

Drzwi szeroko zamknięte.

Polityka wschodnia w czasach lizbońskich

Olaf Osica

Zmartwieniem nie jest dzisiaj, „jaką” politykę zagraniczną chcemy prowadzić, lecz czy w ogóle uda nam się stworzyć, a następnie obronić przestrzeń do działania, w którym widoczne będą także nasze koncepcje, a nie jedynie pozbawiony kantów „obiektywny interes europejski” definiowany na brukselskich korytarzach.

Polska ma szczęście, że udało jej się wejść do Unii Europejskiej, zanim geopolityczna mapa Europy i Kaukazu zaczęła po raz kolejny zmieniać kontury. Członkostwo wzmocniło zarówno nasze poczucie bezpieczeństwa, jak i przekonanie o słuszności recept, które proponujemy naszym sąsiadom i partnerom na Wschodzie. Czy jednak doceniając znaczenie członkostwa dla międzynarodowej pozycji i roli Polski, można jednocześnie prowadzić poważną dyskusję nad celami polskiej polityki wschodniej w oderwaniu od przemian zachodzących w Unii? Drugi spór o (nie)aktualność doktryny Giedroycia-Mioszewskego¹ ponad wszelką wątpliwość udowodnił, że taka debata jest nie tylko możliwa, ale że towarzyszy jej założenie o względnej trwałości i przychylności ram wyznaczanych przez instytucje, do których przynależymy.

Iluzoryczny komfort

Tymczasem komfort, który daje nam członkostwo w Unii Europejskiej dla zajmowania się kontynuacją, reaktywacją lub grzebaniem spuścizny paryskiej „Kultury”, jest iluzoryczny. Zmiany w funkcjonowaniu Wspólnoty – zarówno te traktatowe, „lizbońskie”, jak i te polityczne, będące wynikiem działań poszczególnych państw – stawiają przed nami wyzwania, których ani polska publicystyka, ani polityka czy świat think tanków nigdy tak naprawdę na poważnie nie podjęły. Wyzwania te dotyczą nie sfery idei („pomysłu na działanie”), ale zdolności Polski do efektywnego

¹ Za pierwszy spór przyjmuję ten z 2002 roku, zapoczątkowany tekstem Bartłomieja Sienkiewicza *Pochwała minimalizmu* w „Tygodniku Powszechnym”. Druga odsłona miała miejsce wiosną tego roku i przetoczyła się przez „Tygodnik Powszechny” oraz „Rzeczpospolitą”.

oddziaływania na procesy kształtujące tak zwane stosunki zewnętrzne Unii – od polityki sąsiedztwa po sprawy zagraniczne i bezpieczeństwa. Mówiąc wprost: zmartwieniem nie jest dzisiaj, „jaką” politykę zagraniczną chcemy prowadzić, lecz czy w ogóle uda nam się stworzyć, a następnie obronić przestrzeń do działania, w którym widoczne będą także nasze koncepcje, a nie tylko pozbawiony kantów „obiektywny interes europejski” definiowany na brukselskich korytarzach. Choć wyzwanie to stoi przed całą polską polityką zagraniczną, jego rozmiar najlepiej zilustrować na przykładzie wektora wschodniego.

Komfort, który daje nam członkostwo w Unii dla zajmowania się kontynuacją, reaktywacją lub grzebaniem spuścizny paryskiej „Kultury”; jest iluzoryczny.

tywny interes europejski” definiowany na brukselskich korytarzach. Choć wyzwanie to stoi przed całą polską polityką zagraniczną, jego rozmiar najlepiej zilustrować na przykładzie wektora wschodniego.

Dla większości polskich obserwatorów i komentatorów symbolami unijnej polityki wschodniej – a zarazem punktami odniesienia dla naszego myślenia – są pomarańczowa rewolucja na Ukrainie oraz wojna między Gruzją a Rosją w 2008 roku. Tymczasem oba wydarzenia rozgrywały się pomimo lub wbrew kulturze instytucjonalnej Unii Europejskiej,

nastawionej raczej na proces wewnętrznych uzgodnień i powściągnięcie narodowych działań niż na wspieranie narodowych dyplomacji w prowadzeniu efektywnych akcji na arenie międzynarodowej. Traktat z Lizbony nadaje owej kulturze status formalny, wzmacniając rolę unijnej „minister spraw zagranicznych” – głównego węzła w sieci – kosztem szefów dyplomacji państw Unii. Reformy lizbońskie tworzą także grunt pod nowy proces budowania konsensusu w polityce zagranicznej Unii, w którym interes biurokracji będzie znaczył tyle samo, co negocjacje między państwami. Na znaczeniu traci też tradycyjne rozróżnienie między metodą wspólnotową – pogłębianiem integracji w oparciu o struktury ponadnarodowe, a podejściem międzyrządowym – zacieśnianiem współpracy politycznej między stolicami. Oba ustępują miejsca hybrydowej konstrukcji Unii polizbońskiej, w której Komisja i stolice narodowe przestają być właścicielami unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Dziwne kroki w sprawie ministerstwa

Kierunek przebudowy instytucjonalnych i politycznych fundamentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wskazały trwające od listopada 2009 roku i zakończone dopiero w lipcu 2010 roku spory wokół organizacji i kompetencji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, unijnego *quasi*-ministerstwa spraw zagranicznych. W polskiej debacie spory te były postrzegane głównie przez pryzmat „równowagi geograficznej” przy obsadzaniu stanowisk w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Takie spojrzenie przesłoniło inne, nie mniej ważne aspekty „lizbońskiej rewolucji”, dotyczące spójności działań Unii na arenie międzynarodowej, a *per saldo* wpływające także na kierunek politycznej integracji Europy.

Wbrew nazwie, Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie jest jedynie „technicznym” wsparciem unijnej dyplomacji. Jako pokłosie prac Konwentu Europejskiego, który opracował tekst traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, stała się ona w sposób nie do końca zamierzony centralnym elementem nowej architektury instytucjonalnej odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne Unii: od polityki sąsiedztwa, poprzez pomoc rozwojową, aż do kontaktów z państwami trzecimi i misje zarządzania kryzysami.

Przesądziła o tym decyzja Konwentu – zaakceptowana przez państwa członkowskie w trakcie obrad konferencji międzyrządowej w 2003 roku – o połączeniu urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wówczas sprawowanego przez Javiiera Solanę, ze stanowiskiem komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne, piastowanym przez Chrisa Patten. W ten sposób postanowiono zasypać podziały kompetencyjne (oraz polityczne) między Sekretariatem Rady a Komisją, które negatywnie wpływały na skuteczność działań Unii Europejskiej w obszarze polityki zagranicznej. Kulminacją „złych praktyk” była podjęta już po przyjęciu traktatu konstytucyjnego, ale przed jego wejściem w życie, decyzja Komisji o zaskarżeniu w 2005 roku Rady – czyli państw członkowskich – do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie broni lekkiej i strzeleckiej (ang. SALW). Powodem skargi było działanie Rady w 2002 roku, kiedy to wpisano do porozumienia z organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej moratorium na rozprzestrzenienie tego typu broni. Komisja uznała ten krok za naruszający jej kompetencje, bowiem problem SALW był elementem jej działań w ramach polityki rozwojowej Unii, a nie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa prowadzonej przez państwa członkowskie...

Aby uniknąć między innymi tego typu sytuacji, w traktacie konstytucyjnym pojawił się minister spraw zagranicznych Unii, umocowany jednocześnie w Radzie i Komisji. Traktat z Lizbony decyzję tę podtrzymał, rezygnując jednak, w ramach tak zwanej dekonstytucjonalizacji, z nazwy „minister” na rzecz „wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa” (dalej: wysoki przedstawiciel). Istotna jest tu jednak nie nazwa, lecz fakt, że obecna szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton ma dwóch przełożonych: jako wysoki przedstawiciel blisko współdziała z państwami członkowskimi, a jako komisarz i zarazem wiceprzewodnicząca Komisji współpracuje z przewodniczącym José Manuelem Barosso. Fuzja urzędów ma zatem charakter jedynie unii personalnej, a tym samym Catherine Ashton funkcjonuje w dwóch różnych porządkach prawnych, a także w dwóch różnych kulturach instytucjonalnych. Jako wiceprzewodnicząca Komisji podlega procedurom *college'u* komisarzy, a jej działania mogą być osądzone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Z kolei jako wysoki przedstawiciel przewodniczy posiedzeniom

Rady do Spraw Zagranicznych – czyli spotkaniom ministrów spraw zagranicznych, którzy są ostateczną wyrocznią dla oceny jej działań.

Dlaczego spośród wielu wariantów rozwiązań wybrano akurat taki? Był to głównie efekt kompromisu między dużymi a małymi państwami z jednej strony, oraz między „federalistami” a państwami zorientowanymi na współpracę *stricte* międzyrządową z drugiej.

Duzi, niechętni integracji politycznej gracze – Francja, Wielka Brytania i Hiszpania (Niemcy Gerharda Schrödera i Joschki Fiszera do grupy tej nie należały) – opowiadali się za stworzeniem stanowiska prezydenta Rady Europejskiej, zrzeszającej

**Wzmacnianiu wspólnej
polityki zagranicznej
Unii nie towarzyszy
zgoda polityczna
w odniesieniu do jej
celów.**

szeffów państw i rządów. Miałby on przejąć część uprawnień Solany i *de facto* uczynić go wykonawcą decyzji Rady. Małe państwa stawiały z kolei na Solanę jako na silnego ministra – współpracującego z szefami dyplomacji, a nie z premierami i prezydentami – co miało uchronić je przed dominacją dużych graczy w nowym systemie instytucjonalnym. Wspierane przez Komisję Europejską skłaniały się zarazem ku temu, aby Solana znalazł się bliżej Komisji, co miało być początkiem

procesu „uwspólnotawiania” polityki zagranicznej Unii. W ostatecznym rozrachunku zapadła decyzja o wzmocnieniu ministra kosztem uprawnień prezydenta Rady Europejskiej, ale w wariantcie międzyrządowym, a nie „wspólnotowym”.

W tle tych dyskusji zrodziła się idea Służby Działań Zewnętrznych jako zaplecza instytucjonalnego i merytorycznego ministra. Trudno dzisiaj ocenić, czy pomysł wydawał się na tyle techniczny, że nie poświęcono mu wiele uwagi, czy też po prostu zabrakło czasu na dogłębne przemyślenie jego konsekwencji. Faktem jest, że traktat lizboński – tak jak eurokonstytucja – poświęca Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych jeden ogólnikowy akapit, w którym mowa o tym, że Służba ma wspierać działania ministra i składać się z pracowników Sekretariatu Generalnego Rady, dyrekcji Komisji oraz dyplomatów narodowych.

„Brukselizacja” unijnej dyplomacji

Pierwsze sygnały, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych może – wbrew intencjom – stać się głównym gremium rozgrywającym politykę zagraniczną Unii oraz że jej utworzenie jest rewolucją instytucjonalną, zaczęły się pojawiać parę miesięcy po przyjęciu przez Unię Europejską traktatu konstytucyjnego. Było zatem wiele czasu, aby dogłębnie przemyśleć i zaplanować proces tworzenia Służby i doprecyzować jej kompetencje. Tak zwany okres refleksji, który ogłoszono po fiasku referendum konstytucyjnych we Francji i Holandii, a następnie przerwa wywołana odrzuceniem przez Irlandczyków traktatu z Lizbony nie zostały jednak wykorzystane dla

wypracowania spójnej koncepcji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Problemem zajęto się dopiero w momencie, gdy traktat wchodził w życie, czyli jesienią 2009 roku. Zaczęto od końca, czyli od umocowania prawnego i instytucjonalnego nowego gremium, nadając mu status nowej instytucji, posiadającej własny budżet i własne zasady rekrutacji personelu. Ponieważ decyzja ta została podjęta bez pełnej analizy uwarunkowań i jej długofalowych konsekwencji, rozpoczął się spór o to, kto zyska decydujący wpływ na tworzenie Służby, a tym samym na jej późniejszą działalność. Inaczej niż w Konwencji, tym razem linie podziału przebiegały przede wszystkim między państwami, Komisją a Parlamentem Europejskim.

Komisja, która posiada największy i niezwykle sprawny aparat biurokratyczny, próbowała wykorzystać zarówno tę przewagę, jak i fakt, że Ashton jest jej wiceprzewodniczącą, dla „wyeksportowania” swych wpływów do Służby. W ten sposób starano się też przeciwdziałać utracie istotnych kompetencji politycznych i kontroli funduszy w zakresie pomocy rozwojowej, humanitarnej czy polityki sąsiedztwa. Stawką było także zachowanie kontroli nad działalnością ponad stu rozsianych po świecie delegacji Komisji, które dzisiaj są już aktywnym całym Unii. Przegrana batalia o Europejską Służbę Działań Zewnętrznych byłaby kolejnym ciosem dla pozycji Komisji, która po kryzysie finansowym, w obliczu wygasania impulsu rozszerzeniowego Unii, a także na tle renesansu dyplomacji narodowej w Europie jest konsekwentnie wypychana na polityczny margines Unii.

Reakcja państw członkowskich na działania Komisji była tyleż szybka, co łatwa do przewidzenia. Pierwsze pomysły Ashton, powstałe pod dużym wpływem „ducha Berlaymont”, zostały skrytykowane. Formalnym pretekstem sprzeciwu był fakt, że Ashton nadzoruje Służbę w międzyrządowym kapeluszu, jako wysoki przedstawiciel, a nie jako wiceprzewodnicząca Komisji. Bardziej przekonujący jest jednak powód polityczny. Projektując unię personalną w postaci ministra spraw zagranicznych i dając mu do ręki instrument unijnej dyplomacji, państwa członkowskie chciały poniekąd „odzyskać” kompetencje, które rozwój historyczny Wspólnoty – a nie świadoma decyzja rządów narodowych – przyznał Komisji. Realizująca politykę handlową, pomocową, humanitarną i dysponująca budżetem około 6 miliardów euro rocznie Komisja była bowiem skuteczniejszym aktorem międzynarodowym niż wspierany przez państwa, dysponujący budżetem rządu 40 milionów euro wysoki przedstawiciel, o którym pisało się kiedyś jako o „Panu Europie”.

Perspektywa przekształcenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w „Komisję bis” zajmującą się stosunkami zewnętrznymi, czyli nową biurokracją, broniącą swej autonomii decyzyjnej i politycznej, jawiła się jako przegranie maratonu na ostatnich centymetrach. Kolejne tak zwane *non-papers* i listy ministrów spraw zagranicznych delikatnie, ale stanowczo akcentowały potrzebę budowy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pod nadzorem państw członkowskich. Towarzyszyło temu poszukiwanie

kompromisu przy podziale dyrekcji Komisji, które miały zasilić Służbę, a także wyłanianiu szefów przedstawicielstw dyplomatycznych. Uzgodniono tak zwany wariant horyzontalny, w którym komisarze i podległe im dyrekcje do spraw pomocy rozwojowej, humanitarnej oraz polityki sąsiedztwa i rozszerzenia pozostają w Komisji (nie uniknięto pewnego dublowania się biur i stanowisk), ale strategiczne planowanie nadzorowanych przez nich funduszy trafi do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zostawiając komisarzom zadanie realizacji opracowanych programów.

Gdy wydawało się, że kompromis jest tuż-tuż, ze wskazaniem na państwa jako jego głównych beneficjentów, a gabinet Ashton opracował projekt decyzji Rady powołującej Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, przypomniał o sobie Parlament Europejski. Dla europarlamentarzystów tworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest wehikułem zwiększania swoich wpływów w polityce zagranicznej Unii zarówno względem państw, jak i Komisji. Od czasu powstania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Parlament uporczywie – i bez sukcesu – domaga się traktowania go w taki sposób, w jaki traktowane są zgromadzenia narodowe. Chce między innymi efektywnego wpływu na politykę zagraniczną, wyrażania zgody na podejmowanie misji wojskowych oraz włączenia go w proces wyłaniania unijnych ambasadorów. Parlament miał w ręku poważny instrument wpływu w postaci zatwierdzania budżetu i reguł zatrudniania personelu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ostatecznie w czerwcu 2010 roku zaakceptował projekt utworzenia Służby, wymuszając między innymi zmiany dotyczące zachowania równowagi geograficznej przy rekrutacji do tego organu.

Z całej historii nie wynika jednak, jaką rolę będzie odgrywać Europejska Służba Działań Zewnętrznych i czy bliżej jej będzie do stolic państw członkowskich – ze względu na wejście w jej szereg dyplomatów narodowych – czy też do Komisji, która wyeksportowała do Służby pracowników swojej byłej dyrekcji odpowiedzialnej za stosunki zewnętrzne. Spór o kształt Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pokazuje bowiem nową, hybrydową naturę konstrukcji europejskiej. Dominująca dzisiaj w Europie niechęć do pogłębiania integracji politycznej nie przekłada się na powrót do tradycyjnej metody międzyrządowej, lecz na budowę autonomicznych struktur zorientowanych na zarządzanie polityką sektorową, w tym przypadku relacjami ze światem zewnętrznym.

Choć Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest nową biurokracją, jej faktyczna rola jako wykonawcy decyzji, a zarazem dostarczyciela głównych informacji niezbędnych do podejmowania decyzji przez Unię, czyni z niej centralny podmiot w procesie negocjacji politycznych. „Brukselizacja” unijnej dyplomacji – czyli zacieranie granic między tym, co wspólnotowe, a tym, co międzyrządowe, ze wszystkimi tego konsekwencjami – jest zatem głównym efektem wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

Z gąszczu interesów w ślełą uliczkę

W świecie idealnym instytucje planuje się pod kątem celów, które mają realizować. W rzeczywistości to kształt instytucji przesądza o charakterze ich działania. Stawką w wojnie podjazdowej o Europejską Służbę Działań Zewnętrznych było także określenie, jakiego rodzaju aktorem politycznym będzie Unia. Czy pozostanie „cywilnym mocarstwem”, skoncentrowanym na budowie ładu światowego, zużywającym miliardy euro na tkanie misternych sieci powiązań w skali globu? Czy też nabędzie cech „aktora strategicznego”, biorącego za punkt wyjścia „tu i teraz”, zorientowanego na rezultat, nie na proces negocjacji, i posiadającego wyraźne priorytety?

Pierwsze kryzysy, którym stawi czoła Catherine Ashton i jej „diplomacja”, przybliżą nas do odpowiedzi. Dzisiaj możemy zaryzykować kilka obserwacji, w których zawiera się odpowiedź na pytanie o przyszłość wschodniego wymiaru polityki Unii, a tym samym, w dużej mierze, polskiej polityki wschodniej.

Pierwsza dotyczy zamykania się Unii w świecie własnych instytucji, czego następnym przykładem po doświadczeniu traktatu konstytucyjnego jest proces narodzin Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Dopatrzeć się tu można założenia, że na pewnym etapie polityka międzynarodowa zacznie funkcjonować według unijnych schematów; że to świat dostosuje swoje działania do Unii, a nie na odwrót. Następuje to w momencie kolejnych zmian geopolitycznych, które tym razem nie są korzystne dla Europy. Fundamentem wspólnego działania ma być projekt tworzony dekadę temu, gdy przewaga Zachodu wydawała się wciąż realna, a problemem nie było to, czy Europa ma odegrać rolę w świecie, ale jak zreformować instytucje, aby rolę tę Unia pełniła efektywniej.

Ten konsekwentny „miękki imperializm” Unii jest bez znaczenia dla głównych aktorów politycznych w rodzaju USA, Chin czy nawet Rosji, ma natomiast daleko idące skutki dla państw małych i mało liczących się, które w Unii szukają oparcia i szansy. Będą one miały poważne problemy ze zrozumieniem i dostosowaniem się do unijnego trybu działania. Ich „interfejs” dyplomatyczny jest i zapewne pozostanie niekompatybilny z „interfejsem” Służby Działań Zewnętrznych. O ile zatem dla Rosji stopień skomplikowania złożonych i nieczytelnych procesów postępowania Unii oznacza szansę na zwiększenie wpływu na politykę Europy i w Europie, dla Gruzji zjawisko to będzie raczej powodem rosnącej frustracji.

Druga obserwacja dotyczy możliwości oddziaływania państw na proces polityki zagranicznej Unii. W lizbońskim systemie polityki zagranicznej Unii Europejskiej

Niechęć Europy do pogłębiania integracji politycznej przekłada się na budowę instytucji zarządzających polityką sektorową, także relacjami ze światem zewnętrznym.

przeforsowanie na przykład Partnerstwa Wschodniego byłoby o wiele bardziej pracochłonne, niż miało to miejsce dwa lata temu (a i wtedy nie było łatwo). Dzisiaj Polska i Szwecja musiałyby zyskać przychylność nie tylko przewodniczącego Komisji i poparcie państw członkowskich, ale i zgodę wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych Catherine Ashton, która przewodniczy zrzeszającej szefów dyplomacji Radzie do Spraw Zagranicznych. Z kolei przedyskutowanie projektu na forum Rady Europejskiej – gromadzącej szefów państw i rządów – wymagałoby zgody jej stałego przewodniczącego Hermana Van Rompuy, który decyduje o porządku i tematach dyskusji. Zniesienie rotacyjnej prezydencji w polityce zagranicznej i oddanie procesu konsultacji w ręce Ashton i Rompuy wymiennie ogranicza pole manewru także w fazie realizacji Partnerstwa Wschodniego. Postępy Partnerstwa zależą nie tylko od Komisji i jej wiceprzewodniczącej, ponownie Catherine Ashton, ale i od pozyskania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, na czele której stoi baronessa, tym razem jako wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa. Choć mówimy o jednej osobie, kryją się za nią dwie potencjalnie konkurujące ze sobą struktury, mające własne interesy i własną kulturę działania.

Możliwości realizacji narodowych celów polityki zagranicznej pod szyldem Unii są dzisiaj zatem o wiele bardziej ograniczone, niż wynika to z potrzeby znalezienia kompromisu w gronie dwudziestu siedmiu państw. Nie wystarczy już dobry pomysł w dobrym czasie. Trzeba przebić się przez gąszcz interesów rozmaitych i mających wiele szczebli gremiów, które ustępują pola tylko wtedy, gdy naprawdę muszą. Wszystkie znaki na niebie i ziemi wskazują, że świadomość ta stanie się udziałem polskich elit intelektualnych i politycznych już w perspektywie roku, gdy Polska rozpocznie przewodniczenie pracom Unii. Polskie sześć miesięcy może zatem paradoksalnie obnażyć brak wpływu na wschodnią agendę Unii. Paradoksalnie, ponieważ prezydencję zawsze postrzegano jako drugi, po wejściu do Unii, moment startu polskiej polityki wschodniej.

Ostatnia obserwacja dotyczy przyszłości dyplomacji narodowych w Unii. „Rewolucja lizbońska” z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych jako jej głównym osiągnięciem stanowi wyzwanie dla całego sektora instytucji zajmujących się polityką zagraniczną. Z jednej strony, w sposób poniekąd naturalny, Służba ogranicza rolę i znaczenie narodowych reprezentacji w tych rejonach świata, w których Unia jest poważnie zaangażowana. Sprzyja temu także powszechny nacisk ministrów finansów na oszczędności, przy jednoczesnym domaganiu się zwiększania wydajności działania instytucji państwowych. Podobny proces od lat przechodzą europejskie armie, które za mniej pieniędzy mają lepiej radzić sobie z nowymi wyzwaniami dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Z drugiej jednak strony procesowi instytucjonalnego wzmocnienia wspólnej polityki zagranicznej Unii nie towarzyszy wzrost zgody politycznej w odniesieniu do

celów Unii. Fakt, że rola USA, a także stosunek do Rosji nie stanowi dzisiaj elementu polaryzującego wewnątrznie Unię, nie jest efektem „europeizacji” nowej Europy, lecz wynikiem rozczarowania polityką USA, a także uznaniem własnej słabości w obliczu skuteczności działań polityki rosyjskiej. Taki „realpolityczny”, a nie ideowy fundament obecnej wspólnej polityki zagranicznej Unii jest zarzewiem potencjalnego konfliktu. Scedowanie przez państwa członkowskie istotnej części implementacji narodowej polityki zagranicznej na rzecz polizbońskiej Unii, w tym wyeksportowanie części narodowych zdolności i zasobów do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, będzie miało charakter stały. Co jednak stałoby się w sytuacji, gdyby obecny konsensus załamał się pod wpływem głębokiego kryzysu międzynarodowego na wzór irackiego? Czy wspólne instytucje udowodniłyby swą wartość, czy też poszczególne państwa zaczęłyby kwestionować ich posunięcia, starając się odzyskać zdolność do samodzielnego działania? I jaka byłaby cena takiego „zwrotu”, jeśli w ogóle byłby on możliwy? Choć powrót do *stricte* narodowych dyplomacji w Europie jest nie tylko nierealny, ale i niepożądany, oparcie się na wspólnych instytucjach może okazać się wyprawą do ślepej uliczki. Dylemat, który jest dzisiaj udziałem także Polski, sprowadza się zatem do pytania: czy traktować narodową dyplomację jako element docelowo wspierający Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, czy też jako instytucję równoległą, a niekiedy rywalizującą z dyplomacją narodową? Posiadanie dużej liczby dobrych „swoich” w brukselskiej centrali Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i jej delegaturach dylemat ten łagodzi, ale w długiej perspektywie z pewnością go nie znosi. A już na pewno nie w kontekście działań za naszą wschodnią granicą. ❄

Powrót do dyplomacji narodowych w Europie jest nierealny i niepożądany, ale oparcie się na wspólnych instytucjach może okazać się wyprawą w ślepej uliczce.

Olaf Osica jest ekspertem Centrum Europejskiego Natolin i wykładowcą w Collegium Civitas w Warszawie. Stale współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”.