



*Biuletyn Międzynarodowy
Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego*

Redakcja: Piotr Bajor (red. naczelny), Olga Plaze, Patrycja Lipold
Opiekun naukowy: dr hab. Michał Chorośnicki, prof. UJ.
Kontakt: ul. Jabłonkowskich 5, 31-007 Kraków
e-mail: biuletyn@inp.uj.edu.pl

Nr 7 (7), marzec 2008

Marcin Tarnawski

Czy Unia Europejska prowadzi wspólną politykę zagraniczną?

Problemy, z jakimi zetknęła się Unia Europejska podczas przygotowań do misji pokojowej w Czadzie ponowiły pytania dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Sytuacja międzynarodowa wymusza, a w przyszłości coraz częściej będzie wymuszać zajęcie wspólnego stanowiska przez Unię jako organizację. Chociaż można się sprzeczać na ile organizacja międzynarodowa może prowadzić wspólną politykę zagraniczną, to trzeba przyznać, że obecnie tylko jednolita postawa państw europejskich wobec najważniejszych problemów pozwoli Unii zaistnieć na arenie międzynarodowej, jako jednemu z głównych aktorów współczesnego świata. Jednak różne nieporozumienia, brak zgody państw członkowskich czy też opóźnienia w realizowaniu ustalonych już celów sprawiają, że Unia nie jest postrzegana jako silny i wiarygodny partner, z którym można rozwiązywać najważniejsze współczesne problemy międzynarodowe.

Podobne problemy dotyczyły misji w Czadzie i Republice Środkowo Afrykańskiej (*European Union Force Chad/CAR*). Źródłem konfliktu w Czadzie należy



szukać w sąsiednim Sudanie, kiedy to w 2003 roku wybuchły zamieszki w Darfurze (zdominowany przez muzułmanów rząd w Chartumie postanowił rozprawić się z paramilitarną Sudańską Armią Wyzwolenia). Polityczny konflikt w Darfurze szybko przerodził się w masakry ludności cywilnej, co spowodowało, iż do Czadu ruszyła fala uchodźców. Toczące się od kilku lat walki sprawiły, że zginęło kilkaset tysięcy ludzi, a kilka milionów musiało opuścić swoje domy, natomiast region graniczny pomiędzy Sudanem, Czadem a Republiką Środkowej Afryki stał się jednym z najbardziej niebezpiecznych regionów na świecie. Jedynie Francja, jako było państwo kolonialne, była zainteresowana trwającymi walkami, zresztą w Czadzie stacjonowały francuskie wojska. Dopiero z inicjatywy prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, Unia również zainteresowała się tym regionem Afryki (na podjęcie działań przez UE nalegał także francuski minister spraw zagranicznych Bernard Kouchner). Misja UE ma towarzyszyć utworzonej w lipcu 2007 roku, liczącej 26 tys. osób wspólnej grupie operacyjnej Unii Afrykańskiej i ONZ w Darfurze. Podstawą do wysłania wojsk europejskich do Czadu była rezolucja Rady Bezpieczeństwa NZ z dnia 25 września 2007 r. (*UN Security Council Resolution 1778/2007*). Zasadniczym celem obecności Unii jest działanie na rzecz bezpieczeństwa w Republice Czadu, w szczególności pomoc w ochronie osób zagrożonych, zwłaszcza uchodźców i wysiedlonych, ułatwianie niesienia pomocy przez organizacje humanitarne oraz pomoc w ochronie personelu ONZ.

Przy takich okazjach powraca kwestia możliwości operacyjnych Unii Europejskiej. Trudno spodziewać się jednak osiągnięć i sukcesów, jeśli już w kwestiach politycznych brak jest zgody wśród państw europejskich. Dobrym tego przykładem są przygotowania do największej operacji militarnej, jaką Unia przeprowadziła do tej pory - misji mającej poprawić bezpieczeństwo ludności Czadu i uciekinierów z pobliskiego Darfuru. Pomimo optymistycznych zapowiedzi i nadziei, jakie Unia wiązała z tą operacją, jak na razie pojawiały się tylko same trudności. Chociaż, jak wspomniano, decyzja o wysłaniu wojsk do Czadu (rezolucja RB NZ) zapadła we wrześniu 2007 roku, państwa Unii Europejskiej nie mogły dojść do porozumienia przez kolejne kilka miesięcy. W momencie, gdy takie porozumienie osiągnięto (wojska wysyłają m. in. Francja, Polska, Irlandia, Szwecja, Austria, Rumunia, Belgia, Holandia i Finlandia) pojawiły się problemy natury finansowej i logistycznej. Po pierwsze, Unia zagwarantowała tylko ok. 100 mln euro na pokrycie kosztów dowództwa operacji, resztę musiałyby pokryć państwa biorące udział w akcji. Po drugie, jeszcze większym problemem było zagwarantowanie zabezpieczenia logistycznego misji, chodziło przede wszystkim o transport do Czadu oraz śmigłowce niezbędne do sprawnego poruszania się w rejonie konfliktu.



Niestety żadne z europejskich państw nie spieszyło się z oddaniem do dyspozycji UE potrzebnych maszyn (podobne problemy ma NATO w Afganistanie). Niestety, Unia nie posiada własnego lotnictwa, a przyznać trzeba, że dzisiaj jest to podstawa do przeprowadzania szybkich i skutecznych operacji militarnych.

Traktując problem szerzej, obecność, a raczej jej brak, w miejscach gdzie toczą się konflikty jest tylko wstępem do dyskusji dotyczącej globalnych aspiracji Unii. Przecież oczywistym wydaje się fakt, iż jeśli ktoś pretenduje do odgrywania znaczącej roli na arenie globalnej to powinien o wiele aktywniej angażować się w rozwiązanie takich konfliktów jak w Kongo i Czadzie. I bynajmniej UE nie powinna rozpowszechniać informacji o rzekomych sukcesach w Kongo, jeśli po kilku latach obecności sił unijnych toczy się tam wojna domowa, a do Czadu nie ma kto zapewnić transportu i za ten transport zapłacić. Trzeba zdać sobie sprawę z faktu, iż dzisiaj szeroko rozumianą politykę zagraniczną i bezpieczeństwa prowadzi się w Iraku i Afganistanie, na Bliskim Wschodzie, w Chinach i Rosji. Trudno więc mówić o sukcesach jeśli kogoś tam nie ma. Zresztą nie chodzi nawet o sukcesy, których przecież nie odnosi się z dnia na dzień. Stany Zjednoczone mają problemy w Iraku, Afganistanie, nie doprowadziły też do rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Jednak sam fakt obecności w tych regionach, zdolność do interwencji w tylu miejscach świata oraz jasno wyrażona wola zaangażowania się w rozwiązanie właśnie takich konfliktów, pozwalają stwierdzić, że jak dotąd globalnym mocarstwem w dalszym ciągu pozostają Stany Zjednoczone.

Oczywiście trzeba pamiętać, że misje wojskowe, które prowadzi UE mają ściśle określony profil (patrz *zadania petersberskie*). Ponadto część państw europejskich jest zaangażowana militarnie zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie i być może stąd problemy logistyczne z dotarciem do Czadu. Unia nie jest państwem, a wspólna polityka zagraniczna w zasadzie dopiero się tworzy. Jednak nie da się uniknąć zasadniczego pytania: dlaczego Unia Europejska nie jest obecna tam gdzie decydują się najważniejsze sprawy bezpieczeństwa światowego?

Dyskutując o wspólnej polityce zagranicznej nie sposób uniknąć problemu Bałkanów, a ostatnio zwłaszcza problemu Kosowa. Chociaż niepodległość byłej serbskiej prowincji uznały już największe państwa Europy: Francja, Wielka Brytania, Bułgaria, Dania, Belgia, Finlandia czy Austria, to jednak nadal problemy z zaakceptowaniem tego faktu mają miejsce na Słowacji, w Rumunii, Cyprze i w Hiszpanii. Należy zastanowić się dlaczego tak się dzieje? Może się wydawać, że Kosowo to problem lokalny, jednak jest to mylące stwierdzenie, a kwestia Kosowa jest wyzwaniem dla całej Europy. Chociaż przez ostatnie kilkanaście lat Serbia była krytykowana (a nawet izolowana) z powodu wojen rozpętanych przez Miloszevicia,



a jej przywódcy rzadko znajdowali zrozumienie, to dziś jednak, gdy Kosowo ogłosiło niepodległość okazuje się, że serbscy politycy nagle zyskali sojuszników.

Pytania kto ma rację i po której stronie się opowiedzieć pozostają bez odpowiedzi. Mimo, iż w tym przypadku nie ma prostych rozwiązań, to jednak odpowiedź należy znaleźć. Dlatego trudno uznać za jasno i precyzyjnie wyrażone to stanowisko, które zostało ogłoszone po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE. Chociaż wszyscy zdawali sobie sprawę, że deklaracja UE będzie tylko gestem politycznym (Unia nie posiada osobowości prawnej, więc jej decyzje nie wywołują skutków prawnych) to jednak wydaje się, że kompromis osiągnięty przez słoweńską prezydenturę jest niewystarczający. W gruncie rzeczy trudno nawet uznać, że udało się przewyciężyć podziały i przyjąć wspólne, jednolite stanowisko UE w sprawie Kosowa. Przyjęta deklaracja głosi, że „każdy kraj, w zgodzie ze swoją narodową praktyką i zasadami prawa, a także prawem międzynarodowym, może nawiązać stosunki z Kosowem jako niepodległym krajem”. Zasadnicze pytanie brzmi: gdzie jest tutaj wspólne stanowisko? Przecież w gruncie rzeczy to pozostawienie wolnej ręki państwom członkowskim UE. Zarówno przed ogłoszeniem deklaracji, jak i po jej ogłoszeniu, każde państwo Unii mogło uznać niepodległość Kosowa, jak i nie uznać. Jeżeli tak ma wyglądać kompromis w polityce zagranicznej Unii, to trudno spodziewać się, żeby głos Unii był zauważalny na świecie, skoro każde państwo tejże Unii może postąpić według własnego uznania.

Warto więc zastanowić się co należy zrobić, by znaleźć wyjście z tej patowej sytuacji. Wydaje się, że zasadniczym problemem wspólnej europejskiej polityki zagranicznej jest brak politycznej woli państw członkowskich, aby zaakceptować fakt, iż Unia (jako organizacja) powinna odgrywać większą rolę w polityce zagranicznej. Wśród zasadniczych problemów wspólnej unijnej polityki zagranicznej wyróżnić możemy:

- **Brak wspólnej strategii.** UE brakuje forum dyskusyjnego, na którym zarówno rządy jak i instytucje mogłyby przedyskutować najważniejsze kwestie dotyczące strategii polityki zagranicznej. Nawet przyjęta kilka lat temu Europejska Strategia Bezpieczeństwa jest już dokumentem w ogromnej części nieaktualnym, a ponadto zawiera zbyt ogólne i mało przydatne zapisy. Dlatego też pierwszym krokiem powinno być wypracowanie szczegółowych strategii w odniesieniu do Rosji, Chin, najbliższych sąsiadów, a przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Bynajmniej nie chodzi tutaj o bardzo ogólne dokumenty, jakie już się zresztą pojawiały, mowa raczej o zwięzłych, szczegółowych celach, jasno określonych środkach ich realizacji oraz konkretnych propozycjach działań z określonym czasem realizacji.



- **Słaba reprezentacja.** Rotacyjna prezydencja znacząco osłabia zdolność Unii do odgrywania poważnej roli w świecie. Państwa negocjujące z Unią Europejską muszą akceptować zmieniającą się co pół roku osobę reprezentującą całą organizację (co jest ewenementem nawet wśród organizacji międzynarodowych). Konsekwencją tego jest brak kontynuacji w unijnej polityce zagranicznej (każda prezydencja ustala odrębne cele i właśnie na realizację swoich celów kładzie szczególny nacisk). Już sam dualizm stanowisk wewnątrzunijnych (Wysoki Przedstawiciel / Komisarz ds. zagranicznych) jest zbędny i powoduje niepotrzebne dublowanie.
- **Słaba identyfikacja / brak odpowiedzialności.** Państwa członkowskie UE bardzo słabo identyfikują się z polityką zagraniczną Unii, w zasadzie można stwierdzić, że nie czują się właścicielami tej polityki. Ciągłe żywa jest obawa, że polityka zagraniczna całej Unii zostanie zdominowana i przejęta przez największych i najsilniejszych jej członków. Należałoby więc zmniejszyć rolę półrocznej prezydencji oraz znacznie zwiększyć uprawnienia jednego z organów Unii odpowiedzialnego za politykę zagraniczną (Wysokiego Przedstawiciela, Komisarza ds. stosunków zewnętrznych lub w przyszłości wybieranego na określoną kadencję prezydenta). Ale przede wszystkim należy w taki sposób zorganizować proces decyzyjny, aby żadne z państw nie czuło się z niego wykluczone. Równocześnie mniejsze państwa będą musiały jednak zaakceptować fakt, iż silniejsi członkowie Unii mają często większe doświadczenie w radzeniu sobie ze skomplikowanymi sytuacjami i pogodzić się z ich wiodącą rolą.
- **Brak zdolności militarnych i gotowości do przeprowadzania operacji bojowych.** W unijnej polityce bezpieczeństwa zbyt często wspomina się o zarządzaniu kryzysami (*managing crises*), natomiast bardzo rzadko mówi się o ich zapobieganiu (*preventing*). Chociaż wiadomo, że misje UE mają charakter pokojowy, to jednak jeśli Unia chciałaby odgrywać znaczącą rolę w kształtowaniu nowego porządku światowego, musi odważyć się, jeśli zajdzie taka konieczność, na misje typowo militarne (zbrojne). Dopiero w momencie, gdy UE podejmie ryzyko opowiedzenia się po jednej ze stron konfliktu, zaangażuje się nie tylko w „sprzątanie” po walkach, ale w aktywne rozwiązanie jakiegoś problemu i weźmie pełną za to odpowiedzialność, będzie można powiedzieć o realnym prowadzeniu polityki bezpieczeństwa¹.

¹ zob. Raport z czerwca 2006 roku przygotowany przez: Leonard Mark, Charles Grant, *How to strengthen EU foreign Policy?*, http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_cfsp_3july06.pdf, (2008.02.27).



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