

MAREK REWIZORSKI

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0001-8075-8388

marek.rewizorski@ug.edu.pl

PÓZNOWESTFALSKIE INNOWACJE W POLITYCE ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Post-Westphalian Innovations in the External Policy of the European Union

The purpose of this article is to take a closer look at the European Union's (EU) external policy and its diplomatic apparatus, i.e. the European External Action Service (EEAS), as a post-Westphalian political innovation specific only to the EU. The article assumes that the EU's post-Westphalian external policy is based on multilateralism, hybridism and normative plasticity. All the features of the EU's external policy became apparent in the EEAS, which, originally constructed as a 'service', gradually turned into an 'interstitial organisation'. Trying to find its place between standardisation and adaptation to the structures and practices typical of classical Westphalian diplomacy, and the emergence of transformative structures and new diplomatic practice, it has become a source of innovation related to the changing dynamics in diplomacy.

Keywords: European Union, European External Action Service, diplomacy, multilateralism, hybridism.

WSTĘP

W dyskusji nad transformacją regionalnych struktur instytucjonalnych realizujących działania na płaszczyźnie zewnętrznej wskazuje się, że przyszło im funkcjonować w środowisku kształtowanym przez konflikt między zachodnim i niezachodnim rozumieniem porządku

międzynarodowego¹¹, fragmentację reżimów mających integrować wartości, normy oraz sformalizowane i zhierarchizowane struktury²², a także tranzycję z westfalskiego do post-westfalskiego lub późno-westfalskiego ładu międzynarodowego³³. Dostrzeżenie nowych porządków na poziomie globalnym oraz regionalnym oznacza w warstwie ontologicznej rezygnację z koncentracji na państwie i jego politycznych interakcjach z innymi państwami i rozszerzenie spojrzenia badawczego na transgraniczną aktywność podmiotów niepaństwowych o charakterze trans- i ponadnarodowym. Kolonizowanie przestrzeni społecznej przez aktorów nieterytorialnych prowadzi do drastycznych zmian w ilościowej i jakościowej charakterystyce struktury globalnej ekologii społeczno-politycznej. W perspektywie europejskiej coraz widoczniejszy staje się dryf w kierunku ponadnarodowości. Przyjęcie tej optyki w warstwie kompetencyjnej umożliwi przekazywanie przez państwa części swoich praw suwerennych organizacji, którą cechuje prawo do stanowienia aktów prawnych wiążących państwa członkowskie, a także znajdujące się na ich terenie osoby fizyczne i prawne w związku z przymiotami bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego stosowania, z których korzysta część aktów prawa wtórnego. Transferowi suwerenności towarzyszy stopniowe rozszerzanie autonomii jurysdykcyjnej organizacji władnej w niezależny sposób rozstrzygać spory między jej instytucjami a państwami członkowskimi⁴⁴, a także pojawienie się autonomii finansowej pozwalającej generować dochody organizacji ze źródeł własnych⁵⁵. Głównym efektem transferu suwerenności w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym jest zmiana jej charakteru z indywidualnego atrybutu państwa na atrybut współdzielony, delegowany i rozproszony między państwa i instytucje UE⁶⁶.

¹ R. Kuźniar, *Między Zachodem a nie-Zachodem, czyli przyszły porządek międzynarodowy*, w: W. Kostecki, B.E. Nowak, K. Smogorzewski (red.), *Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy*, Warszawa 2019, s. 19–32.

² M. Pietraś, *Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych, czyli wartości, normy i instytucje w jednym*, w: Ł. Fijałkowski, E. Stadtmüller (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, t. 1, Rambler, Warszawa 2015; F. Biermann, P. Pattberg, H. van Asselt, F. Zelli, *The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis*, „Global Environmental Politics” 2009, vol. 9, issue 4, s. 14–40.

³ D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford 1999; M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.

⁴ R.D. Kelemen, *The political foundations of judicial independence in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 1, s. 43–58.

⁵ C. Fuest, J. Pisani-Ferry, *Financing the European Union: new context, new responses*, „Policy Contribution” 2020, no. 16, Bruegel.

⁶ Por. J. Peterson, *The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability*, „Political Studies” 1997, vol. 45, issue 3, s. 559–578; T.G. Grosse, *Suwerenność i polityczność. Studium integracji europejskiej*, Warszawa 2022, s. 39.

Nietrudno zauważyć, że delegowanie kompetencji czy też części suwerenności stanowi odejście od horyzontalnego, międzyrządowego modelu kształtowania władztwa w kierunku jego „uwspólnotwienia”, tj. charakterystycznego dla modelu federalnego kształtowania wertykalnych form sterowania zawierającego komponent supranarodowy. W sferze decyzyjności praktycznym wyrazem tendencji do uwspólnotwienia jest widoczne tak w UE, jak i w innych organizacjach przyznawanie coraz szerszych uprawnień władczym organom administracyjnym, jurysdykcyjnym i wykonawczym⁷⁷, a także stopniowa, acz zauważalna, erozja jednomyślności jako podstawowego trybu podejmowania decyzji na rzecz głosowania większością kwalifikowaną⁸⁸. Zdaniem ekspertów organizacje międzynarodowe, korzystając z rozszerzającego się pola działania oraz nowych narzędzi wywierania wpływu na państwa, zyskują nie tylko możliwości rozcieńczania suwerenności państwowej, ale też ingerowania w rządzenie na poziomie krajowym, dotychczas zastrzeżone dla władz poszczególnych państw⁹⁹. Posługują się przy tym instytucjami i organami, które z upływem czasu rozluźniają kontrolę sprawowaną przez pryncypałów (państwa) i zyskują autonomię podbudowaną katalogiem wartości stanowiących normatywny kościec ich funkcjonowania w późnowestfalskim łańdźcu międzynarodowym.

Celem niniejszego artykułu, korzystającego w warstwie teoretycznej zarówno z dorobku instytucjonalizmu, jak i konstruktywizmu, będzie bliższe spojrzenie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej i jej aparat dyplomatyczny, tj. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) jako swoistą, bo właściwą jedynie Unii Europejskiej, późnowestfalską innowację polityczną powołaną do życia w 2010 r. ESDZ stanowi próbę materialno-symbolicznego zrównoważenia dwóch przeciwstawnych tendencji kształtujących UE jako postlizbońskiej struktury władztwa kolektywnego. Tendencje te uwidoczniają się w konstytucyjnym i organizacyjnym ukształtowaniu Unii Europejskiej jako tworzywa hybrydowego, mającego charakter międzyrządowo-ponadnarodowy, opartego na określonym modelu normatywnym, wreszcie rozrastającego się pod względem kompetencyjnym i pogłębiającym swoją

⁷ D.G. Hawkins, D.A. Lake, D.L. Nielson, M.J. Tierney, *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

⁸ Ch. Kreuder-Sonnen, B. Zangl, *Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism*, „European Journal of International Relations” 2015, vol. 21, issue 3, s. 1–27.

⁹ M. Barnett, M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2004.

instytucjonalizację. W pierwszym podrozdziale uwaga zostanie skupiona na dyskusji na temat innowacyjnej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Zostaną tam ukazane trzy cechy późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii, tj. multilateralizm, hybrydowość i normatywna plastyczność. Druga część zostanie poświęcona odpowiednio ESDZ jako późnowestfalskiej, innowacyjnej strukturze, nie tylko realizującej nowe role w ramach normatywno-funkcjonalnego instrumentarium UE, ale także będącej źródłem innowacji związanych z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej. Artykuł zakończy podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych rozważań.

TRZY CECHY PÓŻNOWESTFALSKIEJ POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wejście w życie traktatu z Lizbony w 2009 r. wpłynęło w zasadniczy sposób na tożsamość Unii Europejskiej poprzez przydanie jej charakteru następcy prawnego wspólnot europejskich oraz wyznaczenie tej strukturze roli prawnomiędzynarodowej wynikającej z nadania jej przez państwa członkowskie zdolności prawnej. Zastąpienie systemu filarowego jednolitym reżimem prawnym Unii jako organizacji międzynarodowej wzmacniało aktora stosunków międzynarodowych, którego status w okresie prelizbońskim pozostawał bliżej nieokreślony. Studia nad prawnopolitycznym statusem wspólnot (1952–2009) oraz Unii Europejskiej w okresie prelizbońskim (1993–2009) niezmiennie wywoływały zakłopotanie ekspertów określających Unię jako twór *in statu nascendi*¹⁰, „intelektualną zagadkę”¹¹, a nawet „niezidentyfikowany obiekt polityczny”¹². Po upływie trzydziestu lat od podpisania traktatu z Maastricht oraz piętnastu lat od podpisania wspomnianego już traktatu lizbońskiego Unia pod względem prawnym jest wprawdzie organizacją międzynarodową, jednakże w ujęciu polityczno-ustrojowym w dalszym ciągu stanowi nierozwikłaną zagadkę. Zwracają na to uwagę eksperci. Wskazując na rozdzźwięk między teorią a praktyką,

¹⁰ O. Barburska, *Jak jednoczyła się Europa*, w: *Unia Europejska. Istota, szanse, wyzwania*, E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczurba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski (red.), CeDeWu, Warszawa 2018, s. 44.

¹¹ M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London–New York 2000, s. 254.

¹² Przywołano w tym miejscu słynne określenie, którym posłużył się były przewodniczący ówczesnej Komisji Wspólnot Europejskich w połowie lat 80. ubiegłego wieku. Por. *Speech by Jacques Delors* (Luxembourg, 9 September 1985), *Bulletin of the European Communities*, September 1985, No 9. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities.

zauważają oni, że Unia Europejska pod względem czynnościowym, zakładającym nieustanny ruch, dynamikę i zmianę, równie dobrze może być uważana za reżim międzynarodowy, wielopoziomową strukturę sieciową, opartą w działaniu na unikalnym zestawie algorytmów, agencję, która wymyka się spod kontroli państwom-pryncypałom, a nawet instytucję ponadnarodową stanowiącą stadium załączkowe państwa europejskiego¹³. Nie przesądzając, czy Unia Europejska jest obecna we wszystkich wymienionych formach, czy też tylko w jednej z nich, zauważmy, że tenże twór strukturalny stanowi osobliwą instytucjonalną mutację mechanizmów rządności, pozwalającą na współwystępowanie rozmaitych trybów społecznej koordynacji podejmowanej przez zainteresowane podmioty w celu wytwarzania i wdrażania kolektywnie wiążących reguł lub dostarczania dóbr kolektywnych. Jako taka, Unia Europejska, w której występuje szerokie spektrum działania, stanowi unikalny rezultat integracji europejskiej o charakterze hybrydowym, którego esencji Józef Fiszer dopatruje się w triadycznym układzie cech charakteryzujących międzyrządową organizację międzynarodową, organizację ponadnarodową i państwo¹⁴.

Wielopostaciowość i hybrydowość Unii Europejskiej przejawia się najwyraźniej tam, gdzie pojawia się rozdźwięk między oczekiwaniami formułowanymi wobec UE a realnie posiadanymi przez nią zdolnościami (ang. *expectations-capability gap*). Tym obszarem są relacje zewnętrzne Unii Europejskiej, których charakter nastrocza trudności interpretacyjnych nie tylko na poziomie metodologicznym i teoretycznym, lecz także terminologicznym. Aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej wykracza poza klasyczne ramy polityki zagranicznej, która jest zwykle uznawana za atrybut państwa i wiąże się z formułowaniem oraz realizacją interesów narodowych w poliarchicznym i policentrycznym

¹³ Por. J. Czuputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003; L. Hooghe, G. Marks, *A post-functional theory of multilevel governance*, "The British Journal of Politics and International Relations" 2020, vol. 22, issue 4; B. Rosamond, *The European Union*, w: T.G. Weiss, R. Wilkinson (red.), *International Organization and Global Governance*, Routledge, London and New York 2018, s. 268–282, S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010; L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2001; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration* Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Oxford 2001.

¹⁴ J.M. Fiszer, *Unia Europejska dziś i jej niepewna przyszłość*. Cz. I, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 40.

środowisku międzynarodowym¹⁵. Co więcej, sama w sobie, podobnie jak w przypadku UE jako „niezidentyfikowanego obiektu politycznego”, stanowi obszar pomieszania terminologicznego. Zauważmy bowiem, że zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obok wąsko rozumianego, „westfalskiego” terminu „polityka zagraniczna” pojawia się szereg odniesień do „polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, „stosunków zewnętrznych”, „działań zewnętrznych”, a nawet „szczególnych stosunków” z państwami sąsiadującymi¹⁶. W parze z terminologicznym pomieszaniem idą spory w doktrynie odnośnie do tego, czy istnieje polityka zagraniczna Unii Europejskiej?¹⁷, oraz w jaki sposób odróżnić europejską politykę zagraniczną od polityki zagranicznej Unii Europejskiej¹⁸.

Pomijając w tym miejscu debatę na temat przedmiotowego i podmiotowego zakresu polityki zagranicznej Unii oraz stosunków zewnętrznych utrzymywanych przez to ugrupowanie, można uznać, że UE, jako podmiot hybrydowy, formułuje i realizuje raczej politykę zewnętrzną, niż prowadzi wąsko rozumianą politykę zagraniczną, obejmującą obszar bezpieczeństwa i kojarzoną z typowym dla klasycznej dyplomacji obszarem *high politics*. Rdzeń wspomnianej polityki zewnętrznej ma charakter normatywno-funkcjonalny, co oznacza, że podstawę obecności UE w świecie stanowi zbiór określonych zasad, narzędzi i struktur organizacyjnych pozwalających na działania, które uzupełniają politykę zagraniczną państw członkowskich. Tak rozumiana polityka zewnętrzna zakłada nieustanny ruch, dynamikę, zmianę, celowość oraz wolicjonalność przedsięwzięć w porównaniu ze statycznym utrzymywaniem relacji czy też stosunków zewnętrznych obejmujących obszary będące tradycyjnie domeną Komisji, tj. wspólną politykę handlową, system porozumień handlowych i gospodarczych z państwami trzecimi, politykę rozwojową, wizową, azylową i klimatyczną.

¹⁵ Por. T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 192.

¹⁶ A.K. Cianciara, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie konstruktywizmu. Aktorzy, narracje, strategie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2017, s. 28.

¹⁷ Szerzej na ten temat O. Barburska, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3, s. 9–41; B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke–New York 2001.

¹⁸ Por. N. Tomic, *Coordinative Discourses in Brussels: An Agency Model of EU Foreign Policy Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, vol. 13, issue 2, s. 223–239.

MULTILATERALIZM

Pierwszą cechą półnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej jest multilateralizm. Termin ten, w dużym uproszczeniu, oznacza formę współdziałania, w ramach której trzech lub więcej aktorów jest zaangażowanych w bardziej lub mniej zinstytucjonalizowaną i dobrowolną współpracę, której podstawą są normy lub reguły obowiązujące wszystkich w (bardziej lub mniej) równym stopniu¹⁹. Jako taki, multilateralizm jest więcej niż pożądanym obrazem rzeczywistości międzynarodowej. Nabiera znaczenia doktrynalnego, stając się użytecznym narzędziem tworzenia, koordynowania i legitymizowania kolektywnej i (umiarkowanie) spójnej polityki zewnętrznej. W literaturze zwrócił na to uwagę m.in. John Ruggie, podkreślając, że natura multilateralizmu jako złożonej formy instytucjonalnej niejako wymusza istnienie silnego mechanizmu koordynacyjnego jako koniecznego warunku podtrzymywania tej formuły współdziałania²⁰. Jeśli cechą określającą multilateralizm jest to, że organizuje on państwa (a także innych aktorów, jak np. UE), w oparciu o zbiór zasad i pewnych celów, to właśnie w interpretacji tych zasad, źródeł ich kodyfikacji, ale także mechanizmów ich dyfuzji i włączania w preferencje aktorów wobec wielostronnych form współpracy można odnaleźć „doktrynę” multilateralizmu. Takie spojrzenie na multilateralizm przyjmuje UE, która choć nie posługuje się samym pojęciem, dokonuje jego „lokalnej” interpretacji w art. 21 TUE. Wspomina się tam: (1) o zasadach działań Unii na arenie międzynarodowej (demokracja, państwo prawa, powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, równości i solidarności, zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego); (2) środkach polityki zewnętrznej Unii Europejskiej (rozwijanie stosunków i partnerstw z państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które opierają swoje działanie na zasadach Organizacji Narodów Zjednoczonych); (3) celach, spośród których szczególne znaczenie w kontekście multilateralizmu wyraża wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej oraz dobrych rządach na poziomie światowym²¹.

¹⁹ C. Bouchard, J. Peterson, *Conceptualising Multilateralism. Can We All Just Get Along?*, Mercury E-paper 2011, no.1, s. 6–11.

²⁰ J. Ruggie, *Multilateralism: The anatomy of an institution*, „International Organization” 1992, vol. 46, no. 3, s. 572.

²¹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202, 2016.

Instytucjonalna formuła współpracy, jaką jest multilateralizm, najczęściej bywa rozpatrywana jako zespół skutecznych środków osiągania celów (tzw. efektywny multilateralizm)²² lub procedura/forma organizacyjna, w ramach której każdy może dojść do głosu²³. Efektywnego multilateralizmu można doszukiwać się w dokumentach strategicznych UE, takich jak *Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (2003) czy *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (2016). Stanowią one wyraz dążenia do łagodzenia różnic w interpretowaniu zapisów leżących u podstaw kolektywnej współpracy możliwego dzięki procesowi nieustannego formułowania i reformułowania tekstów, iteracji ustaleń i ucierania stanowisk pozwalających na swego rodzaju „translację” zasad współpracy w spójne i skoordynowane działania. W drugim przypadku multilateralizm wiąże się z kreowaniem przez UE wizerunku na arenie międzynarodowej, jako miękkiej potęgi (ang. *soft power*), potęgi normatywnej (ang. *normative power*), potęgi niewojskowej (ang. *civilian power*), a nawet potęgi moralnej (ang. *ethical power*). Tak rozumiana UE jest przestrzenią, w której państwa wspólnie z instytucjami międzyrządowymi i supranarodowymi dysponują głosem przykładowo wybierającym postać inicjatywy prawodawczej w danym obszarze, proponowanego zapisu w deklaracji czy też wypowiedzi przedstawiciela państwa członkowskiego/instytucji UE. Tak rozumiany multilateralizm, „wytwarzany” w europejskiej przestrzeni dyskursywnej, oznacza zdolność do wyznaczania standardów, tworzenia norm i wartości, które są uprawomocnione i pożądane bez potrzeby uciekania się do użycia przymusu²⁴. W tej interpretacji multilateralizm można określić jako wiązkę społecznych interakcji pozwalających różnym podmiotom (agentom) dostosować społeczno-ekonomiczne i polityczne uwarunkowania współpracy, a przez to lepiej artykułować własne preferencje, role i idee, co dzięki reprezentacji i legitymizacji uzupełnia „efektywnościowy” charakter „europejskiego” multilateralizmu. Ten ostatni, będąc jednym z wyznaczników późnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, stanowi normatywno-funkcjonalną formę aktywności międzynarodowej UE będącą jednocześnie (1) potrzebą samą w sobie, środkiem do skutecznej realizacji określonych celów i kie-

²² S. Biscop, *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers, Multilateralism in a Changing World Order*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore 2018, s. 44.

²³ J. Krause, *Multilateralism: Behind European Views*, „The Washington Quarterly” 2004, vol. 27, issue 2, s. 44.

²⁴ P. van Ham, *Social Power in International Politics*, Routledge, London 2010.

runkiem budowy „lepszego” świata, (2) konstrukcją ideową opartą na zbiorze zasad; (3) przejawem wiary we współpracę wielostronną jako podstawy decyzji dotyczących strategii i działań podejmowanych w obliczu zidentyfikowanych zagrożeń i problemów; (4) dążeniem UE do rozwiązywania tych problemów, postrzeganych przez Brukselę jako jej etyczna odpowiedzialność²⁵.

HYBRYDOWOŚĆ

Za drugą cechę półnowestfalskiej polityki zewnętrznej Unii Europejskiej można uznać jej hybrydowość. Stanowi ona wyzwanie dla UE jako aktora dyplomatycznego i wiąże się w największej mierze z kwestią koordynacji działań między jej instytucjami i państwami członkowskimi. Wyzwanie to ma dwojaki charakter: normatywno-teoretyczny i instytucjonalno-praktyczny. W pierwszym przypadku tworzone są skomplikowane rozwiązania daleko wykraczające poza tradycyjne, westfalskie ujęcie polityki zagranicznej, na co wskazuje choćby art. 23 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiący, że w wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) współpracującą ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i złożoną z urzędników właściwych służb, Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Jak wskazują eksperci, techniczny model aparatu obsługi polityki zewnętrznej UE stanowi z jednej strony przejaw wewnątrzunijnej wojny o wpływy państw członkowskich oraz instytucji UE – Rady, Komisji i, do pewnego stopnia, Parlamentu Europejskiego, z drugiej strony hybrydowy charakter ESDZ oddaje charakter sporu o wizję i ducha kształtującej się unijnej dyplomacji, która dzięki stworzeniu autonomicznego organu *sui generis* posiadającego zdolność prawną, może efektywnie wykonywać przypisane jej zadania i realizować wyznaczone cele²⁶.

Wiele dyskusji budzą też hybrydowe rozwiązania w zakresie samej reprezentacji Unii na zewnątrz. Odwołując się do ogólnych postanowień traktatowych, należy zauważyć, że z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych

²⁵ E. Lazarou, G. Edwards, Ch. Hill, J. Smith, *The Evolving 'Doctrine' of Multilateralism in the 21st Century*, MERCURY E-paper no. 3, February 2010, s. 15.

²⁶ A. Chojan, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 1 (36), s. 142–179; M. Zieliński, *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 10, s. 85–97.

w traktatach instytucją zapewniającą reprezentację Unii na zewnątrz jest Komisja²⁷. W praktyce oznacza to zaangażowanie odpowiednich dyrekcji generalnych i komisarzy, w zależności od obszaru poddanego deliberacji w organizacji międzynarodowej lub innego typu instytucji o nieformalnym charakterze. Wspomagają oni Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WPZiPB, WP), będącego zarazem wiceprzewodniczącym Komisji i przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych (tzw. podwójny kapelusze – *double hat*, art. 27. ust. 2 TUE). Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), prowadzi w jej imieniu dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Zdaniem Elmara Broka i Martina Selmayra „konstrukcja *double hat* ułatwia prowadzenie zintegrowanej europejskiej polityki zagranicznej, która obejmuje zarówno ponadnarodową ekonomiczną politykę zagraniczną Komisji jak również żądania państw pod kątem polityki bezpieczeństwa i obrony”²⁸. Zauważmy jednak, że od tej reguły istnieją wyjątki, które z instytucjonalno-praktycznego punktu widzenia nie tylko komplikują prowadzenie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej i reprezentację samej organizacji, ale też generują napięcia między różnymi grupami państw w UE oraz instytucjami ponadnarodowymi, co przekłada się na obniżenie efektywności pełnienia ról dyplomatycznych przez Brukselę. Znaczącym przykładem jest tutaj uczestnictwo Unii Europejskiej w Grupie Dwudziestu (G20), globalnym forum współpracy międzypaństwowej skupiającym, poza UE, wyłącznie państwa. Nieformalna struktura G20 doskonale komponuje się z elastycznością Unii Europejskiej działającej za pośrednictwem swoich instytucji: Komisji i Rady Europejskiej. W szczególności Komisja stała się ważnym, w znacznym stopniu autonomicznym, quasi-uczestnikiem G20²⁹. Na uwagę zasługuje też specyficzny charakter interakcji zachodzących między Unią Europejską a G20. Wytyczają one granicę działania UE na płaszczyźnie zewnętrznej a co za tym idzie określają charakter jej uczestnictwa w Grupie. Ma ono dla Brukseli charakter poważnego

²⁷ M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012, s. 264–325.

²⁸ E. Brok, M. Selmayr, *EU – Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?*, w: W. Weidenfeld (red.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004, s. 689.

²⁹ Do podobnych wniosków dochodzą badacze analizujący zaangażowanie UE w G7. Por. M. Rewizorski, *G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 75–96.

wyzwania, Grupa Dwudziestu jest bowiem w znacznie mniejszym stopniu eurocentryczna niż G7, OECD czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)³⁰. Sytuację komplikuje ponadto fakt, że w G20 poszczególne państwa negocjują i uczestniczą raczej indywidualnie niż zbiorowo. W płynnej rzeczywistości G20, pełnej krótkoterminowych sojuszy, zabiegów o zwiększenie zdolności koalicyjnej, wreszcie karłowatych układów brokerskich i słabo skrywanych ambicji państw sprawujących prezydencję, wyzwania dla UE jako aktora dyplomatycznego wiążą się w największej mierze z kwestią koordynacji działań między jej instytucjami a państwami członkowskimi. Na tenże problem zwracają uwagę przedstawiciele nurtu instytucjonalnego badający to, w jaki sposób zewnętrzny kontekst warunkuje zachowanie UE w układach międzynarodowych³¹, w szczególności – jakie czynniki wpływają na ograniczenie lub rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji przez Unię Europejską³². Wskazują oni, że UE, będąc uzależniona od zewnętrznego kontekstu i hybrydowego charakteru polityki zewnętrznej, jest zmuszona do pełnienia niewdzięcznej dla siebie roli „akrobaty dyplomatycznego”, balansującego między dwoma trybami interakcji, które można określić jako „targi dystrybucyjne” i „argumentowane”³³. Unia Europejska jako aktor dyplomatyczny w praktyce negocjacyjnej stara się łączyć oba tryby interakcji. W G20 ta selektywność przybiera szczególną postać. Daje się bowiem zauważyć prawidłowości w zakresie dostrajania danego trybu interakcji do kwestii poddanej negocjacji. Decydujące znacznie mają interesy i ciśnienie polityczne, układające się na poziom elastyczności Unii Europejskiej w deliberacji.

NORMATYWNA PLASTYCZNOŚĆ

Ostatnią cechą, na której opiera się póznouestfalska polityka zewnętrzna Unii Europejskiej, jest normatywna plastyczność, pozwalająca UE skutecznie pełnić funkcje i odgrywać role międzynarodowe³⁴. Te

³⁰ M. Rewizorski, *Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s. 19–37.

³¹ Por. J. Jørgensen, S. Oberthür, J. Shahin, *Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, issue 6, s. 599–620.

³² R. Kissack, *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2010.

³³ L. Susskind, *Arguing, Bargaining, and Getting Agreement*, w: R. Goodin, M. Moran, M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 269–295.

³⁴ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 244–266.

ostatnie, odzwierciedlające ekonomiczne, polityczne i kulturowo-cywilizacyjne aspiracje UE modelują tożsamość międzynarodową ugrupowania. W wymiarze ekonomicznym UE dąży do kreowania swojego wizerunku jako lidera handlu, globalnego ośrodka polityki rozwojowej i centrum rozwoju samopodtrzymującego. W wymiarze politycznym Unia aspiruje do roli politycznego brokera, którego aktywność wykracza poza emulację algorytmów dyplomatycznej działalności państw członkowskich. Wreszcie pod względem kulturowo-cywilizacyjnym Unia Europejska dąży do wykreowania intersubiektywnego obrazu siebie jako promotora uniwersalnych wartości, które nadają plastyczności zewnętrznemu zachowaniu UE, opartemu na normatywnych kierunkowskazach europejskiego bycia-w-świecie. Zauważmy, że w ostatnim z wymiarów, będącym w centrum konstruktywistycznego widzenia polityki zewnętrznej UE, wszystkie zachowania wspomnianego ugrupowania poddawane są nieustannej interpretacji w zakresie wyznaczania standardów tego, co jest „normalne” w polityce międzynarodowej (a może nawet światowej) i gdzie owa „normalność” równa się efektywności, z jaką kultura europejska oraz tradycyjne wartości polityczne, na których strażą stoi Unia, rozpowszechniają się globalnie. Tym, co uzasadnia i podtrzymuje normalność i efektywność, jest zestaw wartości, wśród których Ian Manners wyróżnia dziewięć zasad podstawowych UE, tj. „trwały pokój”, „wolność społeczną”, „demokrację konsensualną”, „wspólne wszystkim prawa człowieka”, „ponadnarodową praworządność” „równość włączająca”, „solidarność społeczną”, „rozwój samopodtrzymujący” i „dobre zarządzanie”³⁵. Jak można sądzić, tak rozumiana „normatywna efektywność” może stanowić element odróżniający politykę zewnętrzną UE od polityk zagranicznych państw członkowskich oraz państw spoza UE. Ich polityki zagraniczne, co do zasady, przybierają postać strategicznych projekcji interesów, podczas gdy wartości pełnią w nich poślednią rolę, stając raczej retoryczną zasłonę prawdziwych celów. Na powyższy argument zwraca uwagę Manners, wskazując, że UE stała się jednym z ważniejszych aktorów nawołujących do przestrzegania międzynarodowych norm chroniących prawa człowieka, takich jak zakaz stosowania kary śmierci, co kontrastuje z podejściem USA jako głównego rywala normatywnego UE w demokratycznym świecie³⁶.

³⁵ Por. I Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2, s. 245–252.

³⁶ *Ibidem*.

Innym przykładem normatywnej plastyczności Unii Europejskiej jest doktryna „zarządzania globalizacją”, sformułowana w pierwszej połowie XXI w. i promowana przez byłego komisarza ds. handlu UE, a w późniejszych latach także dyrektora generalnego WTO, Pascala Lamy. W opinii Sophie Maunier zarządzanie globalizacją było „szeroką doktryną podporządkowującą politykę handlową różnorodnym celom handlowym i niehandlowym, takim jak multilateralizm, sprawiedliwość społeczna i rozwój samopodtrzymujący”³⁷. Unia Europejska za jedną z podstaw „zarządzania globalizacją” uznała rozwijanie handlu międzynarodowego we współpracy z WTO, organizacją międzynarodową działającą od 1995 r. Stanowisko handlowe Unii kontrastowało z modelem „konkurencyjnej liberalizacji”, promowanej przez USA i opartej na porozumieniach bilateralnych. Bruksela oparła się na logice multilateralizmu, decydując się w pierwszych latach funkcjonowania WTO *de facto* na zastosowanie moratorium wobec porozumień bilateralnych³⁸. Pomimo odejścia od multilateralizmu pod koniec pierwszej dekady XXI w., co wiązało się z zakończeniem w WTO supremacji państw tzw. Quadu (Japonia, Kanada, UE, USA) i dopuszczeniem do głosu niektórych państw wschodzących na czele z Indiami i Brazylią, Unia w zakresie regulacji handlowych uzyskała pewien poziom sterowania czy też zarządzania globalizacją. Największym sukcesem UE był „eksport” europejskich rozwiązań handlowych, uznanych za atrakcyjne przez inne regiony³⁹.

EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH JAKO PÓŻNOWESTFALSKA INNOWACJA POLITYCZNA

Efektywny multilateralizm, hybrydowość i normatywna plastyczność w obszarze polityki zewnętrznej Unii Europejskiej uwidoczniły się w utworzonej w 2010 r. Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych jako instytucji powołanej do działania celu zapewnienia skutecznego pełnienia funkcji i odgrywania ról międzynarodowych przez Unię Europejską⁴⁰. Wspomniana instytucja została skonstruowana początkowo jako „służba”, co jak zauważa Adrian Chojan, wskazuje nie tylko

³⁷ S. Meunier, *Managing globalization? The EU in international trade negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 4, s. 905–926.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ S. Meunier, K. Nicolaidis, *The European Union as a Conflicted Trade Power*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no. 6, s. 906–925.

⁴⁰ A. Nitszke, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja” 2018, vol. 15, no. 3(54), s. 260.

na jej pomocniczy charakter wobec instytucji odpowiedzialnych w UE za kreowanie polityki międzynarodowej oraz wzmacniania spójności koherencji unijnych działań na arenie międzynarodowej, ale także na jej wtórny charakter wobec pryncypałów realizujących własne polityki zagraniczne⁴¹.

Zyskując status autonomicznego organu pomocniczego WP, została ESDZ pod względem struktury i standardów działania zaprojektowana jako rozwiązanie innowacyjne, oddające późnowestfalski charakter polityki zewnętrznej UE jako organizacji prowadzącej trudne do jednoznacznej klasyfikacji stosunki zewnętrzne. Jednocześnie ESDZ, angażując się w atypowe polityki, do których można zaliczyć politykę rozszerzenia (ang. *enlargement policy*), zarządzania zewnętrznego (ang. *external governance*) czy promocję dobrego rządzenia (ang. *good governance*) w państwach niestabilnych pod względem politycznym, społecznym i gospodarczym, została wpleciona w ramy europejskiego modelu dyplomacji realizowanego jedynie w pewnej proporcji do całości tradycyjnej polityki zagranicznej prowadzonej przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. Wbrew oczekiwaniom ESDZ nie stała się nowym, europejskim resortem spraw zagranicznych. Przyjęła formę, którą Jozef Bátora określił mianem „organizacji międzyplaszczynowej” (ang. *interstitial organisation*), a więc takiej, która wykorzystuje zasoby, struktury i praktyki wspólne dla wielu zinstytucjonalizowanych obszarów, w szczególności w dyplomacji, obronności i rozwoju⁴². Tak rozumiana ESDZ znalazła się od początku istnienia w potrzasku między wymogami standaryzacji i adaptacji do struktur i praktyk typowych dla klasycznej, westfalskiej dyplomacji a wyłanianiem się struktur transformatywnych i nowej praktyki dyplomatycznej. Niedoskonałym, choć racjonalnym rozwiązaniem w takiej sytuacji było z jednej strony kopiowanie instytucji klasycznej polityki zagranicznej, takich jak delegatury czy specjaliści przedstawiciele UE, z drugiej zaś podjęcie wyzwania związanego z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej⁴³. Ta ostatnia uległa w erze późnowestfal-

⁴¹ A. Chojan, *Europejska służba...*, s. 146.

⁴² J. Bátora, *‘The Mitrailleur Effect’: The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 51, issue 4, s. 598–613.

⁴³ W latach 2011–2019 funkcjonowało ok. 140 delegatur UE. Część z nich miała charakter regionalny i podlegały im placówki w państwach akredytacji kierowane przez dyplomatów na stanowisku *chargé d'affaires*. W strukturze były też delegatury regionalne bez stałej reprezentacji w państwach podlegających głównej siedzibie oraz placówki o szczególnym statusie, jak biura UE w Hongkongu, Kosowie i w Palestynie. Por. B. Bieliszczuk, P. Biskup, B. Znojek, *Specyfika i trendy w obsadzie personelu administracyjnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2011–2019)*, PISM, Warszawa 2021, s. 17.

skiej głębokim przemianom w zakresie kontekstualnym, przestrzennym, normatywnym, komunikacyjnym i funkcjonalnym (por. tab.1).

TABELA 1
Kierunki zmian działalności dyplomatycznej

Wymiary	Dyplomacja tradycyjna	Dyplomacja współczesna
Przestrzenno-kontekstualny	Dyplomacja prowadzona w kancelariach rządowych, ministerstwach, ambasadach, centrach negocjacyjnych (np. Genewa, Nowy Jork, Rzym)	Dyplomacja wykracza poza tradycyjne kanały bilateralne i multilateralne i jest prowadzona w nowych lokacjach – międzynarodowych targach, siedzibach korporacji transnarodowych, agencjach ratingowych, mediach (także społecznościowych)
Normatywny	Kluczowe znaczenie mają tradycyjne reguły, normy i zasady podkreślające rolę suwerennych państw w polityce zagranicznej, np. zasada nieinterwencji, zasada suwerenności	Pojawiają się nowe zestawy norm i praktyk, a przedstawiciele dyplomatyczni pracują w ramach układów sieciowych (grup epistemicznych, sieci rzeczniczych) opartych na płynnych i otwartych relacjach między podmiotami działającymi w specjalistycznych obszarach tematycznych
Komunikacyjny	Tradycyjne kanały komunikacji utrzymywanej między aparatem dyplomatycznym poszczególnych państw, duże znaczenie tajnej dyplomacji	Pojawiają się nowe wzory komunikacyjne, oparte wzroście znaczenia technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT), dyplomacji publicznej oraz sieci społecznych, pozwalających na wyłonienie się nowych form politycznego aktywizmu
Funkcjonalny	Tradycyjne role w systemie międzynarodowym państw reprezentowanych przez służbę dyplomatyczno-konsularną	Następuje zmiana ról i specyfiki działania podmiotów dyplomacji wraz z proliferacją aktorów pozarządowych, a także zmiana (rozszerzenie) ról i zadań pełnionych przez dyplomatów

Źródło: B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy for the 21st Century*, Raport no.1, The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael 2012; M.D. Cross, J. Melissen (red.), *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013; M.E. Keck, K. Sikkink, *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca-London 1998.

Jak można sądzić, ESDZ w miarę działania stała się czymś więcej niż służbą zagraniczną, po pierwsze, ze względu na inkorporowanie zasobów wykorzystywanych przez resorty odpowiedzialne dyplomację, obronę i rozwój pozwalające UE na wypracowanie wszechstronnych

rozwiązań w obliczu globalnych wyzwań, a po drugie, w związku z generowaniem wartości dodanej dla państw Unii Europejskiej, biorącej się z przeniesienia pod wspólny dach zagadnień bezpieczeństwa i rozwoju jako obszarów niedających się zamknąć w ramach podziału na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Przejawem późnowestfalskiego charakteru ESDZ jest odejście od klasycznych norm traktatowych, regulowanych w konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r. Jedną z nich jest zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw trzecich poddana przez UE reinterpretacji w związku z nową praktyką dyplomatyczną dopuszczającą ingerencje przez delegacje UE w sprawy wewnętrzne goszczącego je państwa wynikającą z prowadzenia przez Brukselę tzw. dyplomacji strukturalnej⁴⁴. Ta ostatnia, znana też pod nazwą „strukturalna polityka zagraniczna”, Stephan Keukeleire, Robin Thiers i Arnout Justaert uznają za politykę, która prowadzona długofalowo, zmierza do kształtowania zrównoważonych struktur politycznych, prawnych, ekonomicznych, społecznych i bezpieczeństwa na wszystkich istotnych poziomach⁴⁵. Celem tak rozumianej polityki jest zrównoważona zmiana idąca w parze ze wzmocnieniem reguł, instytucji i zwyczajów w danym państwie lub przyjęcie określonych zasad stanowiących szkielet normatywny tzw. demokracji głębokiej (ang. *deep democracy*). W opinii byłej WP Catherine Ashton demokracja głęboka oznacza poszanowanie dla rządów prawa, wolność wypowiedzi, niezależność sądów, bezstronność administracji, respektowanie własności prywatnej i zapewnienie nieskrępowanego działania związków zawodowych. Wykraczając poza modernizację mechanizmów rządzenia, stanowi próbę silniejszego osadzenia instytucji publicznych, takich jak wolne wybory, w podglebiu normatywnym, co wyraża się m.in. w programach zwalczania korupcji, poprawie transparentności działania administracji czy zapewnieniu pełnej niezależności funkcjonowania sądów⁴⁶. Promowanie demokracji głębokiej, będącej w państwach niestabilnych politycznie i społecznie, takich jak Egipt, Tunezja czy Republika Demokratyczna

⁴⁴ B. Hanses, D. Spence, *The EEAS and Bilateral Relations: The Case of the EU Delegation in the Democratic Republic of the Congo*, w: D. Spence, J. Batora (red.), *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2015, s. 306–319.

⁴⁵ S. Keukeleire, R. Thiers, A. Justaert, *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, vol. 4, issue 2, s. 143–165.

⁴⁶ Por. C. Ashton, *The EU wants ‘deep democracy’ to take root in Egypt and Tunisia*, „The Guardian” [online], 4.02.2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/feb/04/egypt-tunisia-eu-deep-democracy> [dostęp: 2.05.2022].

Kongo, podbudową demokracji płytkiej (ang. *surface democracy*), stanowi w działaniu ESDZ przykład mariażu bilateralizmu i wspomnianej wcześniej plastyczności normatywnej.

Opieranie się na dyplomacji strukturalnej dostrzegalne jest także w odniesieniu do polityki rozszerzenia oraz zarządzania zewnętrznego UE stanowiących unikalną, półnowestfalską mieszankę bilateralizmu, efektywnego multilateralizmu i normatywnej plastyczności polityki zewnętrznej UE. W przypadku polityki rozszerzenia ESDZ oraz delegatury UE wykraczają poza działanie przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich w państwach spoza UE, tj. zajmują się monitoringiem i doradztwem w zakresie reformy mechanizmów rządzenia na poziomie krajowym. Co więcej ESDZ działa, opierając się na innym zestawie zasad niż krajowe służby dyplomatyczne i koncentrując się nie tyle na prowadzeniu polityki zagranicznej, ile na oferowaniu specjalistycznej wiedzy i doświadczenia⁴⁷. W szczególności za laboratorium dyplomacji strukturalnej UE można uznać europejską politykę sąsiedztwa (EPS), rozpatrywaną w kontekście wcześniej wspomnianego zarządzania zewnętrznego. W opinii ekspertów przejście tej perspektywy sprawia, że EPS nie sposób rozpatrywać w kategoriach tradycyjnej polityki zagranicznej. Stanowi ona słabo ustrukturyzowaną politykę zewnętrzną bez jasnej hierarchii celów, aktorów i strategii, które są zastąpione przez elastyczne zarządzanie sieciowe oraz system sektorowej i funkcjonalnej integracji regionalnej, rozwijającej się w zróżnicowanym tempie i z różną dynamiką w zakresie poszczególnych polityk⁴⁸. Według Agnieszki Cianciary zmiana z orientacji na wynik na orientację na proces w polityce zewnętrznej UE towarzyszy rozwijane przez to zgrupowanie mechanizmów zewnętrznego zarządzania, których rezultatem jest coraz bardziej zauważalne niepokrywanie się granic politycznych ugrupowania, stanowiących kryterium formalnego członkostwa, z jej granicami funkcjonalnymi, związanymi z obowiązywaniem unijnych reguł⁴⁹.

Półnowestfalski charakter polityki zewnętrznej UE oraz ESDZ dostrzegalny jest także w odniesieniu do rozwiązań i praktyk związanych z uczestnictwem UE w międzynarodowych organizacjach i formach współpracy międzypaństwowej, gdzie hybrydowość przeplata się z efek-

⁴⁷ Por. J. Bátora, N. Hynek, *Fringe Players and the Diplomatic Order: The 'New' Heteronomy*, Palgrave Macmillan, London 2014.

⁴⁸ S. Lavanex, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol.15, issue 6, s. 938–955.

⁴⁹ A Cianciara, *Europejska polityka...*, s. 89–97.

tywnym multilateralizmem. W porównaniu do państw pozycja Unii Europejskiej w organizacjach międzynarodowych jest bardzo zróżnicowana⁵⁰. Dla przykładu UE nie jest obecnie reprezentowana w zarządzie Banku Światowego, co pozostaje w sprzeczności z prowadzoną przez nią na ogromną skalę polityką pomocy w rozwoju skierowaną do państw rozwijających się. Znacznie silniejszą pozycję Unia zajmuje w ONZ, gdzie jest uznawana za liczącego się obserwatora oraz w Międzynarodowej Organizacji Pracy, w której status obserwatora nadano jej w 1989 r. W obu tych organizacjach Unia dąży do pełnego członkostwa, posługując się argumentem wysokiego stopnia integracji (poziom Unii Gospodarczej i Walutowej). Należy jednak pamiętać, że powoływanie się na status regionalnej organizacji międzynarodowej o wysokiej spoistości w zakresie integracji gospodarczej może okazać się niewystarczające w sytuacji, w której statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych przewidują członkostwo wyłącznie dla państw lub gdy te ostatnie nie potrafią lub nie chcą osiągnąć konsensusu w tym względzie. Wysiłki Unii Europejskiej nie są jednakże z góry skazane na porażkę, tym bardziej że dodatkowego wsparcia w tym zakresie może jej udzielić konsolidująca się ESDZ, w szczególności delegacje UE działające w głównych centrach dyplomacji wielostronnej (por. tab. 2).

TABELA 2
Reprezentacje UE przy organizacjach międzynarodowych
(stan na 1 lutego 2023)

Organizacja/siedziba	Imię i nazwisko szefa delegatury	Państwo pochodzenia
Dżakarta (ASEAN)	Igor Driesmans	Belgia
Genewa (ONZ)	Lotte Knudsen	Szwecja
Nowy Jork (ONZ)	Olof Skoog	Szwecja
Rzym (ONZ)	Alexandra Valkenburg	Holandia
Paryż (OECD, UNESCO)	Didier Lenoir	Francja
Strasburg (Rada Europy)	Vesna Batistić Kos	Chorwacja
Genewa (Światowa Organizacja Handlu)	João Aguiar Machado	Portugalia
Addis Abeba (Unia Afrykańska)	Birgitte Markussen	Dania
Wiedeń (ONZ, OBWE, IAEA)	Rasa Ostrauskaite (OBWE) Stephan Klement (ONZ, IAEA)	Litwa Austria

Źródło: Opracowanie własne.

⁵⁰ J. Huigens, J. A. Niemann, *The EU Within the G8: A Case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers 5 Bruges: College of Europe 2009; R. Schwok, *Peculiarities of the European Union's External Action*, w: M. Telò (red.), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance*, Ashgate, Farnham 2013, s. 91–106.

Przykład starań o członkostwo w Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (ang. Food and Agriculture Organization – FAO) świadczy o tym, że stopniowe podnoszenie statusu UE w organizacjach międzynarodowych jest możliwe⁵¹. Początkowo wspólnota (obecnie Unia Europejska) posiadała we wspomnianej organizacji status obserwatora. Członkostwo, na równi z pozostałymi państwami UE, uzyskała natomiast w 1991 r., po wprowadzeniu do konstytucji FAO klauzuli o przyjęciu w poczet pełnoprawnych uczestników regionalnych organizacji międzynarodowych o profilu gospodarczym.

PODSUMOWANIE

Celem niniejszego artykułu było bliższe spojrzenie na politykę zewnętrzną Unii Europejskiej i jej aparat dyplomatyczny, tj. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), jako swoistą, bo właściwą jedynie Unii Europejskiej, późnowestfalską innowację polityczną. Przeprowadzona analiza oparta została na założeniu, zgodnie z którym aktywność zewnętrzna Unii Europejskiej wykracza poza klasyczne ramy polityki zagranicznej, zwykle uznawanej za atrybut państwa, a sama UE, jako podmiot hybrydowy, formułuje i realizuje politykę zewnętrzną. Ta ostatnia ma charakter normatywno-funkcjonalny, co oznacza, że podstawę obecności UE w świecie stanowi zbiór określonych zasad, narzędzi i struktur organizacyjnych pozwalających na działania, które uzupełniają politykę zagraniczną państw członkowskich. Późnowestfalska polityka zewnętrzna Unii Europejskiej opiera się na multilateralizmie, hybrydowości i normatywnej plastyczności. Podczas gdy efektywny multilateralizm jest normatywno-funkcjonalną formą aktywności międzynarodowej UE, hybrydowość stanowi próbę rozwiązania problemu koordynacji działań między instytucjami UE i państwami członkowskimi. Ostatnią ze wspomnianych cech późnowestfalskiej polityki zewnętrznej UE jest jej normatywna plastyczność, pozwalająca UE skutecznie pełnić funkcje i odgrywać role międzynarodowe. Jak można sądzić, wszystkie cechy polityki zewnętrznej Unii Europejskiej uwidoczniły się w utworzonej w 2010 r. Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ). Ta ostatnia, choć została pierwotnie skonstruowana jako „służba”, stopniowo przeistaczała się w organizację

⁵¹ M. Emerson, R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P. M. Kaczyński, T. Renard, *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011.

międzypłaszczyznową. Starając się znaleźć swoje miejsce między standaryzacją i adaptacją do struktur i praktyk typowych dla klasycznej, westfalskiej dyplomacji a wyłanianiem się struktur transformatywnych i nowej praktyki dyplomatycznej, sama stała się źródłem innowacji związanych z dynamiką zmian działalności dyplomatycznej. Do najistotniejszych można zaliczyć prowadzenie przez ESDZ dyplomacji strukturalnej, promowanie demokracji głębokiej, rozwijanie mechanizmów zewnętrznego zarządzania, a także wkład w wypracowywanie rozwiązań i praktyk związanych z uczestniczeniem przez UE w organizacjach i forach współpracy międzypaństwowej.

BIBLIOGRAFIA

- Ashton C., *The EU wants 'deep democracy' to take root in Egypt and Tunisia*, „The Guardian” [online], 4.02.2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/feb/04/egypt-tunisia-eu-deep-democracy>, [dostęp: 2.05.2022].
- Barburska O., *Jak jednoczyła się Europa*, w: *Unia Europejska. Istota, szanse, wyzwania*, E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski (red.), CeDeWu, Warszawa 2018.
- Barburska O., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3.
- Barnett M., Finnemore M., *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2004.
- Bátora J., Hynek N., *Fringe Players and the Diplomatic Order: The 'New' Heteronomy*. Palgrave Macmillan, London 2014.
- Bátora J., *'The Mitrailleuse Effect': The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, „Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 51, issue 4.
- Bieliszczuk B., Biskup P., Znojek B., *Specyfika i trendy w obsadzie personelu administracyjnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2011–2019)*, PISM, Warszawa 2021.
- Biermann F., Pattberg P., van Asselt H., Zelli F., *The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis*, „Global Environmental Politics” 2009, vol. 9, issue 4.
- Biscop S., *The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers, Multilateralism in a Changing World Order*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore 2018.
- Bouchard C., Peterson J., *Conceptualising Multilateralism. Can We All Just Get Along?*, Mercury E-paper 2011, no. 1.
- Brok E., Selmayr M., *EU – Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?*, w: W. Weidenfeld (red.), *Die Europäische*

- Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004.
- Burgess M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London–New York 2000.
- Chojan A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 1 (36).
- Cianciara A.K., *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie konstruktywizmu. Aktorzy, narracje, strategie*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2017.
- Cross M.D., Melissen J. (red.), *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Emerson M., Balfour R., Corthaut T., Wouters J., Kaczyński P.M., Renard T., *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011.
- Fiszer J.M., *Unia Europejska dziś i jej niepewna przyszłość. Cz. I*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, Nr 9.
- Fuest C., Pisani-Ferry J., *Financing the European Union: new context, new responses*, Policy Contribution 2020/16, Bruegel.
- Grosse T.G., *Suwerenność i polityczność. Studium integracji europejskiej*, Warszawa 2022.
- van Ham P., *Social Power in International Politics*, Routledge, London 2010.
- Hanses B., Spence D., *The EEAS and Bilateral Relations: The Case of the EU Delegation in the Democratic Republic of the Congo*, w: D. Spence, J. Batora (red.), *The European External Action Service European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2015.
- Hawkins D.G., Lake D.A., Nielson D.L., Tierney M.J., *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press Cambridge 2006.
- Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, CA 1999.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, przekład polski, tłum. A. Komasa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Hocking B., Melissen J., Riordan S., Sharp P., *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy for the 21st Century*, Raport no. 1, The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael 2012.
- Hooghe L., *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

- Hooghe L., Marks G., *A postfunctionalist theory of multilevel governance*, „The British Journal of Politics and International Relations” 2020, vol. 22, issue 4.
- Hooghe L., G. Marks G., *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham–Oxford 2001.
- Huigens J., Niemann J.A., *The EU Within the G8: A Case of Ambiguous and Contested Actorness*, EU Diplomacy Papers 5, College of Europe, Bruges 2009.
- Jørgensen J., Oberthür S., Shahin J., *Introduction: Assessing the EU’s Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings*, „Journal of European Integration” 2011, vol. 33, issue 6.
- Kelemen R.D., *The political foundations of judicial independence in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 1.
- Keck M.E., Sikkink K., *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca–London 1998.
- Keukeleire S., Thiers R., A. Justaert A., *Reappraising Diplomacy: Structural Diplomacy and the Case of the European Union*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, vol. 4, issue 2.
- Kissack R., *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2010.
- Krause J., *Multilateralism: Behind European Views*, „The Washington Quarterly” 2004, vol. 27, issue 2.
- Kreuder-Sonnen Ch., Zangl B., *Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism*, „European Journal of International Relations” 2015, vol. 21, issue 3.
- Kuźniar R., *Między Zachodem a nie-Zachodem, czyli przyszły porządek międzynarodowy*, w: W. Kostecki, B.E. Nowak, K. Smogorzewski (red.), *Przyszłość międzynarodowego ładu liberalnego i rola Europy*, Warszawa 2019.
- Lavanex S., *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditainolity?*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, issue 6.
- Lazarou E., Edwards G., Hill Ch., Smith J., *The Evolving ‘Doctrine’ of Multilateralism in the 21st Century*, MERCURY E-paper no. 3, February 2010.
- Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie-systemy-uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 2.

- Meunier S., Nicolaidis K., *The European Union as a Conflicted Trade Power*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no. 6.
- Meunier S., *Managing globalization? The EU in international trade negotiations*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, no. 4.
- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003.
- Nitszke A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?*, „Politeja” 2018, vol. 15, no. 3(54).
- Peterson J., *The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability*, „Political Studies” 1997, vol. 45, issue 3.
- Pietras M., *Teoria i praktyka reżimów międzynarodowych, czyli wartości, normy i instytucje w jednym*, w: Ł. Fijałkowski, E. Stadtmüller (red.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, t. 1, Rambler, Warszawa 2015.
- Pietras M., Marzęda K. (red.), *Półnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Rewizorski M., Przybylska-Maszner B., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012.
- Rewizorski M., *Dużo hałasu o nic? Uwagi o reformie modelu funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2.
- Rewizorski M., *G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7.
- Rosamond B., *The European Union*, w: T.G. Weiss, R. Wilkinson (red.), *International Organization and Global Governance*, Routledge, London–New York 2018.
- Ruggie J., *Multilateralism: The anatomy of an institution*, „International Organization” 1992, vol. 46, no. 3.
- Schwok R., *Peculiarities of the European Union’s External Action*, w: M. Telò (red.), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance*, Ashgate, Farnham 2013.
- Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985), „Bulletin of the European Communities”, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, September 1985, No 9.
- Susskind L., *Arguing, Bargaining, and Getting Agreement*, w: R. Goodin, M. Moran, M. Rein (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Tomic N., *Coordinative Discourses in Brussels: An Agency Model of EU Foreign Policy Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, vol. 13, issue 2.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202, 2016.

White B., *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke–New York 2001.

Zieliński M., *Charakter prawny i zadania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 10.

Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.