

ŚWIAT W ROCZNIKU
PAWEŁ J. BORKOWSKI

UNIA EUROPEJSKA – NOWE PRZYWÓDZTWO, STARE PROBLEMY

NOWI LIDERZY UE I ICH ZADANIA

Połowa 2014 r. była dla Unii Europejskiej przede wszystkim czasem niepozbanego napięć poszukiwania przywództwa na kadencję 2014–2019. Wybory do Parlamentu Europejskiego skończyły się niewielkim, acz ważkim zwycięstwem Europejskiej Partii Ludowej i gdy zgłoszony przez nią kandydat na nowego przewodniczącego Komisji uzyskał wsparcie kanclerz Niemiec, stało się jasne, że jedno z kluczowych stanowisk zostało obsadzone i tym samym Jean-Claude Juncker okazał się znanym elementem europejskiej układanki. Przedmiotem dyskusji w miesiącach wakacyjnych, a więc w czasie gdy oficjalne instytucje pracują mniej intensywnie, co nie wyklucza wysokiego natężenia zakulisowych rozgrywek, były stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wiadomo było, że jedno z nich powinien objąć reprezentant centrolewicy, także jedno reprezentant „nowych” państw członkowskich, wreszcie że zgodna z promowanymi standardami równości płci byłaby obecność przynajmniej jednej kobiety. Ponownie, podobnie jak w 2009 r., zaczęto od tej politycznej kalkulacji, nie zaś od kompetencji i predyspozycji poszczególnych kandydatów. Wraz z nowym sposobem wskazania przewodniczącego Komisji było to znakiem postępującej polityzacji sceny unijnej, co nie powinno zaskakiwać, lecz ostatecznie pomaga zerwać z wizerunkiem technokratycznego „rządu” Europy.

Jean-Claude Juncker w zestawieniu nowych liderów był osobą najbardziej znaną przywódcą państw i tym samym przewidywalną. Najdłużej urzędujący premier Luksemburga był „starym wyjadaczem” na brukselskich salonach, co pozwalało sądzić, że poruszanie się w gąszczu sojuszy i kontrsojuszy oraz meandry codziennej dyplomatycznej gry będą dla niego naturalnym dalszym ciągiem aktywności. Sam przewodniczący zaznaczył swoją autonomię, planując jako polityczny szef Komisji jej strukturę w odświeżonej formule. Jego jasno zadeklarowanym celem było podniesienie profilu politycznego tego ciała, zatem nie tylko i nie przede wszystkim technokratyczna sprawność, lecz także możliwość odgrywania roli generatora nowych, proeuropejskich rozwiązań; czyli rządzenia, a nie tylko zarządzania. Zapowiedzi te udało się do pewnego stopnia spełnić – siedmiu wiceprzewodniczących-koordynatorów i plan ożywienia gospodarki za pomocą europejskich inwestycji pokazały nowy, bardziej ambitny styl. Również zapowiedź nadawania bardziej znaczących tek zgłoszonym przez rządy kandydatkom zrywała z biernością nowego przewodniczącego wobec tradycyjnych negocjacji międzyrządowych.

Nad startem działalności Komisji cieniem położył się skandal związany z umowami, jakie rząd Luksemburga, w czasie gdy na jego czele stał Juncker, zawierał z wieloma międzynarodowymi korporacjami, a które w praktyce pozwalały im unikać płacenia podatków w innych państwach członkowskich. Dotyczyło to m.in. takich podmiotów jak Disney Company, Koch Industries i Skype. Co więcej, działało się to w okresie, gdy wszystkie rządy szukały oszczędności budżetowych i cięły wydatki. Dziennikarskie śledztwo ujawniło w sumie ponad trzysta takich umów¹ i choć nie zakończyło się postawieniem zarzutów prokuratorskich, to potwierdziło eurosceptyczną narrację o egoistycznych brukselskich, ponadnarodowych elitach, nieczułych na problemy zwykłych ludzi i dogadujących się tylko z możliwymi tego świata.

Debata nad składem nowej Komisji w Parlamencie Europejskim odbyła się w dniach 6–22 października i zakończyła dwiema zmianami. Zrezygnowała kandydatka ze Słowenii Alenka Bratušek, która miała objąć stanowisko komisarza ds. unii energetycznej – powodem było m.in. opublikowanie nagrania publicznego wykonywania przez nią antyunijnej piosenki oraz oskarżenia o autopromocję – jako urzędujący premier już po przegranych wyborach parlamentarnych sama siebie zgłosiła na stanowisko w KE². Zastąpiła ją Violeta Bulc.

Z kolei Węgier Tibor Navracsics spotkał się z zasadniczą krytyką w związku z działaniami jego partii Fidesz ograniczającymi mechanizmy demokracji pluralistycznej i musiał zrezygnować z objęcia swoim nadzorem problematyki kultury i praw obywatelskich. Ostatecznie ograniczono jego tekę ds. kultury, młodzieży i sportu³.

O wiele większą zagadką dla opinii publicznej był poszukiwany przewodniczący Rady Europejskiej. Jako kandydatów wymieniano prezydenta Estonii Toomasa Hendrika Ilvesa, byłego premiera Łotwy Valdisa Dombrovskisa, premiera Rzeczypospolitej Polskiej Donalda Tuska oraz duńską premier Helle Thorning-Schmidt. Trzy pierwsze osoby reprezentowały Europę Środkową i jednocześnie chadeków/liberałów, jedyna w tym zestawieniu kobieta była przedstawicielką partii wchodzącej w skład frakcji socjalistycznej. Co więcej, Donald Tusk kilkakrotnie zapewniał, że nie jest zainteresowany zamianą stanowiska w Polsce na uchodzący za wygodniejszy fotel przewodniczącego Rady. Oficjalnie Polska starała się uzyskać stanowisko wysokiego przedstawiciela dla stojącego na czele resortu spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Ostatecznie po intensywnych, acz niezbyt długich negocjacjach przywódca wybrał na dwuipółletnią kadencję Donalda Tuska. Już dzień wcześniej, po podaniu przez media informacji o rezygnacji premier Danii,

¹ „Tajne umowy z Luksemburgiem ws. ulg podatkowych. Zakłopotanie Junckera”, TVP.info, 7 listopada 2014 r., <http://www.tvp.info/17565869/tajne-umowy-z-luksemburgiem-ws-ulg-podatkowych-zaklopotanie-junckera>; dziennikarskie śledztwo prowadziło Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarstwa Śledczego ICIJ: <http://www.icij.org/blog/2014/12/spotlight-weakened-junker-officials-pledge-action>.

² „Alenka Bratušek, słoweńska kandydatka na komisarza UE, zrezygnowała”, PAP, 9 października 2014 r., <http://wiadomosci.wp.pl/kat,8311,title,Alenka-Bratuszek-slowenska-kandydatka-na-komisarza-UE-zrezygnowala,wid,16946025,wiadomosc.html>.

³ <http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artukul/inna-teka-dla-kandydata-na-komisarza-z-wgier-006190>.

wielu komentatorów uznało sprawę za przesądzoną, chociaż doświadczenia 2009 r. zalecały ostrożność.

Dynamika i treść negocjacji pozostaje tajemnicą, natomiast powszechne jest przekonanie, że polski premier wygrał dzięki poparciu kanclerz Angeli Merkel, która widziała w nim nie tylko potencjalnego sojusznika i osobę, z którą łączą ją bardzo dobre relacje osobiste, ale także przewodniczącego, którego zaakceptują łatwo Brytyjczycy. Był to zatem krok utrudniający w pewnym stopniu „Brexit”, którego Niemcy i spora grupa innych państw chcą uniknąć. Nominacja Tuska oznaczała także docenienie całej Europy Środkowej oraz rosnącej pozycji Polski w UE, co wynikało nie tylko z przewidywalności rządzących w Warszawie, ale także wyśmienitych na tle Europy wyników gospodarczych. Szybkość uzgodnienia sugeruje też, że wysuwanie Sikorskiego było wyłącznie manewrem dyplomatycznym, a zgodę polskiego premiera na kandydowanie kanclerz Niemiec uzyskała znacznie wcześniej, co pozwoliło jej odpowiednio przygotować grunt.

Rzeczywiście David Cameron oficjalnie powitał wybór Donalda Tuska bardzo ciepło, wskazując, że rozumie on, w domyśle: w odróżnieniu od wielu innych „starych federalistów”, konieczność reform w Unii. Powiedział m.in.: „Jestem oczywiście zachwycony tym, co Donald Tusk powiedział o znaczeniu reformowania UE, oraz jego odniesieniem się do troski, jaką Wielka Brytania przejawia względem Unii. Oczekuję współpracy z nim w kolejnych miesiącach i latach”⁴. Również ogólny ton komentarzy był zdecydowanie pozytywny i wskazywał na fakt wyboru osoby o większej wadze politycznej niż Herman Van Rompuy, reprezentującej nieco inne doświadczenia polityczne i osobiste, co powinno przyczynić się do „odświeżenia” instytucji, w szczególności wobec konfliktu na Ukrainie i szerzej imperialnej w swej istocie polityki rosyjskiej. Skrajną opinię w tym względzie wyraził Jan Techau z Carnegie Europe, który zatytułował swoją analizę „Donald Tusk na ratunek”, mając na myśli dziedzinę unijnej polityki zagranicznej. Podkreślając tendencję do renacjonalizacji, wyraźną ostatnio w UE, napisał m.in.: „Miejscem uzgodnień międzyrządowych między państwami członkowskimi jest Rada Europejska. Ktokolwiek jej przewodniczy, staje się pośrednim beneficjentem trendu do renacjonalizacji i ma zwiększoną możliwość wpływania na jej efekt. Ta możliwość wypływa również z bezpośredniego dostępu do liderów politycznych państw”. Analogicznego dostępu nie ma wysoki przedstawiciel, ani nawet przewodniczący Komisji. Dodatkowo nowy szef Rady mógłby wykorzystać słabości i spory między ESDZ a odpowiednimi dyrektoriatami Komisji, zatem „jeżeli Tusk będzie dążył do wpływania na politykę zagraniczną, ma większe szanse powodzenia niż lider każdej innej instytucji w brukselskim świecie”⁵.

Nieco inaczej kwestię tę widziały inne media zachodnioeuropejskie, w komentarzu przygotowanym przez Deutsche Welle mogliśmy przeczytać m.in.: „Wybór Donalda Tuska na sukcesora [poprzedniego przewodniczącego – P.B.] wydaje się właściwy. Jak dotąd wygląda na to, że posiada on niektóre zalety Van Rompuy, ale

⁴ <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/31/david-cameron-donald-tusk-european-council>.

⁵ J. Techau, *Donald Tusk to the Rescue!*, Carnegie Europe, 2 grudnia 2014 r.

wyrównuje także jego braki. Tusk raczej nie zadowolony się przyjętym przez Belga pokornym sposobem sprawowania funkcji⁶. Zatem nowy przewodniczący ma być bardziej widoczny i aktywny – odnośnie do ustępującego Hermana Van Rompuy'a w tekście zamieszczono opinię, że nawet pokorę można doprowadzić do skrajności. Głosy krytyczne były stosunkowo nieliczne, co ciekawe, najszerzej obecne w Polsce, gdzie narodowo-katolicka prawica mówiła o nagrodzie za służalczą wobec Niemiec politykę polskiego premiera⁷.

„W pakiecie” z Donaldem Tuskiem do liderów UE dołączyła Federica Mogherini, dotychczasowa minister spraw zagranicznych Republiki Włoskiej w rządzie Mattea Renzi'ego. Miała ona minimalne doświadczenie w sprawach międzynarodowych (pełniła urząd zaledwie siedem miesięcy). Fakt, że była kobietą, przedstawicielką lewicy i państw południowych, spowodował, iż idealnie „domknęła” układ na szczytach władzy w UE. Sam nowy wysoki przedstawiciel przedstawiany był jako polityk umiarkowanie prorosyjski. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu taka opinia wynikała z jej poglądów i działań, a w jakim z realizowanej przez rząd włoski polityki zagranicznej. Włochy bowiem wśród czterech największych państw UE są najbardziej skłonne wyrażać zrozumienie dla interesów Federacji Rosyjskiej, również w kontekście aktualnego kryzysu na Ukrainie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że pojawiła się supozycja, iż wybór właśnie Polaka i Włoszki jest komplementarny – osoba Donalda Tuska to docenienie sposobu postrzegania Rosji charakterystycznego dla państw Europy Środkowej, wybór Mogherini zaś ma zapewnić równowagę i nie dopuścić do jednoznacznego skojarzenia Unii z poglądami określanymi niekiedy w zachodniej jej części jako rusofobiczne. Charakterystyczna jest opinia zaprezentowana przez analityka Brookings Institution: „To poruszające, że w tygodniu, w którym Rosja otworzyła trzeci front na Ukrainie, przywódcy europejscy w ogóle rozważają nominację kogoś z udowodnioną skłonnością do rozumienia i wychodzenia na przeciw oczekiwaniom Rosji, co więcej, osobę, która konsekwentnie nie docenia ryzyka. To tak, jakby sceptyk w kwestii ocieplenia klimatu, reprezentujący przemysł naftowy, miał zostać ministrem ochrony środowiska”⁸. Szczególnie ciekawe i odmienne od dominującego tonu są słowa Federiki Bindi, związanej z Uniwersytetem Johns Hopkinsa: „Mogherini pokazała umiejętność równoważenia interesów włoskich i europejskich. Przypominała swoim odpowiednikom, że sankcje przeciwko Rosji muszą być środkami wywierania na nią nacisku i nie powinny być mylone z celem, jakim jest zaprowadzenie pokoju na Ukrainie, i ponowieniu pełnej współpracy z Moskwą. Mogherini ma potencjał, aby być wielkim wysokim przedstawicielem⁹, między innymi dzięki przeniesieniu na tę funkcję jej »odprężonego« stylu

⁶ „A new man from the east – the European Council's new president, Donald Tusk”, Deutsche Welle, DW.DE, Opinion, 30 listopada 2014 r.

⁷ Najwięcej tego typu głosów można znaleźć na portalach informacyjno-publicystycznych wpolityce.pl oraz niezalezna.pl oraz w *Naszym Dzienniku*, zob. np. „Kolejny triumf Niemiec w Brukseli. Proniemiecki historyk został proniemieckim szefem Rady Europejskiej”, <http://wpolityce.pl/polityka/211607-kolejny-triumf-niemiec-w-brukseli-proniemiecki-historyk-zostal-proniemieckim-szefem-rady-europejskiej>.

⁸ <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/08/italian-foreign-minister-mogherini-europe-wright>.

⁹ Trudna do oddania w języku polskim gra słów: *great – high*.

przywództwa – co będzie wyraźną zmianą w stosunku do *modus operandi* firmowanego przez odchodzącą z urzędu Catherine Ashton¹⁰. Tym bardziej należy uważnie śledzić pierwsze działania nowego wysokiego przedstawiciela¹¹. Przełom 2014 i 2015 r. nie przyniósł wyjaśnień – agresywna polityka Rosji zdecydowała niejako za europejskich liderów. Czas próby przyjdzie, gdy Moskwa tylko zadeklaruje gotowość do kompromisu – czy będzie to spokój za wszelką cenę?

W szerszym kontekście pierwszym problemem, przed którym staje nowy wysoki przedstawiciel, jest zdynamizowanie unijnej polityki zagranicznej, pozostającej nie tylko przedmiotem krytyki, ale niekiedy nawet kpiny. Równie aktualne jest pytanie o sprawność negocjacyjną nowego przewodniczącego Rady Europejskiej, chociaż pierwsze posiedzenie pod nowym kierownictwem w dniu 18 grudnia 2014 r. daje podstawy do pierwszych roboczych hipotez¹². Nowy przewodniczący stawia na zwięzłość i skupienie na kluczowych problemach, co ma m.in. pokazać, że UE nie żywi ambicji bycia wszechobecną i wszechwiedzącą i tym samym nie dąży, by objąć regulacją każdą dziedzinę. Niechęć do bezproduktywnego celebrowania dyplomatycznego „paplania” na rzecz precyzyjnego wskazania priorytetów wpisuje się w wizję Rady Europejskiej jako centrum podejmowania decyzji strategicznych. Tym samym wydaje się, że więcej pracy wykonywać powinna Rada.

PARLAMENT NOWEJ KADENCJI – DUOPOL JESZCZE NA POSTERUNKU

Nowy skład Parlamentu Europejskiego kadencji 2014–2019 został ukształtowany w wyborach odznaczających się najniższą w historii frekwencją, którym towarzyszyły głosy o możliwym zwycięstwie ugrupowań eurosceptycznych i tym samym potencjalnym paraliżu decyzyjnym całej UE – warto pamiętać, że od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego rola PE w procesie prawodawczym znacząco wzrosła. Ostateczny wynik głosowania ukazał obraz nieco bardziej złożony. W niektórych państwach faktycznie przeciwnicy integracji odnieśli znaczne sukcesy (zwłaszcza we Francji i Wielkiej Brytanii), lecz w skali całej Unii nie zagrozili dominacji tradycyjnych rodzin politycznych tworzących frakcje w Parlamencie Europejskim, w praktyce rządzące nim na zasadzie duopolu. Całościowe wyniki przedstawia tabela 1.

W sensie czysto ilościowym eurosceptycy zanotowali niewielki wzrost znaczenia na forum PE – ich liczba wzrosła z 8 do 11% deputowanych. Obraz nie byłby jednak pełny bez wskazania na bardziej ogólne przesunięcie – znacznie zwiększyła swój stan posiadania frakcja Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, sku-

¹⁰ <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56507>.

¹¹ Zob np. „EU foreign policy; Mogherini takes over”, *CSS Analyses in Security Policy* nr 167, luty 2015.

¹² Reakcje po pierwszym szczycie Tuska: „Symbol zmiany przywództwa w UE”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/media-i-politycy-komentuja-pierwszy-szczyt-donald-tuska,499980.html>; ciekawa propozycja dominującej narracji dla nowego przewodniczącego: „Welcome Mr Tusk! Innovation as Europe’s new narrative”, *EurActiv*, 27 listopada 2014 r., <http://www.euractiv.com/sections/innovation-enterprise/welcome-mr-tusk-innovation-europes-new-narrative-310390>.

Tabela 1

Państwo	Zwycięzca	Ideowe rodziny polityczne – mandaty						Frekwencja (%)
		Chadecja	Socjaliści	Liberalowie	Zieloni/ Nowa lewica	Konser- watyści	Euro- sceptycy	
Austria	Austriacka Partia Ludowa	5	5	1	3		4	45,4
Belgia	Nowy Sojusz Flamandzki/partia Socjalistyczna (Walonia)	4	4	6	2	4		89,6
Bułgaria	GERB – Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii	7	4	4		2		35,8
Chorwacja	Koalicja Patriotyczna	5	2	2	1	1		25,2
Cypr	Zgromadzenie Demokratyczne + Partia Europejska	2	2		2			44,0
Czechy	ANO 2011 (liberalowie)	7	4	4	3	2	1	18,2
Dania	Duńska Partia Ludowa	1	3	3	2	4		56,3
Estonia	Partia Reform	1	1	3	1			36,5
Finlandia	Koalicja Narodowa	3	2	4	2	2		39,1
Francja	Front Narodowy	20	13	7	10		24	42,4
Grecja	SYRIZA	5	4		6	1		60,0
Hiszpania	Partia Ludowa	17	14	8	15		5	43,8
Irlandia	Fine Gael (chadecja)	4	1	1	4	1		52,4
Litwa	Związek Ojczyzny	2	2	3	1	1	2	47,3

Tabela 1 – cd.

Luksemburg	Chrześcijańsko-Spoleczna Partia Ludowa	3	1	1	1	1	1						85,5
Łotwa	Partia „Jedność”	4	1					1	1	1			30,2
Malta	Partia Pracy	3	3										74,8
Niderlandy	Demokraci 66	5	3	7				5	2	4			37,2
Niemcy	CDU-CSU	34	27	4				21	8		2		48,1
Polska	Platforma Obywatelska	23	5						19	4			23,8
Portugalia	Partia Socjalistyczna	7	8	2				4					33,7
Rumunia	Partia Socjaldemokratyczna z koalicjantami	15	16	1									32,4
Słowacja	Smer – Socjalna Demokracja	6	4	1					2				13,0
Słowenia	Słoweńska Partia Demokratyczna	5	1	1				1					24,5
Szwecja	Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza	4	6	3				5		2			51,1
Węgry	Fidesz	12	4					2		3			25,2
Wielka Brytania	Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa		20	1				7	20	24	1		35,6
Włochy	Partia Demokratyczna	17	31					3		17	5		57,2
UE		221	191	67				102	70	86*	14		42,5

* Wobec sporu między Partią Niepodległości Zjednoczonego Królestwa a francuskim Frontem Narodowym niektórzy posłowie eurosceptyczni nie weszli do frakcji, która liczy 48 deputowanych. Powyższa liczba sumuje wszystkich eurosceptyków w PE, niezależnie od ich formalnej niezależności lub obecności we frakcji.
Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów dostępnych w oficjalnym serwisie Parlamentu Europejskiego.

piająca partie „miękkiego” euroceptycyzmu, przede wszystkim brytyjską Partię Konserwatywną oraz polskie Prawo i Sprawiedliwość¹³. Dodatkowo zwolennicy antyunijnej narracji są od początku wewnątrznie podzieleni, zarówno pod względem ideowym, jak i ambicji liderów, z tym że główna rywalizacja toczy się między brytyjską Partią Niepodległości Zjednoczonego Królestwa oraz francuskim Frontem Narodowym. Ostatecznie to pierwszej z tych partii udało się z trudem, wyłuskawszy pojedynczych posłów z kilku państw, utworzyć samodzielną frakcję, do czego potrzeba reprezentantów przynajmniej siedmiu państw członkowskich. Odpowiednie dane przedstawia tabela 2. Co ciekawe, frakcja euroceptyczna, która przyjęła nazwę Grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej, nie uzyskała żadnych stanowisk w organach kierowniczych Parlamentu, co oznacza poważne złamanie dotychczasowych reguł kultury politycznej. Być może ma to na celu zapobieżenie odcinkowemu paraliżowi prac, lecz potwierdza narrację przeciwników integracji, którzy nie przyjmując żadnej odpowiedzialności, mogą twierdzić, że elity unijne stosują ostracyzm wobec reprezentantów obywateli niemieszczących się w ogólnym prointegracyjnym konsensie.

Paradoksalnie Parlament nowej kadencji jest bardziej barwny i medialny, ale jednocześnie bardziej sterowny – dwie największe frakcje głosują w zasadzie wspólnie, czyniąc politykę dość przewidywalną. Szczegółowo analizuje to Agnieszka Łada i stwierdza, że ta „wielka koalicja” wygrywa wspólnie ok. 80% głosowań, frakcje ECR i EFDD mają zaś niski stopień spójności wewnętrznej – ich deputowani często podążają za indywidualnymi preferencjami. W przypadku frakcji EFDD dodatkowo mamy do czynienia ze szczególną sytuacją – jej istnienie zależy od pojedynczych posłów, z wielkim trudem bowiem spełnia ona kryteria formalne. Wobec braku stanowisk do obsadzenia nie istnieje instrument zatrzymania niepokornych deputowanych. Również we frakcji ECR nie ma jedności – antyimigracyjna polityka rządu Davida Camerona uderza przede wszystkim w obywateli polskich (na razie głównie w sferze deklaracji), co budzi opory w najbliższym sojuszniku Partii Konserwatywnej – Prawie i Sprawiedliwości. Obrazu parlamentu dopełnia ponad 50 deputowanych niezrzeszonych, co umacnia dominację największych frakcji.

Parlament nowej kadencji nie stał się zatem *enfant terrible* unijnej polityki, chociaż można to stwierdzić w odniesieniu do kilku deputowanych, w tym Nigela Farage’a i Janusza Korwin-Mikkego. Obecność euroceptyków – medialnie widoczna – nie wpływa i raczej nie wpłynie na bieżące decyzje, ale w praktyce pokaże wyborcom, że ich preferencje nie mają przełożenia na prace jedynego ciała wybieralnego, które jest rządzone przez oligopol mocno „osadzonych” w Brukseli partii. Tym samym wszelkie wysiłki, jakie może podejmować PE celem wskazania na siebie jako nośnik legitymizacji demokratycznej, będą mogły być łatwo skontrolowane, a argumenty przeciwników tego stanowiska będą bardzo trudne do zbiccia. Osłabia to pozycję PE jako ośrodka, z którego mogłaby wyjść myśl dotycząca „odświeżenia” projektu integracyjnego.

¹³ Zob. szerzej A. Łada, *Znaczenie euroceptyków w Parlamencie Europejskim nowej kadencji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.

Tabela 2
Miejsce frakcji eurosceptycznej w PE kadencji 2014–2019 na tle innych frakcji

Członkowie frakcji Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej		Frakcje w PE, początek kadencji 2014–2019	Liczba posłów	Liczba objętych stanowisk, organy kierownicze/przewodniczący komisji
Partia/państwo	Liczba członków	Europejska Partia Ludowa	221	8/9
Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa/Wielka Brytania	24	Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów	191	5/6
Ruch Pięciu Gwiazd/Włochy	17	Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy	70	2/2
Porządek i Sprawiedliwość/Litwa	2	Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy	67	3/3
Szwedzcy Demokraci/Szwecja	2	Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica	52	1/1
Partia Wolnych Obywateli/Czechy	1	Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie	50	1/1
Kongres Nowej Prawicy/Polska	1	Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej	48	0/0
Posel bezpartyjni/Francja	1	posłowie niezrzeszeni	52	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabel i danych zamieszczonych w: A. Łada, op. cit., s. 6–9.

SOJUSZNICZY ROSJI W UE – WYSTĄP

Sytuacja międzynarodowa przez cały 2014 rok kształtowana była w pierwszej kolejności przez narastający, choć niejednostajnie, konflikt wokół Ukrainy i jej proeuropejskiego wyboru. Polityka Rosji i stosunek do niej stał się głównym kryterium podziału w ramach UE. Z jednej strony można było usłyszeć głosy, że nic nie jest w stanie zjednoczyć zwykle skupionych na interesach narodowych państw członkowskich tak, jak agresywna polityka Rosji, która wzbudziła na tyle istotny lęk, aby pozwolić na wspólne działanie. Rzeczywiście trudno wskazać na lepsze potwierdzenia wschodnioeuropejskich obaw, dotąd uważanych za rusofobiczne, niż faktyczne wydarzenia na Krymie, w Donbasie i Ługańsku. Nie pozwalają one żyć dalej w świecie iluzji – podsumował to celnie marszałek sejmu Radosław Sikorski: „Nasz problem polegał na tym, że kilka ostatnich lat nie wierzyliśmy, że naprawdę myślą to, co mówią. Nadszedł czas zdać sobie sprawę, że jednak tak. [...] Świat bez zasad, który od ponad roku próbuje narzucić Rosję, jest najbardziej niebezpieczny dla państw słabszych, bo duże same mogą o siebie zadbać”¹⁴. Faktycznie, przywódcy europejscy skonfrontowani z prowadzoną jawnie agresywną polityką musieli uznać, że trudno o sytuację bardziej domagającą się jedności. Unii Europejskiej udało się w marcu 2014 r. uzgodnić pierwszy pakiet sankcji wobec Federacji Rosyjskiej wychodzący poza restrykcje dotyczące wybranych przedstawicieli władz. Kluczowe postanowienia zapadły nieco później – pakiet obostrzeń w dostępie do rynku finansowego, potencjalnie najbardziej dotkliwy dla gospodarki rosyjskiej, wszedł w życie 1 sierpnia 2014 r. Oprócz tego zakaz importu dotyczy dostaw maszyn i urządzeń oraz wybranych technologii dla sektora naftowego, dostaw broni i sprzętu wojskowego, a także niektórych towarów i technologii podwójnego zastosowania.

Powyższe działania były możliwe dzięki zdecydowanemu stanowisku Niemiec i Wielkiej Brytanii, wspartych przez Polskę, państwa bałtyckie i niektóre inne państwa członkowskie. Jednak unijna jedność wobec rosyjskiej polityki imperialnej jest krucha. Ostatnie miesiące dowiodły, że Rosja może liczyć na przynajmniej trzy grupy potencjalnych sojuszników.

Pierwsza z nich to radykalne, prawicowe partie eurosceptyczne, które co prawda, jak wskazano wcześniej, nie odgrywają ważnej roli w PE, ale stają się coraz bardziej widocznym elementem narodowej sceny politycznej. Z Rosją łączy je głęboki konserwatyzm, sprzeciw wobec progresywnych rozwiązań społecznych (związki jedнопłciowe), niechęć wobec struktur unijnych i postrzeganie państwa narodowego jako kluczowej płaszczyzny budowania tożsamości. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu te deklarowane punkty wspólne mają realne znaczenie, a w jakim chodzi po prostu o wspólnego wroga – europejski, kosmopolityczny establishment – który pozwala np. francuskiemu Frontowi Narodowemu szukać finansowania w bankach rosyjskich. Przywódcy prawicowi chętnie odwołują się do historycznej przyjaźni, w tym wspólnego zwalczania faszyzmu, który jakoby miał się odradzać na Ukrainie. Marine Le Pen złożyła w Moskwie wizytę, spotkała się m.in. z przewodniczącym Dumy Siergiejem Naryszkinem. Po rozmowach zadeklarowała, że naj-

¹⁴ <http://www.tvp.info/18662598/sikorski-w-usa-rosja-narzuca-swiat-bez-zasad-nie-akceptujemy-tego>.

właściwszym sposobem rozwiązania konfliktu na Ukrainie jest federalizacja tego państwa. Wyraziła także zdziwienie, że przywódcy europejscy nieodpowiedzialnie rozpoczęli nową „zimną wojnę”. „Oczekuję, że najrozsądniejsze i najbardziej umiarkowane siły europejskiej dyplomacji zdołają zgromadzić wszystkich przy wspólnym stole w celu znalezienia elementów, które złożyłyby się na pokojową przyszłość Ukrainy z poszanowaniem dążeń i wrażliwości wszystkich części narodu ukraińskiego” – powiedziała szefowa Frontu Narodowego na specjalnie zorganizowanej konferencji prasowej¹⁵. Za deklaracjami poszły czyny – poza głośnym poparciem dla aneksji Krymu węgierski Jobbik, Front Narodowy i bułgarska Ataka wysłały obserwatorów, aby uprawomocnić w ten sposób referendum przeprowadzane tam przez Rosję (podobnie uczyniły austriacka Partia Wolności, belgijska *Vlaams Belang*, włoskie *Forza Italia* i Liga Północna oraz polska Samoobrona; towarzyszyły im nieliczne partie lewicowe, w tym niemiecka *Die Linke*). Jak podaje szacowne *Foreign Affairs*: „Ich pokazanie się zostało zorganizowane przez Eurasian Observatory for Democracy & Elections (EODE) z siedzibą w Rosji – pravicową NGO sprzeciwiającą się programowo zachodniej ideologii. EODE specjalizuje się w obserwowaniu wyborów w samowłaźnych republikach (Abchazja, Naddniestrze, Górski Karabach) sprzymierzonych z Moskwą [...]”¹⁶.

Druga grupa sojuszników to przywódcy tych państw członkowskich, którzy ze względu na dziedzictwo polityczne bądź bieżące spory z europejskim „centrum” gotowi są grać kartą rosyjską. Ich motywacje nie są do końca jasne – Słowacja nie jest uzależniona od rosyjskiego gazu bardziej niż Łotwa, jednak to właśnie Słowacja i Węgry stanowią trzon tej grupy wraz z Cyprzem, kompletnie uzależnionym ekonomicznie od Rosji. Obraz ten uzupełnia osiagający stopniowo granice śmieszności prezydent Czech Miloš Zeman, który co prawda nie posiada istotnych uprawnień do prowadzenia polityki zagranicznej, ale swoimi medialnymi „występami” dostarcza materiału wszystkim chcącym wykazać, że jedność wobec Rosji jest wymuszona przez największe państwa członkowskie. Podczas szczytu NATO w Newport deklarował on, że wierzy w zapewnienia rosyjskiego MSZ, iż na Ukrainie nie ma rosyjskich żołnierzy, a podczas wizyty w Chinach stwierdził, że nie przyjechał nauczać o prawach człowieka, tylko uczyć się m.in., jak stabilizować społeczeństwo. W tradycyjnym w Czechach cotygodniowym wywiadzie radiowym (format ten zapoczątkował jeszcze Václav Havel) wulgarnie wyraził się o działalności rządu, a następnie skrytykował unijne sankcje w wywiadzie dla rosyjskiej telewizji¹⁷. To wszystko powoduje, że należy się zgodzić z Jakubem Groszkowskim, iż państwa Grupy Wyszehradzkiej, zamiast starać się pokazywać bliskość polityczną, traktują świat istną kakofonią¹⁸.

¹⁵ „Marine Le Pen poparła ideę federalizacji Ukrainy”, <http://blog-n-roll.pl/pl/marine-le-pen-poparł-ideę-federalizacji-ukrainy#.VM0oZcm2Tts>.

¹⁶ <http://www.foreignaffairs.com/articles/141067/mitchell-a-orenstein/putins-western-allies>.

¹⁷ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/prezydent-zeman-dzieli-czeskie-spoleczenstwo>.

¹⁸ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-09-10/wyszehradzka-kakofonia-wobec-konfliktu-rosyjsko-ukrainskiego>.

Szczególne miejsce w tej grupie zajmuje Grecja. Historycznie Rosja była sojusznikiem w walce z dominacją osmańską, chociaż po drugiej wojnie światowej Grecja wybrała kurs na integrację ze strukturami zachodnimi. Okazało się po latach, że w tym cywilizacyjnie prawosławnym państwie zaakceptowano wiele wartości i elementów tego, co zachodnie, ale nie dotyczyło to reguł sporządzania bilansów i rozliczania budżetu. Kryzys finansowy dotknął Grecję szczególnie boleśnie, europejska recepta zaś – radykalne oszczędności jako warunek wielomiliardowej pomocy i restrukturyzacji długu – rozbudziły antyunijny i antyniemiecki resentyment. Ewidentne pogorszenie warunków życia stworzyło z antybrukselskością świetny sposób na mobilizację wyborców. Zwycięstwo radykalnie lewicowej partii SYRIZA w przedterminowych wyborach parlamentarnych 24 stycznia 2015 r. pokazało wyraźnie potencjał napięć – nowy grecki premier jest gotów straszyć sprzeciwem wobec decyzji dotyczących sankcji nałożonych na Rosję (wymagają w praktyce jednomyślności), aby w ten sposób wpływać na przywódców państw wierzycieli, ewentualnie nawet je szantażować. Jest to jeden z kluczowych punktów, który w 2015 r. skupiać będzie uwagę – jak dalece jedność wobec Rosji będzie zakładnikiem darowania długów i podejścia do polityki symbolizowanej przez słowo *austerity* i jakie stanowisko zajmie w tym sporze dążąca do pobudzenia europejskiej gospodarki Komisja Europejska. Decyzja greckiego rządu o zerwaniu kontaktów z „trojką” (EBC, MFW, KE) jako gremium „nielegalnym” na rzecz kontaktów z instytucjami europejskimi każe domniemywać, że premier Tsipras liczy na przychyłność nowej Komisji.

Tradycyjne zrozumienie dla interesów Rosji jest także widoczne w niemieckiej socjaldemokracji – widoczne na tyle, by Urząd Kanclerski zaprzeczał doniesieniom o konflikcie między ministrem spraw zagranicznych Frankiem-Walterem Steinmeierem a kanclerz Merkel. W RFN konflikty w ramach koalicji standardowo nie rozgrywają się przy otwartej kurtynie, ich uniknięciu w obecnie funkcjonującej „wielkiej koalicji” zapobiegać miała bardzo szczegółowa umowa koalicyjna. Wszystko to każe traktować pojawiające się co pewien czas wątpliwości poważnie. Głos b. przewodniczącego SPD Matthiasa Platzecka apelujący o uznanie aneksji Krymu jest najmocniejszym jak dotąd wyrazem podziału w elitach politycznych Niemiec. Można dostrzec, że każde wystąpienie pani kanclerz mocno krytykujące politykę Rosji jest kontrowane przez bardziej koncyliacyjne głosy jej koalicjanta. Po najmocniejszym w treści i zasięgu medialnym przemówieniu po szczycie G-20 w Sydney 17 listopada 2014 r. szef niemieckiej dyplomacji krytycznie ocenił eskalowanie konfliktu za pomocą „retorycznych gestów”, co można było odczytać jako zawołaną krytykę swojej przełożonej. Na razie (styczeń 2015 r.) przewagę ma pogląd reprezentowany przez Angelę Merkel, jednak i ona przekonana jest, że trwała izolacja Rosji nie leży w niczyim interesie, gdyż Europa jest z oczywistych względów „skazana na Rosję”. Jak pisze Artur Ciechanowicz, potwierdził to przebieg wizyty Steinmeiera 18 listopada w Moskwie, „podczas której szef dyplomacji został nieoczekiwanie przyjęty przez Władimira Putina, a na wspólnej konferencji prasowej z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem powiedział m.in., że nadszedł czas, aby w stosunkach między Niemcami i Rosją wyjść

poza myślenie tylko i wyłącznie o Ukrainie”¹⁹. Warto podkreślić, że oczekiwanie od Niemiec aktywniejszej roli w formułowaniu polityki zagranicznej UE oznacza, iż będą one musiały reagować jak lider widzący wszystkie regiony świata, nie tylko wschodnie sąsiedztwo.

Trzecia grupa potencjalnych sojuszników Rosji to kręgi przemysłowe, czerpiące korzyści z rozwoju wymiany. Lobby to jest najsilniejsze w Niemczech, które są wciąż kluczową potęgą przemysłową, zatem eksportują dobra inwestycyjne. Symptomatyczna była tutaj wizyta grupy przemysłowców niemieckich związanych z koncernem Siemens. Jego prezes Joe Kaeser spotkał się pod Moskwą z Władimirem Putinem²⁰, co wzbudziło irytację członków rządu. Próby oderwania kwestii gospodarczych od polityki, przedstawiane jako zdroworozsądkowe i niezbędne dla dobra gospodarki niemieckiej, w praktyce stawiają pod znakiem zapytania całą politykę UE, która czerpie siłę (wciąż) ze swojej pozycji w gospodarce światowej. Wszyscy przywódcy muszą brać pod uwagę dobrze zorganizowane grupy interesariuszy (wyborców), a kręgi przemysłowe nie obawiają się głośno wyrażać preferencji²¹. W tym kontekście nowego znaczenia nabierają częste w ostatniej dekadzie narzekania na jakość europejskiego przywództwa i brak prawdziwych mężów stanu, którzy nie tylko odpowiedzialiby na żądania elektoratu, lecz także byłiby w stanie kształtować jego preferencje i obraz świata.

Problem jedności UE wobec Rosji wykracza zatem znacząco poza naturalne różnice w definiowaniu narodowych interesów, wynikające z położenia geograficznego bądź tradycji. Jest także przykładem współzależności między polityką wewnętrzną i zagraniczną oraz macoszego traktowania tej drugiej. Zatem kalkulacje dotyczące ceny gazu dla poszczególnych państw europejskich są istotne i wskazują na preferencje rosyjskie, plany budowy nowych gazo- i ropociągów są także ważne, ale być może kluczowe jest uświadomienie sobie, że najważniejsze jest poczucie przyzwoitości przywódców europejskich i traktowanie przez nich postulatu solidarności, obecnego w art. 21 TUE. Dopóki będą oni skłonni usprawiedliwiać działania Rosji w imię „dania prztyczka” nielubianej Brukseli, dopóty wspólna polityka zagraniczna będzie niewiarygodna. W przypadku Węgier mamy do czynienia z jeszcze głębszym problemem – w jakim stopniu wartości europejskiej demokracji liberalnej są naprawdę wspólne. Deklarowanie zrozumienia dla rosyjskiej „demokracji suwerennej” to nie tylko problem przywódcy zdeterminowanego, by budować poparcie wokół postulowanej niezależności od europejskiego centrum, ale także przekonania, że niewielki kraj może prowadzić samodzielną (to znaczy odrębną od brukselskiego konsensu) politykę pod warunkiem postawienia na pierwszym miejscu sterowności i spójności wewnętrznej państwa kosztem wolności i pluralizmu spo-

¹⁹ A. Ciechanowicz, „Rosja dzieli RFN”, *Analizy OSW* z 26 listopada 2014 r.

²⁰ „Siemens chief meets Putin in Russia, German CEO's trip marks countries' close economic ties”, *The Wall Street Journal* z 24 marca 2014 r., <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304418404579463304201839372>.

²¹ „Industry urges Merkel to back down on Moscow sanctions”, *The Sunday Times* z 9 września 2014 r., http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/world_news/Europe/article1481321.ece.

łeczeństwa i finansowania jej przez uzyskane od Rosji profity – zapłatę za burzenie europejskiej solidarności.

NUŻĄCY BRAK STRATEGII – UNIJNA POLITYKA ZAGRANICZNA NADAL BEZ KOMPASU

Polityka zagraniczna UE przez prawie cały 2014 rok zdominowana była przez problem ukraiński. Nie ulega wątpliwości, że narastająca agresywna polityka Rosji, wykorzystująca instrumenty znane od dawna, określane w amerykańskiej analizie polityki zagranicznej jako *clandestine operations*, ale dla Rosji mało charakterystyczne, była dla europejskich liderów pewnym zaskoczeniem. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu było ono prawdziwą reakcją, w jakim zaś dyplomatycznym *deco- rum* (wywiady państw zachodnich stoją na wysokim poziomie), jednak spełnienie się najgorszego scenariusza nie jest zwykle tokiem wydarzeń spodziewanym i oczekiwanym. Tragiczny dla wschodniej Ukrainy w szczególności rozwój wydarzeń pozwala jednak lepiej zrozumieć warunki, w których kształtować się musi unijna polityka zagraniczna oraz jej ograniczenia.

Przede wszystkim rozładowaniu – w najgorszy możliwy sposób – uległo geopolityczne napięcie spowodowane ogłoszeniem w 2003 r. początku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wtedy właśnie, po tak zwanym wielkim rozszerzeniu, jednocząca się Europa na nowo określiła swoje peryferie, na które chce w przyszłości projektować wpływ – pod postacią norm, praktyk i szeroko pojmowanego *governance*, w odróżnieniu od tradycyjnych instrumentów *hard power*. Była to deklaracja odważna – otwarte wyrażenie zainteresowania obszarem poradzieckim, na mocy nieoficjalnego *modus vivendi* z połowy lat dziewięćdziesiątych uznanym za „strefę odpowiedzialności” Federacji Rosyjskiej. W ramach EPS, za sprawą miękkości jej instrumentów, unijnego niezdecydowania i wciąż obecnych obaw przed drażnieniem Rosji, ten aspekt długo był zepchnięty na trzeci plan. Sama Federacja Rosyjska oceniała unijną politykę lekko kpiąco, widząc w niej jeszcze jeden przejaw europejskiej „bezzębności”. Stowarzyszenie z UE państw takich jak Ukraina wyglądało na niemożliwe, a więc niegroźne dla interesów Rosji, która pieczołowicie pielęgnowała różnorodnymi środkami przyczyny wewnętrzne tej niemożliwości. Dopóki polityka UE pozostawała w sferze postulatów, szczegółowych negocjacji, niesprecyzowanych nadziei i generalnej impotencji, dopóty geopolityczne napięcie nie dawało o sobie znać. W momencie gdy udało się „wyprodukować” realne narzędzie wciągnięcia Ukrainy i/lub Mołdawii w unijną strefę wpływów (nazywaną w Brukseli zakresem oddziaływania normatywnego), Rosja podjęła kroki, pamiętając swoją spóźnioną i nieskuteczną reakcją na rozszerzenie UE w 2004 r., które długo lekceważyła.

Zatem eskalacja konfliktu, który zaczął się na kijowskim Majdanie i przyniósł aneksję Krymu, nie powinna być zaskoczeniem, chociaż nikt po szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie nie przewidział siły detonacji. Jest to moment sprawdzenia intencji, woli politycznej i zasobów Unii oraz jej państw członkowskich – jak dalece ich zainteresowanie Europą Wschodnią było prawdziwe – emanacją uświadomionych interesów – o ile zaś pustosłowną deklaracją, wydaną po odnotowaniu, że do-

tychczasowe sąsiedztwo znalazło się wewnątrz UE, a państwa położone na wschód od poszerzonej organizacji wymagają czegoś innego niż ogólnikowych twierdzeń o adaptacji polityki rozszerzenia.

Kwestia Ukrainy pozostaje zatem fundamentalnym testem jedności UE i wiarygodności jej zaangażowania. Wydaje się, że rozumie to kanclerz Angela Merkel, sprzeciwiając się głosom płynącym z SPD, rozumieją to także przywódcy innych państw. Perspektywa członkostwa, ewentualnie odniesienie realnych korzyści ze stowarzyszenia, faktyczna pomoc w przezwyciężeniu trudności to jedyny skuteczny instrument kształtowania sąsiedztwa „na obraz i podobieństwo” UE, w innych wypadkach potęga normatywna okazuje się mirażem. Porzucenie Ukrainy oznacza, że nie warto podejmować jakichkolwiek wysiłków zbliżenia z Europą i ryzykować zadrażnień z Rosją, Chinami, USA (niepotrzebne skreślić), bo Europa nie zrobi nic, aby taki wysiłek się opłacił lub chociaż nie poszedł na marne. Świadomość ta nie powoduje, że utrzymanie jedności jest łatwiejsze. Można zaryzykować tezę, że udaje się to bardziej dzięki narastającej agresji Moskwy niż strategicznemu myśleniu przywódców UE. Innymi słowy, prezydent Putin grał nieco za ostro i za szybko, co oznacza także, że bardziej subtelna taktyka mogłaby przynieść mu sukces w postaci decyzji analogicznych do konferencji monachijskiej w 1938 r.

Brak strategicznego osadzenia to chyba najpoważniejszy problem polityki zagranicznej UE. Mimo wielu zapowiedzi od lat nie udaje się przyjąć nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Byłaby ona właściwie pierwsza, gdyż dokument z 2003 r. to bardziej pomnik niedojrzałości niż myśli strategicznej. Oczywiście polityki nie realizuje się przede wszystkim dzięki dobrym dokumentom, ale są one istotną pomocą dla każdego aktora, a zwłaszcza UE, która musi pracowicie określać wspólny interes 28 państw członkowskich. Dziedzictwo pierwszego wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa to struktury organizacyjne ESDZ, uporządkowanie kwestii szefów delegatur przez wyrwanie ich spod dominacji dyplomatycznego konsorcjum belgijsko-francusko-hiszpańskiego, pokazanie sprawności, możliwości i ograniczeń zespołu, którym unijny „minister” dysponuje, nie zaś strategiczne zręby unijnej polityki zagranicznej²². Jedność bez strategii może trwać, ale równie dobrze może się rozpaść pod wpływem jednego dobrze wymierzonego ciosu.

Co właściwie oznacza „strategiczność” polityki zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do UE? Operacyjną propozycję podsuwa analiza Rema Kortwega z *Center for European Reform*, jednego z najbardziej znaczących think tanków w Europie. Píše on: „»strategiczność« oznacza łączne i spójne użycie wszystkich zasobów leżących w dyspozycji UE i jej państw członkowskich – w tym handlu, środków polityki na rzecz rozwoju, instrumentów dyplomatycznych i militarnych – w celu wzmocnienia pozycji geopolitycznej UE i ochrony jej interesów”²³. Proponuje w tym celu cztery kroki, które wskazują, że etap udoskonalania przez precyzyjną organizację struk-

²² Por. ciekawy artykuł: N. Helwig, C. Rüger, „In search of a role for the High Representative: The legacy of Catherine Ashton”, *The International Spectator* 2014, t. 49, nr 4.

²³ R. Kortweg, „Mogherini’s mission: Four steps to make EU foreign policy more strategic”, <http://www.cer.org.uk/insights/mogherinis-mission-four-steps-make-eu-foreign-policy-more-strategic#sthash.wP9tv0q5.dpuf>.

tur biurokratycznych już się wyczerpał. Federica Mogherini powinna jego zdaniem doprowadzić do przyjęcia nowego dokumentu strategicznego i powołać w ramach ESDZ „głównego stratega – *Chief Strategy Officer*”, zwiększyć presję na jedność i spójność przez uświadamianie istniejącego zawsze komponentu bezpieczeństwa we wszystkich politykach, uczynić politykę zagraniczną sprawą naprawdę geopolityczną oraz zbudować szczególne związki z Niemcami jako najważniejszym w tym kontekście państwem członkowskim. Warto podkreślić połączenie – uświadomienie komisarzom, że nie działają w próżni (Mogherini przeniosła swój gabinet do głównego budynku Komisji), z jednoczesnym szukaniem poparcia w głównych państwach członkowskich. Zatem ani udawanie niezależnego funkcjonariusza międzynarodowego, ani podkreślanie, że wysoki przedstawiciel nie jest „zwykłym” członkiem Komisji, gdyż posiada mandat bezpośrednio od szefów państw i rządów. Problem polega na tym, że wysiłki Mogherini muszą się najpierw skupić na „poszukiwaniu strategicznej konwergencji między 28 suwerennymi państwami. Zatem jej najbardziej strategiczną aktywnością może być poszukiwanie dyplomatycznego konsensu nie z rządami spoza Unii, ale wewnątrz niej”²⁴. Nie ulega wątpliwości, że nowy wysoki przedstawiciel bardzo chce udowodnić, że jej nominacja nie była przypadkowa. Należy zatem życzyć wszelkiego powodzenia w tym względzie.

Strategia nie jest potrzebna do prowadzenia *business as usual*. W wypadku UE oznacza to odbywanie kolejnych „szczytów” z państwami i regionami partnerskimi zgodnie z harmonogramem i bez zgrzytów, werbalne potępienie przypadków łamania praw człowieka oraz prowadzenie negocjacji w celu zawarcia nowych umów, w tym stowarzyszeniowych i o wolnym handlu, także niezwykle ważnej umowy o partnerstwie handlowym i inwestycyjnym ze Stanami Zjednoczonymi.

Nie dysponujemy rocznym sprawozdaniem wysokiego przedstawiciela dotyczącym 2014 r. – ostatni taki dokument przedstawiony został przez Catherine Ashton 23 czerwca 2014 r. i dotyczył roku poprzedniego, który był dla UE dość korzystny – udało się doprowadzić do podpisania porozumienia serbsko-kosowskiego w kwietniu, wynegocjować nowe układy z Ukrainą i Mołdawią, samego wysokiego przedstawiciela zaś chwalono za udział w negocjacjach z Iranem. Jednak 2014 r. nie przyniósł takich sukcesów.

Spśród znaczących spotkań o charakterze dyplomatycznym w 2014 r. należy wymienić czwarty szczyt UE–Afryka w Brukseli oraz dziesiąte spotkanie przywódców państw uczestników ASEM w Mediolanie.

Spotkanie w Brukseli odbywało się pod hasłem „Inwestując w ludzi, prosperity i pokój” i zgromadziło 90 delegacji z państw i instytucji – nadano mu wymiar międzyregionalny przez uczestnictwo nie tylko przywódców szczebla unijnego, ale także przewodniczącego Unii Afrykańskiej oraz przewodniczącego jej Komisji. Zakończyło się przyjęciem, oprócz standardowej deklaracji, „mapy drogowej” relacji UE–Afryka na lata 2014–2017. Wymienia ona pięć priorytetów, które niestety są tak samo ogólne, jak to zwykle bywa w przygotowanych przez Unię dokumentach: pokój i bezpieczeństwo, demokracja, dobre rządy i prawa człowieka, rozwój

²⁴ Ibidem.

społeczny, zrównoważony i inkluzyjny rozwój, a także wzrost oraz integracja kontynentalna, kwestie globalne. Liczący 15 stron dokument wskazuje obszary współpracy w ramach każdego z wymienionych wyżej „haseł”. W porównaniu z innymi tego typu opracowaniami jest kompletny i napisany zrozumiałym językiem, ambitny i sensownie poukładany. Niestety rozwój i dobre perspektywy dla Afryki i jej relacji z UE nie zależą od nawet najlepszego dokumentu, tylko od woli Europy stanięcia do rywalizacji o wpływy na tym kontynencie z rosnącymi w siłę Chinami oraz innymi krajami grupy BRICS. Europie zajętej problemami wewnętrznymi i kryzysem na wschodzie trudno będzie faktycznie zaangażować się w aktywną politykę, musi ona bowiem nie tylko zrównoważyć ambicje innych graczy, ale także uwzględnić wsparcie dla tych państw, które zechcą opierać się grupom terrorystycznym.

Szczyt ponad 50 uczestników ASEM, którego współgospodarzem był premier Włoch Matteo Renzi, odbył się w cieniu narastającego napięcia 16 i 17 października 2014 r. Bardzo dobrze podsumowują go słowa Hermana Van Rompuy na uroczystej sesji zamykającej spotkanie: „Wymieniliśmy poglądy na problemy globalne i wyzwania, którym powinniśmy sprostać wspólnie. Nasze spotkanie podążało ścieżką wyznaczoną przez spotkania na wysokim szczeblu poświęcone tym kwestiom, takie jak konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie małych wyspiarskich krajów rozwijających się i zmian klimatycznych. Kontynuowaliśmy wypracowywanie podstaw dla – miejmy nadzieję – ambitnego porozumienia dotyczącego redukcji gazów cieplarnianych, które ma być przyjęte w Paryżu. Potwierdziliśmy także nasze zaangażowanie w walkę z głodem i ubóstwem w skali globalnej; Unia Europejska pozostanie największym donatorem, a wielu krajom azjatyckim udało się wyrwać z ubóstwa znaczną część ich populacji”²⁵.

Dyskusja skupiła się na sprawach globalnych i nie przyniosła konkretów, których od spotkań tego formatu w zasadzie się nie oczekuje²⁶. Widać wyraźnie, że UE nie jest, jak to bywało prawie dwadzieścia lat wcześniej na pierwszych „szczytach”, symbolem sukcesu prezentującym wartości i reguły zarządzania mogące liczyć na życzliwe zainteresowanie.

Przy okazji szczytu ASEM odbyło się także spotkanie poświęcone Ukrainie, w którym wzięli udział najważniejsi liderzy. Na konferencji prasowej po jego zakończeniu Van Rompuy stwierdził: „Przewodniczący Barroso i ja uczestniczyliśmy tego ranka w spotkaniu z prezydentami Putinem i Poroszenką, razem z przywódcami Włoch, Niemiec, Francji i Zjednoczonego Królestwa. Zgodziliśmy się co do potrzeby przywrócenia pokoju i stabilności na wschodniej Ukrainie. Aby tak się stało, kluczowe jest zapewnienie implementacji porozumień z Mińska, zwłaszcza odnośnie do zawieszenia broni, kontroli granic oraz przeprowadzenia wyborów. Kluczowym

²⁵ *Remarks by the President of the European Council, Herman Van Rompuy at the closing ceremony of the 10th ASEM Summit*, EUCO PRESSE PR, Milan, 17 października 2014 r., dostępne także pod adresem <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/10/16-17/>.

²⁶ Por. P. Borkowski, „ASEM jako przejaw globalizacji”, w: J. Nakonieczna, J. Zajączkowski (red.), *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych. Bezpieczeństwo – gospodarka – cywilizacja*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 240–251.

określeniem była implementacja, implementacja, implementacja”²⁷. Zaledwie pięć miesięcy później słowa te pokazują europejską krótkowzroczność i utrzymującą się wiarę, że przywódcy nawet niedemokratycznych państw mają zwyczaj dotrzymywać słowa. Uświadomienie, że tak nie jest, to zasadniczy komunikat 2014 roku.

Jeśli chodzi o znaczenie polityczne i gospodarcze, nic nie może się równać z umową o transatlantyckim partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (TTIP). 9 października 2014 r. ujawnione zostały wytyczne Rady dotyczące umowy z USA z czerwca 2013 r., będące w swej istocie ogólnym mandatem negocjacyjnym²⁸. Widać w nim determinację do objęcia umową naprawdę wszystkich kwestii mających wpływ na relacje handlowe, co oznacza, że negocjacje będą bardzo trudne. USA i UE są bowiem przyzwyczajone do negocjowania z partnerami znacznie słabszymi, na których były w stanie wywierać presję. Rozmowy na temat TTIP toczą się między dwoma stronami mającymi konkurencyjne systemy regulacji gospodarki i inne priorytety. Od czasu pierwszej rundy negocjacji w lipcu 2013 r. odbyło się kolejnych siedem spotkań, ostatnie 8 lutego 2015 r. Negocjacje prowadzi Komisja, która składa Komitetowi Polityki Handlowej regularne sprawozdania na temat postępów. Pod naciskiem opinii publicznej 7 stycznia 2015 r. Komisja zdecydowała się opublikować szereg dokumentów, w tym stanowiska prezentowane stronie amerykańskiej. Widać z nich, że umowa ma mieć 24 rozdziały, a negocjacje są jeszcze dalekie od zakończenia²⁹. Szczególnych trudności należy się spodziewać w zakresie ochrony danych osobowych, prawa do prywatności, ochrony własności intelektualnej oraz kwestii obrotu żywnością i standardów fitosanitarnych (chodzi o produkty genetycznie modyfikowane). Ciekawe podsumowanie wątpliwości oferują analitycy RAND Corporation³⁰. Wskazują oni, że różnice nie wynikają ze strategii negocjacyjnej czy innej kultury organizacyjnej, ale odzwierciedlają odmienne priorytety społeczeństw³¹. Zatem aktywność Parlamentu Europejskiego i domaganie się jawności procesu negocjacji były zabiegiem racjonalnym.

Zestawienie wszystkich prowadzonych aktualnie negocjacji zawiera tabela 3. Oprócz kluczowego porozumienia z USA istotne są także negocjacje z Kanadą oraz wprowadzenie w życie porozumień z państwami wschodniego sąsiedztwa, które zawierają zapisy o utworzeniu „pogłębionej i kompleksowej” strefy wolnego handlu. Nie da się ukryć, że zaangażowanie i koncentracja UE na negocjacjach handlowych pokazuje, jak niedojrzały i właściwie karłowaty jest polityczny wymiar jej obecności na arenie międzynarodowej. Ujawnia też zalety poddania danego rodzaju aktywno-

²⁷ *Press statement by the President of the European Council, Herman Van Rompuy following the 10th ASEM Summit – Milan 16–17 October*, EUCO Presse PR, Milan, 17 października 2014 r., dostępne także pod adresem <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2014/10/16-17/>.

²⁸ *Wytyczne w zakresie negocjacji dotyczących Transatlantyckiego partnerstwa w sprawie handlu i inwestycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, Dokument nr 11103/13, 26 czerwca 2013 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/pl/pdf>.

²⁹ Informacje o umowie TTIP i stanie negocjacji dostępne: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>.

³⁰ M. Graff, *ACTA Revisited?*, <http://www.rand.org/blog/2014/11/acta-revisited-ttip-and-data-privacy.html>.

³¹ http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR704.html.

Tabela 3
Porozumienia o wolnym handlu negocjowane przez UE – stan na styczeń 2015 r.

Państwo/a	Rodzaj porozumienia	Stan negocjacji	Kolejne zadania
Stany Zjednoczone	Umowa o partnerstwie handlowym i inwestycyjnym (strefa wolnego handlu + inne uzgodnienia) TTIP	Osiem rund, skupienie na szczegółowych kwestiach	Finalizacja negocjacji do końca kadencji Baracka Obamy
Kanada	Kompleksowa umowa o handlu i współpracy gospodarczej CETA	Polityczny kompromis osiągnięto w grudniu 2013 r., tekst układu zaakceptowany na szczycie 24 września 2014 r.	Implementacja porozumienia
Japonia	Umowa o strefie wolnego handlu	Sześć rund negocjacyjnych od marca 2013 r.	Osiągnięcie kompromisu do końca 2015 r.
ASEAN	Umowa o wolnym handlu z Malezją, Wietnamem i Tajlandią	Negocjacje od 2013 r.	
Maroko	Układ w ramach EPS	Dwie rundy negocjacji, faza początkowa	Otwarcie negocjacji z kolejnymi partnerami w ramach Unii dla Śródziemnomorza
ChRL	Układ o ochronie inwestycji	Negocjacje rozpoczęto w grudniu 2013 r., niewielki postęp	Osiągnięcie porozumienia
Moldawia, Armenia, Gruzja	Układy stowarzyszeniowe w ramach EPS	Podpisano na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie	Ratyfikacja, implementacja porozumienia mimo konfliktów regionalnych; Armenia realizuje Unię Celną z Rosją, co wyklucza implementację porozumienia z UE
Ukraina	Układ stowarzyszeniowy w ramach EPS	Podpisano 21 marca (część polityczna) i 27 czerwca (część handlowa) 2014 r.	Implementacja w warunkach konfliktu – aktualnie zawieszono wprowadzanie w życie części handlowej
Singapur	Układ o wolnym handlu	Podpisano 20 listopada 2013 r.	Negocjacje dodatkowego porozumienia o ochronie inwestycji, implementacja układu z 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji Komisji Europejskiej.

ści „metodzie wspólnotowej”. Trudno powiedzieć, czy byłoby to lekarstwo na braki w zakresie polityki zagranicznej, która angażuje interesy egzystencjalne aktorów. Wydaje się, że pewne minimum, jakiego należy życzyć Unii, to jasne potwierdzenie, że jest ona aktorem geopolitycznym, który ma interesy niekiedy zbieżne, a niekiedy sprzeczne z innymi uczestnikami globalnej „gry” i oprócz „strategicznych partnerów” ma także rywali, w tym tak bezwzględnych, że gotowych zagrozić bezpośrednio jej bezpieczeństwu i przetrwaniu. Uświadomienie tego to pierwszy, niezbędny krok do realnej polityki zagranicznej.

EUROPEAN UNION: NEW LEADERSHIP, OLD CHALLENGES

The new leaders of the European Union – Donald Tusk, Jean-Claude Juncker and Federica Mogherini – are facing old challenges: tensions between the member states concerning austerity measures, lack of strategy in thinking about the future in general and foreign policy in particular. The new challenges are no less demanding – the crumbling common front towards Russia, or the strong Eurosceptic opposition threatening to paralyze the European Parliament. The author asks whether they are up to the task and assesses their strengths and weaknesses. The new parliament is a big unknown – some insight is offered on this issue. The problem of Russia’s allies in Europe is discussed in the context of the conflict over Ukraine and leads to a more general overview of EU’s foreign policy, which is looking for form and direction – and not finding them, despite growing pressure from the outside world.

Keywords: European Union, Common Foreign and Security Policy (CFSP), High Representative, President of the European Council, European Commission, Euroscepticism, European Parliament, EU sanctions, Euro crisis