których potencjał jest zbliżony. Jeśli siła UE zostałaby ujęta tak, jak wszystkie państwa indeksu i gdyby stała się ona federacją z jednym rządem, to potęga takiego układu hipotetycznie byłaby wyższa niż potęga USA. Moc UE wynosiłaby 18,16 pkt., ale już po wykluczeniu Wielkiej Brytanii osiągnęłaby drugą pozycję (15,46 pkt.). Wyniki wskazują, że UE jest potęgą kulturową, niekwestionowanym liderem w obszarze dyplomacji i ma najwyższy indeks kapitału. Dominuje więc w wybranych sektorach gospodarczych, ale przede wszystkim w obszarze *soft power* (dużym

¹⁰ Indeks mocy państw, <http://index.ineuropa.pl>

potencjałem miękkich środków charakteryzują się zarówno poszczególne państwa jak i sama UE jako symbol zjednoczonej Europy).

Potwierdzają to wyniki raportu publikowanego corocznie przez Portland Communications i University of Southern California¹¹, który pozycjonuje państwa wyłącznie według miękkiej siły. Punkty przyznawane są w oparciu o sześć kryteriów: rząd, kultura, edukacja, przedsiębiorczość, rozwój cyfrowy i zaangażowanie na arenie międzynarodowej¹², a dane pochodzą od instytucji państwowych i od respondentów z poszczególnych państw. Do niedawna, liderem była Wielka Brytania, ale w 2017 r. pierwsze miejsce zajęła Francja (jej przewaga nad Wielką Brytanią jest co prawda nieznaczna i wynosi 0,03 pkt, ale imponujący jest awans Francji z piątego miejsca rankingu w 2015 r.). Wpływ na ten wynik miała z jednej strony decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, a z drugiej wybór prezydenta Macrona, którego polityka zyskała aprobatę zarówno krajową jak i międzynarodową. 10 państw o najwyższym wskaźniku miękkiej siły wg rankingu Soft Power 30 to w kolejności: Francja, Wielka Brytania, USA¹³, Niemcy, Kanada, Japonia, Szwajcaria, Australia, Szwecja, Holandia. Spośród 30 badanych państw o najwyższej sile oddziaływania w obszarze *soft* aż 17 to kraje członkowskie UE.

Potęga USA ma bez wątpienia charakter wielowymiarowy¹⁴. To jedyne supermocarstwo w wymiarze geostrategicznym – pod względem militarnym jest najsilniejszym państwem świata (w 2016 r. wydatki militarne wyniosły 611 mld dolarów, drugie największe poniosły Chiny – 215 mld, a trzecie – Rosja – 69 mld)¹⁵. USA rozwinęły najbardziej skuteczne instrumenty wojskowe, o ogromnych i innowacyjnych możliwościach technologicznych. Kraj ten jest także największą i najważniejszą gospodarką świata. UE jest z kolei potęgą w obszarze *soft power* i poważnym graczem w rywalizacji geoeconomicznej, tj. w walce o zdobycie i utrzymanie roli w gospodarce światowej. UE jest potęgą ekonomiczną (to największy na świecie eksporter), zdolną do konkurowania ze Stanami Zjednoczonymi i gospodarkami Azji oraz do negocjowania kwestii międzynarodowego handlu i finansów na równych warunkach. UE jako całość jest też drugą potęgą militarną (wydatki wojskowe, produkcja broni, wielkość wojska etc.), ale jej dystans do lidera zarówno pod względem wydatków jak i skuteczności wykorzystywanych instrumentów jest ogromny.

¹¹ Soft Power 30, *A global ranking of soft power 2017*

<https://softpower30.com/wp-content/uploads/2017/07/The-Soft-Power-30-Report-2017-Web-1.pdf>

¹² Uwzględniane są m.in. wkład danego państwa w ogólny rozwój świata, zasięg jego kultury, poziom realizacji przez rząd podstawowych wartości (pokój, poszanowanie prawa człowieka i demokracja), panujący w kraju klimat dla biznesu i innowacji, a także poziom edukacji społeczeństwa oraz możliwości kształcenia się. Pod uwagę bierze się także inne czynniki, np. wyniki państwa w sporcie, czy liczbę restauracji z gwiazdkami Michelin.

¹³ Miękką siłą USA spadła w odniesieniu do poprzednich zestawień, głównie na skutek ostatniej kampanii prezydenckiej i jakości dyskursu w polityce.

¹⁴ Szerzej o roli i pozycji USA: Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Znak, Kraków, 2004.

¹⁵ <https://www.sipri.org/databases/milex>

Tabela 4. Główne segmenty Wielkiej Polityki

Segment	Główni gracze	Aktorzy o aspiracjach globalnych
Geostrategiczny	USA – jedyne supermocarstwo	UE, Chiny, Rosja, Japonia, Indie
Geoeconomiczny	Rywalizacja Triady: USA-UE-Azja Wsch. (m.in. Japonia, Chiny)	korporacje transnarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe
Miękka siła	Triada: UE-USA-Japonia	korporacje transnarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe, ugrupowania religijne

Źródło: D. Miłoszewska, *Trójplaszczynowa szachownica*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010, s. 71.

1.3. Ograniczenia mocarstwowości UE

Wzmacnianiu siły UE utrudnia sama jej istota. W sensie politycznym, Unia Europejska jest hybrydą klasycznej organizacji międzypaństwowej i ponadnarodowej. Składa się z 28 państw i sama nie jest tradycyjnie rozumianym państwem, chociaż ma cechy państwowości (szczególna sytuacja miała miejsce do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w 2009 r., kiedy brak osobowości prawnomiędzynarodowej oznaczał niejasny charakter prawny, na podstawie którego wchodziła w interakcje z innymi uczestnikami). Na zróżnicowanie polityczne nakłada się zróżnicowanie kulturowe wielonarodowego kontynentu, W efekcie, złożoność organizacyjna i kulturowa UE musi uwzględniać różnice strukturalne między państwami, a także definiować interes wspólnotowy poprzez harmonizację różnych, często sprzecznych interesów narodowych (heterogeniczna UE stoi więc przed znacznie trudniejszym zadaniem niż mające rozpoznanie własnych interesów państwo narodowe). Sytuacja ta powoduje, że UE cechuje brak przywództwa politycznego, tj. wyraźnie określonego ośrodka decyzyjnego realizującego jej interesy jako całości. W procesie integracji poszerzano zakresy aktywności UE, ale to kraje członkowskie korzystając ze swoich suwerennych praw same wyznaczały formy i kierunki tego procesu (za pomocą powołanych do tego celu instytucji) oraz definiowały cele strategiczne. Także w sferze gospodarczej, duże zróżnicowanie państw członkowskich prowadzi do odmiennego określania priorytetów i interesów krajów i UE jako całości. Stworzenie sprawnego, ponadnarodowego centrum decyzyjnego w obszarze polityki i gospodarki mogłoby usprawnić funkcjonowanie UE, ale właśnie ze względu na zróżnicowane interesy państw członkowskich, utrata wewnętrznej suwerenności budzi ich zdecydowany sprzeciw. UE cechuje również deficyt demokracji w jej strukturach - w procesie integracji organy UE zyskują nowe kompetencje, ale nie towarzyszy temu wzrost społecznej kontroli. Przekłada się to na brak zaufania mieszkańców do instytucji i polityki UE, co wyraźnie widać w wynikach badań¹⁶. Ostatnie (Eurobarometr, 2017)¹⁷

¹⁶ W sumie 56 proc. respondentów w UE deklaruje przywiązanie do UE - 5 punktów procentowych więcej niż w listopadzie 2016 r. To wciąż mniej niż odsetek osób deklarujących przywiązanie do swojego miasta (87 proc.), regionu (87 proc.) lub kraju (91 proc.).

¹⁷ *Dwa lata do wyborów europejskich w 2019 r. Badanie specjalne Eurobarometru Parlamentu Europejskiego*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Kwiecień 2017

wskazują na wysoki poziom społecznej dezaprobaty dla kierunków działań politycznych UE, co jest właśnie efektem prymatu interesów narodowych oraz różnic wartości kulturowych między krajami. Wysoki eurosceptycyzm, wynika w dużej mierze z decyzji politycznych ostatnich lat, m.in. związanych z migracją i migrantami. Duże frustracje budzą też działania wzmacniające zarządzanie gospodarcze i ingerujące w narodowe interesy ekonomiczne (większość respondentów uważa, że rządy narodowe powinny same decydować w najważniejszych kwestiach, np. dotyczących imigrantów i umów handlowych, tymczasem wyraźnie odczuwana jest dominacja stanowiska Berlina). Jakkolwiek niechęć mieszkańców UE wobec instytucji unijnych jest wysoka, to w 2017 r. zauważalna jest poprawa nastrojów (najniższy poziom aprobaty publicznej dla polityki gospodarczej UE zanotowano w 2016 r.). Wzrosła też liczba osób deklarująca wolę pozostania w strukturach UE (obecnie taką postawę reprezentuje 88% Niemców, 84% Hiszpanów, 82% Polaków i 80% Holendrów, 77% Węgrów, 76% Francuzów, 74% Szwedów i 58% Greków)¹⁸. Generalnie, zainteresowanie działaniami UE deklaruje 57% respondentów, ale prawie tyle samo (53%) odnosi wrażenie, że ich głos nie jest słyszany na poziomie europejskim (niedostateczny poziom demokracji). W debacie nad możliwymi scenariuszami dla przyszłości Europy aż 49% Europejczyków popiera ideę Europy kilku prędkości.

Ważnym elementem ograniczającym siłę UE jest też dotychczasowa forma i charakter Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Unii wyraźnie brakuje instrumentów dla realizacji polityki obronnej, a jej możliwości operacyjne są istotnie ograniczone (próby wzmocnienia polityki obronnej były niejednokrotnie przedmiotem sporów między państwami członkowskimi, np. w kwestii powołania stałego dowództwa operacyjnego UE, przekształcenia Eurokorpusu w załączek wspólnych sił zbrojnych UE czy zwiększenia wspólnego finansowania unijnych operacji). Dotychczasowy sposób funkcjonowania polityki bezpieczeństwa i obrony nie potwierdził siły i determinacji UE do skutecznego reagowania na globalne problemy. Zasadniczymi problemami polityki zagranicznej UE, które ograniczają jej zdolność do odgrywania poważnej roli w świecie są¹⁹:

- brak wspólnej strategii oraz forum dyskusyjnego, na którym zarówno rządy jak i instytucje mogłyby dyskutować najważniejsze kwestie dotyczące strategii polityki zagranicznej;
- rozwiązania instytucjonalne: słaba reprezentacja (na międzynarodowych spotkaniach Unię reprezentuje kilka podmiotów, co przekłada się na problemy w uzgodnieniu wspólnego stanowiska, a rotacyjna prezydencja utrudnia kontynuację obranych celów), wielość aktorów posiadających uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej (m.in. Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, prezydent Komisji Europejskiej, prezydent Rady), problemy koordynacji

599.336http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_synthesi_s_pl.pdf

¹⁸ Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org>

¹⁹ M. Tarnawski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa - rzeczywistość czy fikcja?* ZNZE WSiIZ 2008, nr 2.

między działaniami zarządzanymi przez struktury międzyrządowe w ramach WPZiB a pozostającymi w kompetencjach Komisji Europejskiej (w rezultacie instrumenty zewnętrzne polityk gospodarczych Wspólnoty są dość słabo powiązane z polityką zagraniczną i obroną oraz celami geopolitycznymi), a także skomplikowane procedury uzgodnieniowe i długotrwałość dyskusji nad kierunkami polityki zagranicznej UE (większość decyzji jest w dalszym ciągu podejmowanych jednomyślnie);

- budżet - bezpośrednio na WPZiB przeznaczona jest część budżetu (w 2016 r. było to 0,2 proc.)²⁰, a działania wojskowe są finansowane pozabudżetowo, tj. bezpośrednio przez państwa członkowskie, co stwarza przewagę dla państw najbogatszych i najbardziej aktywnych w sferze polityki obronnej;
- brak zdolności militarnych i gotowości do przeprowadzania operacji bojowych (UE jest bardziej zorientowana w kierunku operacji zarządzania kryzysowego niż tradycyjnej obrony terytorialnej, a jej misje mają charakter wybitnie pokojowy).

Niesprawna WPZiB wynika z odmiennych interesów geopolitycznych i tradycji strategicznych w państwach członkowskich. Różnice między państwami członkowskimi odpowiadają za słabość myśli geopolitycznej na szczeblu europejskim i generują trudności w wypracowaniu spójnej strategii polityki zagranicznej UE²¹. Grosse²² wskazuje na trzy główne linie podziałów wewnętrznych w zjednoczonej Europie: pierwsza – pomiędzy państwami opowiadającymi się za rozwojem współpracy wojskowej (m.in. Francją i Wielką Brytanią) a państwami neutralnymi lub sprzeciwiającymi się militaryzacji polityki obronnej UE (m.in. skandynawskimi), druga – dotycząca współpracy transatlantyckiej i roli NATO (czego najlepszym przykładem był konflikt wobec interwencji amerykańskiej w Iraku w 2003 r.) oraz trzecia - w kwestii stosunku i strategii wobec Rosji. Sytuację komplikuje opuszczenie UE przez Wielką Brytanię – kraju o największym budżecie obronnym Unii, co może osłabić jej zdolność do odgrywania ważnej roli w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa (szerzej o skutkach Brexitu w podrozdziale 5).

1.4 Europejska strategia globalna

W 2016 r. została zaprezentowana Europejska Strategia Globalna (ESG)²³. Dokument nie jest co prawda wiążący, ale ma istotne znaczenie w wymiarze symbolicznym. Jest wyrazem ambicji strategicznej autonomii Unii Europejskiej i będzie stanowić podstawę jej działań zewnętrznych w najbliższych latach²⁴. Biscop²⁵

²⁰ http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2016

²¹ 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.

²² T. G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8(40).

²³ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016.

²⁴ *Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Rada do Spraw Zagranicznych, 17 października 2016 r.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf>

zauważa, że ESG jest pierwszym unijnym dokumentem określającym żywotne interesy UE. Zaliczono do nich: pokój i bezpieczeństwo (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym), dobrobyt, demokrację (co ma znaczenie dla zapewnienia zewnętrznej wiarygodności i wpływu) oraz światowy ład oparty na prawie międzynarodowym (którego kluczową zasadą będzie multilateralizm, a centrum - ONZ). W strategii określono zasady, którymi będzie się kierować UE: jedność, zaangażowanie we współpracę międzynarodową na poziomie globalnym, odpowiedzialność (tj. zdolność do odpowiedzi na kryzysy w Europie, w jej bezpośrednim sąsiedztwie, a także globalnie) oraz partnerstwo z państwami, organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, ze społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w celu odpowiedzi na wspólne wyzwania. Dostrzeżono również współczesne problemy i wyzwania, przed którymi staje UE: „*Żyjemy w czasach kryzysu egzystencjalnego (...). Nasza Unia jest zagrożona. Nasz europejski projekt, który przyniósł bezprecedensowy pokój, dobrobyt i demokrację, jest obecnie kwestionowany. Na wschodzie, europejski porządek bezpieczeństwa został naruszony, a terroryzm i przemoc nękają Afrykę Północną i Bliski Wschód, a także samą Europę. Wzrost gospodarczy nie nadąga jeszcze za zmianami demograficznymi, napięcia pod względem bezpieczeństwa w Azji zaostrzają się, a zmiana klimatu powoduje dalsze zakłócenia*”.²⁶ W odpowiedzi na te wyzwania zdefiniowano priorytety działań zewnętrznych UE i założono zintegrowane podejście przy ich realizacji:

- bezpieczeństwo (które należy zapewnić poprzez zintensyfikowane działania w zakresie obronności, bezpieczeństwa cybernetycznego, zwalczania terroryzmu, a także w zakresie energii i strategicznej komunikacji, przy ściślejszej współpracy z NATO);
- odporność państw i społeczeństw na wschód i na południe od UE (poprzez ukierunkowanie działań na najpoważniejsze przypadki trudności rządowych, gospodarczych, społecznych oraz problemów w dziedzinie klimatu i energii oraz na pracę nad skuteczniejszymi politykami w zakresie migracji dla Europy i jej partnerów);
- zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych (realizowane poprzez zaangażowanie się UE w sposób praktyczny i pryncypialny w proces budowania pokoju, tj. bezzwłoczne działanie na wszystkich etapach konfliktu i spójne stosowanie wszelkich dostępnych polityk i narzędzi);
- łady regionalne oparte na współpracy (poprzez wspieranie dynamik regionalnych, zapewniających możliwość lepszego radzenia sobie z problemami związanymi z bezpieczeństwem, czerpania korzyści gospodarczych z globalizacji, wyrażania w pełniejszy sposób kultury i tożsamości, a także wywierania wpływu w sprawach o wymiarze światowym);

²⁵ Biscop S.: *The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics*, “Security Policy Brief”, no. 75.

²⁶ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016, s. 5.

- globalne rządzenie w XXI w. (poprzez dążenie do zmian na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, który zapewnia poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój oraz trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr, działając głównie na rzecz silnej Organizacji Narodów Zjednoczonych i wypracowując skoordynowane odpowiedzi wspólnie z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych)²⁷.

W raporcie zwraca się uwagę na konieczność zapewnienia UE wiarygodności i siły, które są niezbędne do odpowiedzialnego uczestnictwa w środowisku międzynarodowym. Wiarygodność UE ma się opierać na jedności, osiągnięciach, sile przyciągania, skuteczności i spójności polityk oraz na przestrzeganiu wspólnych wartości. Silniejsza Unia wymaga inwestowania we wszystkie wymiary polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony (od badań i zagadnień dotyczących klimatu do kwestii dotyczących infrastruktury i mobilności, od kwestii dotyczących handlu i sankcji po dyplomację i kwestie rozwoju), bo w dzisiejszym niestabilnym świecie miękka siła jest już niewystarczająca. Bezpieczeństwo UE, uznane za żywotny interes i priorytet działań zewnętrznych Wspólnoty, stanowi generalnie temat przewodni całego dokumentu (choć strategia ogranicza się do wyliczenia zagrożeń, wyzwań i szans, co jest niewystarczające dla określenia realistycznej strategii operacyjnej i preparacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa). ESG dowodzi, że UE jest zainteresowana skutecznym systemem zarządzania globalnego w XXI w. i ma aspirację do transformowania a nie tylko do podtrzymywania istniejącego systemu. Jest bez wątpienia wyrazem ambicji strategicznych UE i może stać się podstawą gruntownej zmiany modelu prowadzenia polityki zagranicznej. Warunkiem jest oczywiście skuteczna jej realizacja.

1.5. Siła UE a Brexit

Wielka Brytania jest drugą co do wielkości gospodarką UE i drugim największym płatnikiem netto do budżetu UE (wkład na poziomie 10%). Utrata tak istotnego członka nie jest korzystna dla UE pod względem finansowym i gospodarczym, choć szacuje się, że w rozrachunku ekonomicznym to Wielka Brytania poniesie większe koszty niż UE²⁸. Z pewnością obie strony będą dążyły do ukształtowania nowych, wzajemnych relacji, które zminimalizują straty, ale forma zacieśnionej współpracy, na którą zgodzi się UE pozostaje na razie niewiadomą (ze względów politycznych państwa UE mogą nie być skore do przyznania Wielkiej Brytanii znacznych przywilejów, aby nie ustanawiać precedensu i nie zachęcać innych członków do podobnej decyzji). Brexit osłabia UE przede wszystkim wizerunkowo, bo

²⁷ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 2016.

²⁸ Rynek Unii jest znacznie ważniejszy dla Wielkiej Brytanii pod względem powiązań gospodarczych niż rynek brytyjski dla UE. Ok. 50% brytyjskiego eksportu skierowane jest do UE, podczas gdy tylko ok. 10% unijnego do Wielkiej Brytanii: Global Counsel, *BREXIT: Potential impact on the UK and EU*, czerwiec 2015, www.global-counsel.co.uk/system/files/publications/Global_Counsel_Impact_of_Brexit_June_2015.pdf

pierwszy raz w historii proces integracji został odwrócony. Może też wzmacniać sceptyczną postawę innych państw wobec procesu pogłębiania współpracy i przyczyniać się do większego zainteresowania ideą integracji wybiórczej lub koncepcją Europy wielu prędkości²⁹. Z UE wystąpił kraj o najsprawniejszej dyplomacji oraz o największym w ugrupowaniu budżecie obronnym, co osłabia *soft power* UE i ogranicza jej siłę w obszarze bezpieczeństwa. Z drugiej strony, paradoksalnie, Brexit można też odczytywać jako sukces UE: Wielka Brytania zdecydowała się opuścić wspólnotę, bo wykreowany przez UE system stabilności i bezpieczeństwa stał się komfortowy, naturalny i trwały, a było jednym z priorytetowych celów integracji europejskiej. Możliwa jest też sytuacja, że po wyjściu Wielkiej Brytanii proces integracji jednak przyspieszy. Brytyjskie stanowisko od zawsze cechowały wstrzeźliwość wobec delegowania uprawnień do instytucji wspólnotowych oraz preferencja dla międzyrządowego modelu podejmowania decyzji. W rezultacie, członkostwo Wielkiej Brytanii w UE charakteryzuje się systemem różnego rodzaju wyłączeń z polityk wspólnotowych (kraj ten nie członkiem unii monetarnej i strefy Schengen, korzysta z rabatu w składce do unijnego budżetu oraz z opt-out w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Wielka Brytania była też przeciwna wzmocnieniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, więc Brexit oznacza koniec weta wobec przyspieszania integracji UE w obszarze obronności. Niemniej jednak, kraj ten wnosił istotny wkład finansowy i operacyjny, więc jego odejście oznacza polityczne i praktyczne osłabienie WPBiO, stawiające pod znakiem zapytania jej dalsze istnienie w dotychczasowej formie oraz zdolność UE do realizacji celów przyjętych w europejskiej strategii globalnej. Coraz głośniejsze stają się na przykład głosy Niemiec i Francji (wspierane przez Hiszpanię, Włochy) wzywające do pogłębienia współpracy obronnej w wąskiej grupie (możliwość uruchomienia mechanizmu stałej współpracy strukturalnej dają zapisy protokołu 10 Traktatu o UE, które pozwalają na utworzenie rdzenia obronnego Unii przez państwa chcące zacieśniać taką współpracę; jest to możliwe także poza mechanizmami traktowymi, analogicznie do umowy z Schengen). Sytuację może złagodzić poważne podjęcie kwestii WPBiO w negocjacjach warunków opuszczenia UE przez Wielką Brytanię i zapewnienie możliwości współpracy obu stronom we wszystkich wymiarach WPBiO - operacyjnym, rozwoju zdolności i przemysłowym³⁰. Bez względu na uregulowanie kwestii związanych z wystąpieniem Wielkiej Brytanii, priorytetem powinno być wzmocnianie jedności UE. Jak podkreśla Kissinger *”zjednoczona Europa będzie wielkim mocarstwem, podzielona – stanie się drugorzędym podmiotem sceny politycznej”*³¹.

²⁹ K. Borońska-Hryniewiecka, E. Kaca, S. Płóciennik, P. Toporowski, *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie - stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, 2016.

³⁰ *Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO*;
<http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-43-1393>

³¹ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Wyd. Philip Wilson, Warszawa 1996, s. 887.

Zakończenie

Unia Europejska jest istotnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, ale nad jej interesami geopolitycznymi przeważają interesy najsilniejszych państw członkowskich - Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec – krajów o zbliżonym potencjale, które w rankingach siły jednostek politycznych zajmują czołowe miejsca. Znajduje to odbicie w rozwiązaniach instytucjonalnych – UE nie realizuje konkretnej geostrategii, a procedury decyzyjne opierają się na mechanizmach międzyrządowych. UE jako całość jest co prawda drugą potęgą militarną, ale jej dystans do lidera (USA) zarówno pod względem wydatków jak i skuteczności wykorzystywanych instrumentów jest ogromny. Dotychczasowa forma i charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są jednym z najważniejszych elementów ograniczających siłę UE. Wzmacnianie jedności jest też trudne z uwagi na istotę UE - jej złożoność organizacyjna UE musi uwzględniać różnice strukturalne między państwami, a także definiować interes wspólnotowy poprzez harmonizację różnych, często sprzecznych interesów narodowych. UE jest natomiast niekwestionowaną potęgą w obszarze *soft power* i poważnym graczem w rywalizacji geoekonomicznej. Jej potencjał pozwala na bycie czołowym uczestnikiem procesu kształtowania nowego ładu. Wyrazem tej ambicji jest przyjęta w 2016 r. Europejska Strategia Globalna – dokument definiujący główne wyzwania i cele oraz będący podstawą jej przyszłych działań w środowisku międzynarodowym. Realizacja założeń tej strategii może pozwolić UE na sprostanie wyzwaniom w zakresie kształtowania bezpieczeństwa, zdefiniowania relacji z ważnymi partnerami w tej dziedzinie, tj. USA, NATO, Rosją, a także złagodzenia negatywnych skutków opuszczenia UE przez Wielką Brytanię. Wobec perspektywy przetasowania globalnego porządku, potencjał UE pozwala na podjęcie działań, w efekcie których może ona odgrywać większą rolę międzynarodową niż obecnie.

Literatura

- Białoskórski R., Kobryński R., Sułek M., *Potęga państw 2017. Międzynarodowy układ sił w procesie zmian. Raport potęgometryczny*, ASPRA – JR, Warszawa, 2017.
- Biscop S.: *The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics*, "Security Policy Brief", no. 75.
- Borońska-Hryniewiecka K., Kaca E., Płóciennik S., Toporowski P., *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie - stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, PISM, Warszawa, 2016.
- Brzeziński Z., *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Znak, Kraków, 2004.
- Grosse T. G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8(40).
- Howorth J., *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?* "Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48, nr 3.
- Kissinger H., *Dyplomacja*, Wyd. Philip Wilson, Warszawa 1996.
- Łoś R., *Potęga — ujęcie teoretyczne: definicja, struktura i oddziaływanie*, w: Międzynarodowe studia polityczne i kulturowe wobec wyzwań współczesności, red. T. Domański, Wyd. UŁ, 2016.

- Mayer H., *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, "Journal of European Integration" 2008.
- Milczarek D., *Rola międzynarodowa UE jako mocarstwa niewojkowego* „Studia Europejskie” 2003, t. 1.
- Miłoszewska D., *Trójpłaszczyznowa szachownica*, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2010.
- Moczulski L., *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Bellona, Warszawa 1999.
- Nye J., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, WAiP, Warszawa 2007.
- Organski A.F.K., *World Politics*, New York 1967.
- Stoessinger J.G., *The Might of Nations*, New York 1965.
- Sulek M., *Metodyka analizy geopolitycznej (na przykładzie potęgoterii)*, „Przegląd Geopolityczny” 2011, t. 3.
- Sulek M., *Potęga państw. Modele i zastosowania*, Rambler, Warszawa 2013.
- Tarnawski M., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa - rzeczywistość czy fikcja?* ZNZE WSiIZ 2008, nr 2.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa, Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, 2016.
- Eurobarometr, Dwa lata do wyborów europejskich w 2019 r. Badanie specjalne Eurobarometru Parlamentu Europejskiego*, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Kwiecień 2017, http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_synthesis_pl.pdf
- Global Counsel, *BREXIT: Potential impact on the UK and EU*, czerwiec 2015, www.global-counsel.co.uk/system/files/publications/Global_Counsel_Impact_of_Brexit_June_2015.pdf
- Global Firepower Index*, MilitaryFactory.com Network 2016, https://www.globalfirepower.com/http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2016
- <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Indeks Moc Państw, <http://index.ineuropa.pl>
- Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Rada do spraw zagranicznych, 17 października 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf>
- Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO*; <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-43-1393>
- Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org>
- Soft Power 30, A global ranking of soft power 2017*, <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2017/07/The-Soft-Power-30-Report-2017-Web-1.pdf>