

Neofunkcjonalizm i liberalizm międzyrządowy a bezpieczeństwo międzynarodowe

Piotr Śledź

Uniwersytet Warszawski

Niniejszy artykuł prezentuje, jak dwie aktualnie dominujące teorie integracji politycznej – neofunkcjonalizm i liberalizm międzyrządowy – odnoszą się do zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. W tym celu zostały opisane obie koncepcje teoretyczne i umiejscowiono je w szerszym kontekście teorii stosunków międzynarodowych. Przedstawione zostały także podstawowe założenia metodologiczne rzeczonych teorii. Główny problem badawczy poddano dwustopniowej analizie, której zasadniczym celem była próba odpowiedzi na pytania, jak do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego odnoszą się teoretycy neofunkcjonalizmu i liberalizmu międzyrządowego oraz jakie elementy tych teorii można dostrzec w praktyce integracji politycznej państw. Jako że obie koncepcje zostały sformułowane w reakcji na proces integracji europejskiej, to właśnie Unia Europejska stanowi najważniejszy punkt odniesienia dla rozważań dotyczących tej praktyki.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo międzynarodowe, integracja polityczna, neofunkcjonalizm, liberalizm międzyrządowy, Unia Europejska.

Wstęp

Od początku XX w. percepcja zagadnienia, jakim jest bezpieczeństwo międzynarodowe, ulega ciągłej zmianie i przewartościowaniom. Chcąc oddalić widmo kolejnej katastrofy wojennej o olbrzymiej skali, społeczność międzynarodowa postanowiła po I wojnie światowej stopniowo wcielać w życie ideę bezpieczeństwa zbiorowego. Jej zręby dostrzec można już w filozofii Immanuela Kanta, który pisał w eseju *O wiecznym pokoju* o warunkach prowadzących do tak określonego, pożądanego stanu rzeczy. Kant postulował m.in. powołanie do życia federacji wolnych państw obejmującej wszystkie narody świata. Uważał, że jedyną szansę, aby prawo narodów było powszechnie respektowane, stwarza uczynienie go podobnym do prawa obowiązującego w państwie, co miało nastąpić poprzez utworzenie „związku ludów”. Tak jak umowa społeczna pozwala uporządkować stan natury w obrębie konkretnej społeczności, tak

powstanie federacji wolnych państw złagodziłoby skutki anarchiczności właściwej dla stosunków międzynarodowych i odsunęłoby widmo wojen¹. Pierwszym politykiem, który na szerszą skalę podjął próbę realizacji niektórych postulatów Kanta, był Woodrow Wilson, wychodząc z inicjatywą utworzenia po zakończeniu I wojny światowej Ligi Narodów, która zaczęła działać z początkiem 1920 r. Uznawana jest za pierwszy w historii system bezpieczeństwa zbiorowego, a więc model wielostronnej współpracy państw o charakterze prewencyjno-interwencyjnym, której głównym zadaniem jest zapobiegnięcie bądź przerwanie konfrontacji militarnej między poszczególnymi stronami. Choć Liga Narodów poniosła ostatecznie klęskę, nie zapobiegając wybuchowi II wojny światowej, doświadczenie to pozwoliło państwom na budowę nowego, udoskonalonego systemu bezpieczeństwa zbiorowego o zasięgu globalnym. W 1945 r. powstała Organizacja Narodów Zjednoczonych, która ustaliła trwałe zasady postępowania państw w stosunkach międzynarodowych i do dziś egzekwuje (mniej lub bardziej skutecznie) ich przestrzeganie.

Spółeczność międzynarodowa zdawała sobie jednak sprawę z ograniczonych możliwości ustanowienia uniwersalnych, wspólnych dla wszystkich państw zasad prowadzących do trwałego pokoju. Zdecydowanie łatwiejsze było wdrożenie takich reguł na mniejszym terytorium. Z tego względu po II wojnie światowej nastąpił znaczący wzrost liczby i znaczenia regionalnych ugrupowań integracyjnych. Wielu rządzących zrozumiało, że do pokoju może prowadzić także współpraca w obszarach pozamilitarnych, stopniowo rozszerzana o kolejne aspekty. Najdoskonalszym przykładem takiego rozumowania jest powstanie w 1952 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Integracja gospodarcza miała stworzyć trwałe fundamenty dla późniejszej współpracy państw w innych obszarach, prowadzącej do budowy coraz głębszych współzależności między nimi, o czym pisał wówczas jeden z „ojców Europy” – Robert Schuman². W marcu 1957 r. szóstka państw podpisała dwa traktaty rzymskie tworzące Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, co, zgodnie z pierwotnym zamysłem, stanowiło kolejny etap integracji.

Paradoksalnie tego rodzaju przewartościowanie myślenia o bezpieczeństwie zbiorowym państw nie znajdowało początkowo odzwierciedlenia w rozważaniach teoretyków stosunków międzynarodowych. W tym obszarze nauki niepodzielnie panował paradygmat realistyczny w klasycznej wersji wraz z właściwą dlań siatką pojęciową, obejmującą takie zagadnienia jak m.in.: państwocentryczność, maksymalizacja potęgi czy dylemat bezpieczeństwa. Organizacje międzynarodowe i wszelką współpracę z innymi krajami ówczesni realiści uznawali głównie za instrument do realizacji egoistycznych interesów państwa. Dopiero w końcówce lat 70. praca „Siła

¹ I. Kant, *O wiecznym pokoju. Zarys filozoficzny*, tłum. F. Przybylak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 44–48.

² Tekst deklaracji Schumana za: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pl.htm (data dostępu: 7.03.2016).

i współzależność” autorstwa Roberta Keohane’a i Josepha Nye’a stworzyła podstawy dla rozwoju paradygmatu neoliberalnego³.

Stosunki międzynarodowe zostały tu potraktowane już nie jako gra o sumie zerowej, lecz gra o sumie dodatniej. W odniesieniu do funkcjonujących współzależności między państwami oczywista dla realizmu rywalizacja w rozumieniu neoliberalów zaczęła podlegać pewnej kalkulacji, bilansowi zysków i strat. Dostrzeżony został proces instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych, w tym rola organizacji międzynarodowych (jako podmiotów tychże relacji)⁴ oraz prawa międzynarodowego. Tego typu teoretyczne przewartościowanie odcisnęło piętno na postrzeganiu kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego i kształtowaniu przez państwa swoich polityk bezpieczeństwa. Zerwanie współzależności między dwoma krajami, jakie niesie za sobą ich ewentualny konflikt, zaczęło być postrzegane z punktu widzenia potencjalnych strat obu stron (szczególnie o charakterze gospodarczym). Teoria współzależności pośrednio sprawiła zatem, że w kalkulacjach dotyczących bezpieczeństwa danego kraju uwzględnia się także zagrożenia niemające charakteru militarnego⁵. W związku z pewną dehierarchizacją problemów bezpieczeństwa zniknął swoisty, z gruntu realistyczny, prymat aspektu militarnego⁶.

Neoliberalowie dostrzegli również rolę instytucji międzynarodowych w zakresie utrzymania bezpieczeństwa. Pogłębiona integracja wielostronna może prowadzić do sytuacji, w której współzależności między stronami są na tyle głębokie, że jakikolwiek konflikt zbrojny między nimi jest w praktyce wykluczony. Mówimy wtedy o wspólnocie bezpieczeństwa. Przykładem tego typu zjawiska jest Unia Europejska, która, poprzez integrację gospodarczą, a później polityczną, zbudowała silne i trwałe powiązania między krajami członkowskimi.

Artykuł dotyczyć będzie budowania bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze regionalnym przez wzajemną integrację państw – przez tworzenie coraz szerszej sieci powiązań i współzależności między nimi. Jedną z najważniejszych współcześnie debat teoretycznych, koncentrujących się wokół odpowiedzi na pytanie o istotę integracji, jest spór zwolenników koncepcji neofunkcjonalizmu (bliskim podejściu neoliberalnemu) z przedstawicielami tzw. liberalizmu międzyrządowego⁷ (wbrew nazwie

³ Zob. R. Keohane, J. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Company, Boston 1977.

⁴ Podobnie jak i innych podmiotów niepaństwowych – grup społecznych, organizacji pozarządowych, korporacji transnarodowych, w szczególnych przypadkach także i jednostek.

⁵ A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo w teoriach stosunków międzynarodowych*, w: R. Kuźniar et al., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 432–433. Tematykę tę rozwinęli i usystematyzowali przedstawiciele tzw. szkoły kopenhaskiej – Barry Buzan, Ole Wæver i Jaap De Wilde – w swojej pracy *Security: A New Framework for Analysis* z 1998 r.

⁶ R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 51.

⁷ Woryginale – *Liberal intergovernmentalism*. W polskojęzycznej literaturze przedmiotu spotyka się różnorakie tłumaczenia tego terminu. Oprócz przywołanego, stosuje się również określenia: liberalne podejście międzyrządowe (np. W. Gagątek, *Europeistyka jako nowa dyscyplina naukowa?*, „Studia Europejskie” 2012, nr 1, s. 160), nowy liberalizm (np. R. Tenerowicz, „Nowy liberalizm”, w: R. Zięba, S. Bielen, J. Zajac

bliższym neorealistycznemu myśleniu). W niniejszym tekście zostanie podana zatem ogólna charakterystyka obu koncepcji teoretycznych, z zaznaczeniem najważniejszych różnic między nimi, w tym także w ramach wykorzystywanej metodologii. Istota artykułu dotyczyć będzie jednak tego, jak neofunkcjonalizm i liberalizm międzyrządowy odnoszą się do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego – co mówią o tym sami teoretycy w swoich opracowaniach i czy dotychczasowa praktyka państw potwierdza ich spostrzeżenia. Celem niniejszego artykułu, a także główną jego tezę, jest ukazanie, że oba przywołane podejścia teoretyczne mają dla rzeczzonego zagadnienia określoną wartość eksplanacyjną.

Neofunkcjonalizm i liberalizm międzyrządowy – charakterystyka

Chronologicznie pierwszym z omawianych podejść teoretycznych jest neofunkcjonalizm, powstały w latach 50. XX w. w reakcji na zachodzące w Europie procesy integracji. Koncepcja ta wywodzi się z teorii funkcjonalizmu sformułowanej w latach 30. XX w. przez Davida Mitrany'ego. Zakładała ona powstanie pewnego rodzaju funkcjonalnej struktury ponadnarodowej o zasięgu globalnym, która finalnie miała zastąpić państwa narodowe. Mitrany przewidywał utworzenie instytucji działającej na zasadzie wspólnoty interesów i społecznego konsensusu, obejmującej stopniowo coraz więcej obszarów aktywności ludzkiej, co miało sukcesywnie wypierać suwerenność państwową poprzez postępujący spadek jej znaczenia, aż do pełnego zjednoczenia całej ludzkości. Owa struktura nie miałaby jednak charakteru rządu światowego, ale, jak pisze Jacek Czaputowicz, „sumy funkcji sprawowanych przez jej członków”⁸. Do koncepcji Mitrany'ego nawiązał w swoich rozważaniach Ernst Haas.

Jest on uważany za twórcę teorii neofunkcjonalizmu, której założenia nakreślił w serii publikacji z przełomu lat 50. i 60⁹. Miała ona zatem wtórny charakter w stosunku do procesu integracji europejskiej – stanowiła pewnego rodzaju interpretację tych wydarzeń, dokonaną z punktu widzenia amerykańskiego badacza. Badania Haasa kontynuowali w kolejnych dekadach jego uczniowie, Leon Lindberg i Philippe Schmitter, rozwijający przedmiotową koncepcję pod kątem zmieniającej się dynamiki procesów integracyjnych w Europie. Do założeń neofunkcjonalizmu nawiązywali

(red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 29), a także – liberalny realizm międzyrządowy (np. L. Jesień, *Wybór czy inercja. Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2000, s. 41) czy liberalny intergovernmentalizm (np. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 106).

⁸ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 117–118.

⁹ Kluczowa w tym kontekście jest jego praca z 1958 r. pt. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950–1957*.

w swoich rozważaniach również przedstawiciele podejścia neoliberalnego, tacy jak Joseph Nye¹⁰.

Jak zostało już powiedziane, neofunkcjonalizm skupia się na naturze integracji politycznej. Teoria ta opisuje jej genezę oraz tworzy pewien model, zgodnie z którym proces ów zachodzi. Podobnie jak u Mitraný'ego, czynnikiem inicjującym integrację są interesy społeczeństw. Neofunkcjonalisci odrzucają jednolity charakter państwa, uznając, że działa ono na zasadzie umowy społecznej zawartej między jednostkami o różnorodnych interesach. Wśród nich panuje konsensus co do procedur biurokratycznych regulujących konkretne obszary aktywności społeczeństwa – służących przede wszystkim utrzymaniu porządku i rozstrzygnięciu wynikłych sporów¹¹. W przeciwieństwie do założeń funkcjonalizmu integracja nie zaczyna się na poziomie subpaństwowym, a jest inicjowana przez państwa pod wpływem nacisku określonych grup interesu i interakcji między reprezentującymi je siłami politycznymi. Pluralizm oraz wielość i zróżnicowanie interesów różnych grup społecznych, podobnie zresztą jak ich samych, są zatem czynnikami ułatwiającymi zaistnienie procesów integracyjnych. Daje to tymże grupom z jednej strony możliwość realizacji swoich oczekiwań na większą skalę (szczególnie gdy mowa o przedstawicielach sektora gospodarczego), a z drugiej – szansę na rozwiązanie zaistniałych konfliktów poprzez powierzenie spornych kwestii oraz właściwych kompetencji w zakresie ich regulowania organowi o wyższej, ponadnarodowej randze.

Z punktu widzenia samego procesu integracji dla neofunkcjonalistów kluczowym pojęciem jest *spill-over*, czyli mechanizm, w którym dla pełnej realizacji pierwotnie postawionego przez strony inicjujące celu niezbędne jest stopniowe rozszerzanie obszaru ich działalności poddawanemu uwspólnotowieniu i podejmowanie stosownych działań w tym zakresie. Sprawia to, że procesy integracyjne zaczynają zachodzić według własnej dynamiki. W zależności od podmiotu inicjującego wyróżnia się trzy typy *spill-over*: 1) funkcjonalne – o charakterze oddolnym, 2) polityczne – inicjowane przez państwa, 3) narzucone¹² – gdy podmiotem sprawczym są ponadnarodowe instytucje¹³. Zgodnie z logiką *spill-over* procesy integracyjne zaczynają się od zbieżności interesów racjonalnych i egoistycznych podmiotów, która prowadzi do funkcjonalnej integracji w strategicznych sektorach (np. związanych z gospodarką) oraz do powstania koordynującej ten proces ponadnarodowej instytucji. Z czasem powstaje potrzeba ujednoczenia obszarów bezpośrednio związanych z pierwotnie uwspólnotowionymi sektorami, co stopniowo prowadzi do pogłębiającej się integracji w tych dziedzinach, dokonującej się przy wsparciu

¹⁰ Zob. J. Nye, *Peace In Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Little, Brown and Company, Boston 1971, s. 48–54.

¹¹ S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 106–107.

¹² Tłumaczenie własne, w oryginale ang. *cultivated spill-over* (dosłownie: uprawiane, wyrobione).

¹³ J. Bergmann, A. Niemann, *Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy*, European International Studies Association, Bruksela 2013, s. 5.

ponadnarodowego organu, który zyskuje w ten sposób coraz szersze kompetencje. Tak powstaje rozbudowany aparat instytucjonalny ustanawiający odpowiednie regulacje dla obszarów, gdzie zachodzi proces integracji, oraz egzekwujący ich przestrzeganie. Przejmuje w ten sposób, za wyraźną bądź mimowolną zgodą państw, coraz więcej obszarów ich suwerenności, w zamian za co kraje te zyskują nowe środki i możliwości realizacji swoich interesów. Immanentną cechą procesu integracji regionalnej, w rozumieniu neofunkcjonalistów, stanowi zatem stopniowe rozszerzanie się jej zakresu przedmiotowego. Każdy kolejny etap integracji jest niezamierzonym pierwotnie efektem wcześniejszych decyzji.

Według neofunkcjonalistów za przeniesieniem suwerenności państw na poziom ponadnarodowy idzie przeniesienie lojalności grup społecznych, które zaczynają silniej identyfikować się z powstałym tworem, wyrażając tym samym zgodę na coraz większe jego kompetencje w dziedzinach będących wcześniej wyłączną domeną aktywności państw. W ten sposób integracja gospodarcza prowadzi finalnie do integracji politycznej¹⁴. Coraz więcej wiążących dla obywateli decyzji zaczyna zapadać na poziomie ponadnarodowym. Neofunkcjonalisci nie określają ściśle charakteru powstałej w wyniku integracji struktury społeczno-politycznej. W przeciwieństwie do przedstawicieli funkcjonalizmu, nie przewidują powstania ponadnarodowej wspólnoty o zasięgu globalnym, uznając, że integracja możliwa jest przede wszystkim na poziomie regionalnym. Neofunkcjonalistyczne myślenie o procesach integracyjnych i instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych pomija, niejako w kontrze do *stricte* liberalnej wizji¹⁵, aspekty normatywne i obejmuje przede wszystkim stopniowy rozrost kompetencji organów ponadnarodowych, dokonujący się w sposób doraźny, funkcjonalny i pragmatyczny, a nie wielkie polityczne projekty o z góry ściśle określonym charakterze czy też zasięgu podmiotowym i przedmiotowym¹⁶.

Omawiane podejście spotkało się z różnorodną krytyką. Jednym z zarzutów wobec neofunkcjonalizmu było nieuwzględnienie uwarunkowań wstępnych integracji europejskiej. Jego przedstawiciele, w większości Amerykanie, częściowo zignorowali fakt istnienia ukształtowanych tradycji państw narodowych w Europie i silnej identyfikacji społeczeństw z nimi, która w znacznym stopniu utrudniałaby przeniesienie lojalności jednostek na ponadnarodową strukturę oraz uznanie jej prymatu nad państwem pochodzenia. Dowodzą ponadto, że model integracji opisany przez neofunkcjonalistów na przykładzie Europy nie będzie miał zastosowania w innych częściach świata, z racji sprzyjających temu uwarunkowań na Starym Kontynencie, takich jak wysoki poziom rozwoju gospodarczego czy wspólne korzenie historyczne i kulturowe¹⁷.

¹⁴ E. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950–1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 2004, s. 14–16.

¹⁵ Por. S. Burchill, *Liberalizm*, w: S. Burchill et al., *Teorie stosunków międzynarodowych*, tłum. P. Frankowski, Książka i Wiedza, Warszawa 2006, s. 59.

¹⁶ E. Haas, *The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing*, „International Organization” 1970, vol. 4, s. 627–628.

¹⁷ T. Conzelmann, *Neofunctionalism*, w: S. Schieder, M. Spindler, *Theories of International Relations*, Routledge, New York 2014, s. 96.

Koncepcja Richarda Haasa nie przewidywała również załamania się zainicjowanej już integracji, co zostało negatywnie zweryfikowane przez spowolnienie tempa tego typu procesów w Europie Zachodniej w połowie lat 60. i zmusiło autora do pewnej rewizji stanowiska przez uwzględnienie ogólnej teorii współzależności w myśleniu o integracji regionalnej¹⁸.

Największa krytyka spadła na neofunkcjonalizm ze strony przedstawicieli paradygmatu realistycznego. Ich głównym zarzutem było zmarginalizowanie roli państw. Tego rodzaju krytyka, m.in. przedstawiona przez Stanleya Hoffmanna, doprowadziła do włączenia tradycyjnych teorii stosunków międzynarodowych do analizy integracji politycznej¹⁹. Efektem tego procesu, jak również przewartościowań zachodzących w ramach samego paradygmatu realistycznego, a także kolejnych etapów integracji europejskiej, było sformułowanie w 1993 r. przez Andrew Moravcsika w publikacji pt. *Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmental approach* teorii liberalizmu międzyrządowego, powstałej na postawie krytyki założeń neofunkcjonalizmu.

Teoria Moravcsika jest bliska neorealistycznemu myśleniu o stosunkach międzynarodowych²⁰, skupiającemu się na analizie właściwości struktury systemu międzynarodowego, a także uwzględniającemu niektóre postulaty neoliberalów, takie jak uznanie wpływu procesów zachodzących wewnątrz danego kraju na jego politykę zagraniczną czy też docenienie doniosłości współzależności między państwami oraz roli instytucji międzynarodowych.

Moravcsik uznał, że założenia neofunkcjonalizmu w stopniu niewystarczającym pokrywały się z dalszą praktyką integracji europejskiej, której dynamika w kolejnych dekadach wyhamowała nieco w stosunku do tej z lat 50. Stwierdził on, że ciągle to państwa i ich interesy w największym stopniu determinują kształt procesów integracyjnych oraz zakres obszarów, które są im poddawane. Poszczególne kraje, jako podmioty działające zgodnie z zasadą racjonalności, są chętne do przekazania części swojej suwerenności na rzecz ponadnarodowej struktury tylko wtedy, gdy korzyści z takiej decyzji są znaczne i pozwalają rządowi narodowemu na przejęcie w efekcie większej kontroli nad sprawami wewnętrznymi poprzez pełniejszą realizację celów politycznych²¹. Tym, co odróżniało koncepcję Moravcsika od klasycznego podejścia międzyrządowego, które reprezentował Hoffmann²², było przede wszystkim, zgodne

¹⁸ R. Jackson, G. Sørensen, op. cit., s. 119–120.

¹⁹ J. Czuputowicz, op. cit., s. 127–128.

²⁰ Choć sam Moravcsik bywa zaliczany w poczet „liberalów”, zob. R. Jackson, G. Sørensen, op. cit., s. 140–141.

²¹ A. Moravcsik, *Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmental approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 4, s. 507.

²² Było to podejście z gruntu realistyczne, w myśl którego jedynymi podmiotami zdolnymi do decydowania o kształcie i zasięgu przedmiotowym integracji (na każdym etapie tego procesu) są państwa, rozumiane jako dość jednolite politycznie jednostki, natomiast rola instytucji integrującej się wspólnoty pozostaje raczej instrumentalna. Zob. S. Hoffmann, *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*, „Daedalus” 1966, nr 3, s. 904–912.

z postulatami neoliberalistów, uwzględnienie uwarunkowań wewnątrzpaństwowych oraz zmiana percepcji roli rządów narodowych i instytucji ponadnarodowych.

Liberalne podejście międzyrządowe zakłada, że wszelkie decyzje dotyczące integracji zapadają na dwóch poziomach – wewnątrzpaństwowym i międzyrządowym. Uzgadnianie narodowych preferencji, na zewnątrz określanych jako interes narodowy i stanowiących punkt wyjścia w rozmowach dotyczących ponadnarodowej integracji, odbywa się na poziomie krajowym. Owe preferencje Rafał Tenerowicz definiuje jako „cele społeczne tkwiące u podstaw strategii podejmowanych przez rządy państw, kształtowane [...] na podstawie społecznych poglądów, interesów i instytucji”²³. Choć rządzący zachowują w swoich decyzjach pewien poziom autonomii²⁴, muszą brać pod uwagę interesy różnych grup społecznych. Stanowisko wyjściowe danego państwa jest zatem przede wszystkim wypadkową oczekiwań różnorodnych grup interesu, zwłaszcza zaś tych najbardziej wpływowych, które tworzą wraz z rządem swoistą koalicję na rzecz realizacji własnych postulatów. Grupy te formułują swoje oczekiwania co do integracji przede wszystkim pod względem uwarunkowań zewnętrznych i ich wpływu na działalność tychże zbiorowych podmiotów (dotyczy to np. producentów dóbr czy usług).

Druga faza działań zmierzających do integracji odbywa się w procesie międzyrządowych negocjacji. Zadaniem działającego racjonalnie rządu narodowego jest przeforsowanie swojego stanowiska, a więc wypracowanie zestawu preferencji, w taki sposób, aby jak najwięcej jego postulatów zostało uwzględnionych w ramach ostatecznie podjętych decyzji. Współzależność między państwami sprawia, że interesy jednego kraju są z natury rzeczy ograniczone przez oczekiwania partnerów²⁵, niezbędne stają się więc rokowania. O sukcesie negocjacyjnym w największym stopniu decyduje tzw. relatywna siła negocjacyjna danego kraju, na którą składa się wiele czynników. Kluczowym z nich są perspektywy w razie fiaska rozmów, co nadaje ogromne znaczenie takim kwestiom, jak możliwości podjęcia alternatywnych działań o charakterze unilateralm lub zawiązania koalicji z podmiotami zewnętrznymi (tu: spoza integrującej się grupy) czy z drugiej strony – potencjalne reperkusje względem „blokującego” kraju, na czele z izolacją go w ramach struktury. Na forum wielostronnej instytucji międzyrządowej państwo ma możliwość przeforsowania swoich interesów poprzez zawiązanie koalicji z krajami o podobnych oczekiwaniach, co nabiera szczególnego znaczenia np. w sytuacji podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Ponadnarodowa struktura przestaje, w rozumieniu liberalizmu międzyrządowego, odgrywać rolę głównej siły sprawczej dla procesów integracyjnych²⁶. Funkcjonuje tylko

²³ R. Tenerowicz, op. cit., s. 31.

²⁴ A. Moravcsik, op. cit., s. 490–491.

²⁵ R. Tenerowicz, op. cit., s. 32.

²⁶ Może je wszakże inicjować w sytuacjach, gdy występują problemy natury organizacyjnej, problemy związane z reprezentatywnością grup społecznych czy niemożliwość określenia wspólnego stanowiska. Za: J. Czaputowicz, op. cit., s. 338–339.

w takim zakresie, jaki ustalą dla niej państwa uczestniczące, aby móc lepiej realizować swoje interesy i zobowiązania. Jej znaczenie jest w dużym stopniu techniczne – stanowi przestrzeń dialogu między stronami i zwiększa jego skuteczność, minimalizuje koszty takiej współpracy oraz dostarcza uczestnikom niezbędnych informacji. Pełni więc funkcję służebną względem państw zachowujących pełną suwerenność.

Krytycy omawianego podejścia zwracają uwagę przede wszystkim na nieuwzględnienie innych poziomów analizy niż tylko krajowy i międzyrządowy. Ben Rosamond uważa, że teoria ta powinna brać pod uwagę również poziom relacji krajów danego ugrupowania integracyjnego z państwami zewnętrznymi oraz płaszczyznę stosunków między podmiotami subpaństwowymi (np. przedsiębiorstwami czy organizacjami społecznymi) o charakterze transnarodowym²⁷. Liberalizm międzyrządowy nie daje również odpowiedzi na pytanie, kiedy integrację można uznać za udaną i jakie czynniki o tym decydują²⁸. Rafał Tenerowicz, za Gerrym Simpsonem, zauważa, że Moravcsik nie przedstawił kompleksowego opisu procesu nabywania przez jednostki i grupy społeczne określonych preferencji i interesów oraz wpływu sfery politycznej na ich kształt²⁹. Wydaje się także, że omawiana koncepcja w niewystarczającym stopniu wyjaśnia, jak wygląda sam mechanizm pogłębiania integracji w danych dziedzinach – w szczególności zaś, czy jest to bezpośrednią konsekwencją wcześniejszych działań, czy też nie ma z nimi związku – i jaka jest w takim razie relacja między integracją gospodarczą a polityczną.

O ile na płaszczyźnie wyjaśniania istoty procesu integracji politycznej państw oraz jej poszczególnych aspektów neofunkcjonalizm i liberalizm międzyrządowy są sobie w dużej mierze przeciwstawne, o tyle w warstwie metodologicznej można uznać je za dość zbieżne. Wykorzystują bowiem przede wszystkim metody analityczno-empiryczne, których zadaniem jest znalezienie i opisanie istniejących zależności prowadzących, w tym przypadku, do zaistnienia procesu integracji między państwami. W sferze ontologicznej zarówno neofunkcjonalizm, jak i liberalizm międzyrządowy odnoszą się do pewnej istniejącej obiektywnie rzeczywistości oraz jej istoty. W wymiarze epistemologicznym z kolei, w ramach dychotomii wyjaśnianie–rozumienie, zadaniem opisywanych koncepcji teoretycznych jest w szczególności wyjaśnienie specyfiki badanych zjawisk. Przedstawiciele obu podejść próbują wytłumaczyć fenomen integracji politycznej państw, tworząc w tym celu pewne stałe, uniwersalne modele związane wewnętrzną logiką przyczynowo-skutkową. Opisują one niejako z zewnątrz zachowania konkretnych podmiotów (państw, grup społecznych, instytucji ponadnarodowych) prowadzące do zainicjowania i zaistnienia procesów mających na celu uwspólnotowienie danych obszarów aktywności społecznej, celem lepszej realizacji oczekiwań tychże podmiotów. Obie koncepcje czerpią z założeń teorii racjonalnego

²⁷ B. Rosamond, *Theories of European Integration*, St. Martin's Press, New York 2000, s. 147.

²⁸ H. Scheidt, *Neofunctionalism vs Liberal Intergovernmentalism; The Creation of the European Stability Mechanism and the Limits of Political Theory*, CUNY Academic Works, New York 2012, s. 10.

²⁹ R. Tenerowicz, op. cit., s. 40.

wyboru. Najważniejsze różnice między nimi dotyczą przedmiotu i zakresu analizy. Choć w obu przypadkach rozważania teoretyczne koncentrują się na tych samych trzech grupach podmiotów – aktorach subpaństwowych (grupach społecznych, grupach interesu), państwach (rozumianych głównie jako rząd, władza) oraz instytucjach ponadpaństwowych – to różni je poziom analizy. W teorii Haasa kluczowe dla integracji procesy zachodzą na poziomie ponadpaństwowym, warunkowane aktywnością instytucji ponadnarodowych, natomiast u Moravcsika występuje tzw. dwupoziomowa gra – procesy integracyjne są efektem zjawisk występujących zarówno na poziomie wewnątrzpaństwowym, jak i międzyrządowym z inspiracji państw narodowych.

Bezpieczeństwo międzynarodowe w ujęciu neofunkcjonalizmu i liberalizmu międzyrządowego

Aspekty teoretyczne

Na wstępie podkreślić należy, że do kwestii bezpieczeństwa w jego tradycyjnym rozumieniu obie koncepcje odnoszą się raczej w sposób pośredni. Pamiętać trzeba jednak o tym, że bezpieczeństwo państwa rozumiane jest dziś szerzej niż tylko w odniesieniu do kwestii militarnych i politycznych. Ryszard Zięba sytuuje ujęcie funkcjonalistyczne i liberalizm międzyrządowy w obrębie liberalnego podejścia w badaniach nad bezpieczeństwem³⁰. Właśnie pod wpływem paradygmatu neoliberalnego oraz przedstawicieli tzw. szkoły kopenhaskiej zaczęto nadawać większą rangę pozamilitarnym obszarom bezpieczeństwa, takim jak kwestie ekonomiczne, ekologiczne czy surowcowe, których doniosłość uwidoczniły dodatkowo proces globalizacji i rosnące współzależności międzynarodowe. W odniesieniu do omawianych teorii kwestię bezpieczeństwa państw należy rozpatrywać zarówno w kontekście rzeczonych współzależności, jak i instytucjonalizacji stosunków wzajemnych. Wspólne dla danej grupy krajów interesy natury gospodarczej, politycznej czy społecznej w znaczny sposób zmniejszają napięcie między nimi i sprawiają, że każde z państw zaangażowanych we współpracę musi w swojej polityce uwzględniać oczekiwania partnerów. Głębokie współzależności poszczególnych państw prowadzą do sytuacji, w której konflikt między nimi staje się nieopłacalny, a bezpieczeństwo partnerów jest przez to dla każdego ze współpracujących krajów prawie tak samo ważne jak jego własne, gdyż pozwala na pełniejszą realizację interesów narodowych. W odniesieniu do politycznej integracji państw drugą istotną kwestią jest w omawianym kontekście instytucjonalizacja stosunków między nimi. Istnienie ponadnarodowego (lub przynajmniej międzyrządowego) organu pomaga krajom wchodzącym w jego skład w utrzymaniu pokoju i stabilności. Oczywiście nie działa to w sposób automatyczny – można wskazać liczne przypadki,

³⁰ R. Zięba, *Teoria bezpieczeństwa*, w: R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac (red.), op. cit., s. 96–97. Autor zalicza do liberalistów zarówno Andrew Moravcsika, jak i Davida Mitrany'ego (którego koncepcja położyła podwaliny pod neofunkcjonalizm).

w których organizacje międzynarodowe nie zapobiegły wybuchowi konfliktów zbrojnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że instytucje te stanowią istotną wartość dodaną dla utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego, a ich zasługi są tu trojakiemu rodzaju. Po pierwsze, wspierają i rozwijają współpracę między państwami oraz ich przyjazne stosunki, stając się często realnym spoiwem i pomagając zrzeczonym krajom w realizacji interesów narodowych. Po drugie, stanowią cenne forum rozwiązywania pokojowymi środkami wynikłych i potencjalnych sporów między państwami członkowskimi w różnych obszarach ich działalności. Próbuje łagodzić nieco sprzeczności interesów narodowych. Zmniejszają także strukturalną nieufność między tymi krajami³¹, ułatwiając jednocześnie wzajemną komunikację poprzez dostarczanie niezbędnych informacji. Trzecim rodzajem zasług instytucji wielostronnych względem bezpieczeństwa międzynarodowego jest ich działalność w razie ewentualnego wybuchu konfliktu zbrojnego między państwami – zarówno stanowią forum dla rokowań pokojowych, jak i są w stanie bezpośrednio zaangażować się w dany konflikt, dążąc tym samym do zakończenia działań zbrojnych oraz przywrócenia pokoju i stabilności w rejonie ogarniętym wojną.

Obie omawiane koncepcje teoretyczne, choć nie stawiają kwestii bezpieczeństwa na pierwszym planie, mają dla niej istotne implikacje. Neofunkcjonalizm podporządkowuje co prawda całość sfery politycznej sprawom gospodarczym, jednak można podjąć próbę scharakteryzowania, jak przedstawiciele tejże teorii postrzegają zagadnienie bezpieczeństwa, również w jego międzynarodowym wymiarze. Z założenia grupy interesu dążące do integracji nie są szczególnie zainteresowane kwestiami polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa określanymi przez neofunkjonalistów mianem wielkiej polityki (*high politics*), gdyż realizacja ich oczekiwań przebiega przede wszystkim na płaszczyźnie polityki niskiego szczebla (*low politics*)³². Zgodnie jednak z logiką współzależności rozbudowane powiązania w dziedzinach zaliczanych do tej drugiej kategorii, takich jak gospodarka, same w sobie stają się czynnikiem nadającym jedność i stabilność w ramach jednoczącej się grupy państw, stopniowo godząc zróżnicowane interesy ich obywateli³³. Prowadzi to do powstania swoistej wspólnoty, także w wymiarze politycznym, którą Leon Lindberg definiuje jako „prawomocny system rozwiązywania konfliktów w drodze wspólnego podejmowania decyzji”³⁴. Integracja polityczna, wedle logiki procesu *spill-over*, jest zatem nieuniknionym efektem integracji gospodarczej i zachodzi po to, aby poszczególne podmioty mogły lepiej realizować

³¹ Chodzi o naturalną w realistycznym pojmowaniu stosunków międzynarodowych niepewność co do intencji drugiego państwa przejawiających się w realizacji poszczególnych jego polityk oraz niemożliwość przewidzenia przyszłych działań tegoż podmiotu. Przykładem tego rodzaju nieufności jest m.in. zjawisko dylematu bezpieczeństwa. Zob. P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji*, Difin, Warszawa 2007, s. 37.

³² Za: T. Risse, *Neo-functionalism, European identity, and the puzzles of European integration*, „Journal of European Public Policy” 2005, nr 2, s. 301–302.

³³ B. Rosamond, op. cit., s. 51.

³⁴ Za: S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 110.

swoje interesy oraz aby można było w pełni urzeczywistnić cele przyświecające wcześniejszym krokom integracyjnym. Choć sam Ernst Haas pozostawał sceptyczny co do integracji państw w obszarze bezpieczeństwa i obronności, czyniąc wyjątek jedynie dla kwestii zapewnienia sobie przez nie w ten sposób możliwości realizacji interesów gospodarczych i efektywnej redystrybucji zasobów³⁵, późniejsi neofunkcjoniści zaczęli w większym stopniu uwzględniać to zagadnienie w swoich rozważaniach. Philippe Schmitter zwrócił uwagę na znaczenie *spill-over* w polityce zagranicznej państw – strony pod jego wpływem są bowiem zmuszone do wypracowywania wspólnych stanowisk względem krajów trzecich, co wzmacnia ich siłę negocjacyjną w rozmowach z podmiotami zewnętrznymi³⁶. Dostrzeżono zatem, że rozszerzający się funkcjonalnie zakres przedmiotowy integracji może w dłuższej perspektywie objąć także i wielką politykę, w tym politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Ekstrapolując nieco tego typu rozważania, możemy wskazać, że *spill-over* miałoby z perspektywy neofunkcjoniistów odegrać względem bezpieczeństwa międzynarodowego dwojaką rolę. Po pierwsze, doprowadziłoby do stworzenia wspólnoty politycznej, wychodzącej nawet poza ramy pojęcia wspólnota bezpieczeństwa, przypominającej w większym stopniu system wewnątrzpaństwowy. Bezpieczeństwo w obrębie tak zintegrowanej grupy państw nabrałoby w ten sposób charakteru wewnętrznego, przez co stałoby się z założenia łatwiejsze do zapewnienia. Neofunkcjoniści podkreślają jednak, że ów porządek byłby oparty przede wszystkim na konsensusie, a nie, jak w przypadku aparatu państwowego, na prawie do użycia siły³⁷. Po drugie zaś, państwa byłyby zmuszone do opracowania wspólnej strategii wobec zagrożeń zewnętrznych oraz ustalenia jednolitego stanowiska co do działań względem każdego z nich. Konflikt zbrojny jednego państwa członkowskiego z krajem spoza zintegrowanej struktury lub zewnętrznym podmiotem niepaństwowym zagroziłby żywotnym interesom całej wspólnoty. Jednak wszelkie dalej idące działania zależałyby w dużej mierze od sprawności funkcjonowania ponadnarodowej instytucji koordynującej współpracę na płaszczyźnie bezpieczeństwa oraz od stopnia identyfikacji jednostek z powstałą wspólnotą.

Z kolei w przypadku liberalizmu międzyrządowego kwestia bezpieczeństwa, rozumianego tu w sposób tradycyjny, bliski neorealizmom, rozpatrywana jest przede wszystkim (o ile nie wyłącznie) w kategoriach interesów narodowych. Wyróżnia się ich trzy zasadnicze typy, w zależności od doniosłości każdego z nich – interesy egzystencjalne, koegzystencjalne oraz funkcjonalne³⁸. Do pierwszej z grup są zaliczane wszelkie kwestie, od których zależy samo przetrwanie państwa, a więc jego bezpieczeństwo i integralność terytorialna. Ich rola jest zawsze nadrzędna, ponieważ bez realizacji

³⁵ E. Haas, *International integration: The European and the universal process*, „International Organization” 1961, nr 3, s. 373.

³⁶ P. Schmitter, *Three neo-functional hypotheses about international integration*, „International Organization” 1969, nr 1, s. 165–166.

³⁷ T. Risse, op. cit., s. 301–302.

³⁸ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1978, s. 265.

tych interesów nie można mówić o zaspokajaniu jakichkolwiek potrzeb wyższego rzędu. Moravcsik i inni przedstawiciele liberalizmu międzyrządowego postrzegają bezpieczeństwo głównie w wymiarze narodowym. Istnienie zagrożeń zewnętrznych stanowi, ich zdaniem, jeden z najistotniejszych czynników kształtujących rację stanu i w dużej mierze określających kształt stosunków zewnętrznych państwa³⁹ (w tym jego ewentualną skłonność do integracji). Z punktu widzenia polityki wewnętrznej dążenie do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, rozumianego jako pewność przetrwania i istnienia oraz możliwość urzeczywistniania konkretnych celów, wzmacnia kontrolę państwa nad sprawami wewnętrznymi, legitymizując władze i dając im większą swobodę decyzyjną. Jeśli zaś chodzi o uwspólnotwienie kwestii bezpieczeństwa i obronności, to wszelkie kroki integracyjne zawsze są determinowane tu, podobnie jak w wielu innych obszarach, przez oczekiwania i interesy państw. Możemy powiedzieć, że skłonność do podejmowania tego rodzaju działań jest odwrotnie proporcjonalna do potencjału militarnego danego kraju i wprost proporcjonalna do jego percepcji zagrożenia. Najbardziej chętne do podjęcia kroków na rzecz integracji w tym obszarze będą więc państwa małe, słabe militarnie, czujące zagrożenie ze strony podmiotów zewnętrznych, a dodatkowo niemogące wypracować alternatywnych rozwiązań na rzecz zapewnienia sobie bezpieczeństwa⁴⁰. Z kolei skłonność państw o dużej sile relatywnej do uwspólnotwienia kwestii polityki bezpieczeństwa i obrony będzie w większym stopniu zależna od woli politycznej ich przywódców. W szczególności dotyczy to największych mocarstw, mających decydujący wpływ na kształt danej wspólnoty. Paradoksalnie w kształtowaniu interesów bezpieczeństwa kraju rządzący mają nieco większą swobodę niż przy określaniu innych priorytetów, w szczególności gospodarczych. Dzieje się tak z racji mniejszego zaangażowania poszczególnych grup interesu w tym obszarze⁴¹. Dzięki temu kwestia ta jest silniej zideologizowana i upolityczniona, a rządzący mają możliwość wykorzystania jej w wewnątrzpaństwowych rozgrywkach politycznych. Gdy przychodzi do działań na poziomie międzyrządowym, znów kluczowa staje się siła negocjacyjna danego państwa. Jako iż polityka bezpieczeństwa i obronność należą do głównych instrumentów narodowej suwerenności, to uwspólnotwienie tego obszaru jest szczególnie problematyczne, a w negocjacjach dotyczących tejże kwestii najczęściej stosuje się zachowawczą taktykę najmniejszego wspólnego mianownika⁴². Ponieważ najbardziej skłonne do takiej współpracy są państwa słabe militarnie, w ramach szerszej struktury często łączą się one w koalicje na rzecz rozwiązań pożądaných przez nie w tym zakresie. Zagadnienia z dziedziny

³⁹ A. Moravcsik, op. cit., s. 484.

⁴⁰ J. Bergmann, A. Niemann, op. cit., s. 8.

⁴¹ Wyjątek mogą stanowić w tym kontekście czynniki mające istotny bezpośredni wpływ na społeczeństwo, takie jak funkcjonowanie armii poborowej czy istnienie silnie osadzonego tzw. kompleksu wojskowo-przemysłowego. Według: S. Anderson, *The Amsterdam CFSP components: A lowest common denominator agreement?*, w: F. Columbus (red.), *European Economic and Political Issues*, Nova Publishers, New York 2002, s. 188–189.

⁴² Ibidem, s. 188.

bezpieczeństwa militarnego mogą również stanowić kartę przetargową w negocjacjach obejmujących inne obszary aktywności państw. Kraje niechętne początkowo współnotowieniu polityki bezpieczeństwa mogą zdecydować się na taki krok, jeśli w całkowitym rozrachunku przyniesie im on korzyści⁴³.

Trudno jednoznacznie zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa w rozumieniu neofunkcjonalizmu i liberalizmu międzyrządowego, gdyż przedstawiciele tych teorii nie koncentrują na jego przedmiotowym aspekcie – na określaniu natury zagrożeń. Możemy więc przyjąć, że jest ono w tym kontekście rozumiane tradycyjnie – jako „pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu”⁴⁴ – oraz uwzględnia zarówno aspekty militarne, jak i wyzwania cywilne. Rozważania reprezentantów obu podejść w większym stopniu odnoszą się do podmiotów bezpieczeństwa oraz instrumentarium służącego jego zapewnieniu. W koncepcji Moravcsika państwa pozostają głównymi aktorami także w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego, posiadającymi monopol na wykorzystanie przemocy do obrony swojego terytorium. Bezpieczeństwo jest tu wyrazem jednej z podstawowych potrzeb jednostek i grup społecznych⁴⁵, co pokrywa się z liberalnym schematem kształtowania preferencji narodowych. Z kolei neofunkcjonalizm, z racji na współzależności oraz erozję narodowej suwerenności, odnosi się w większym stopniu do bezpieczeństwa całej zintegrowanej grupy państw. Na znaczeniu traci również zjawisko dylematu bezpieczeństwa. Ryszard Zięba zwraca uwagę na istniejącą tendencję polegającą na wzroście znaczenia osiągnięć ogólnocywilizacyjnych kosztem identyfikacji narodowej, także w kontekście poczucia bezpieczeństwa⁴⁶. Trend ten w pewnym stopniu wpisuje się zatem w schematy zarysowywane przez neofunkjonalistów.

Liberalizm międzyrządowy można powiązać z pojęciem bezpieczeństwa kooperatywnego, a więc ideą zapobiegania sporom i konfliktom międzynarodowym oraz rozstrzygania zaistniałych za pomocą odpowiednich norm i procedur, takich jak prawo międzynarodowe czy instrumenty rozbrojenia, bądź kontroli zbrojeń. Z kolei neofunkcjonalizmowi, jak się wydaje, bliższe jest pojęcie bezpieczeństwa zbiorowego, które Remigiusz Bierzanek definiował jako „proces rozwojowy prowadzący do tak ścisłych powiązań natury politycznej, prawnej, ekonomicznej, kulturalnej, że użycie siły do realizacji celów polityki narodowej staje się niemożliwe lub zupełnie nieprawdopodobne”⁴⁷. Z takim rozumowaniem wiąże się pojęcie wspólnoty bezpieczeństwa.

Stanowi ona specyficzny rodzaj stosunków między poszczególnymi krajami, który uniemożliwia w praktyce wybuch konfliktu zbrojnego pomiędzy nimi. Na określony

⁴³ M. Larivé, *Debating European Security and Defense Policy*, Routledge, Burlington 2014, s. 32.

⁴⁴ R. Zięba, op. cit., s. 87.

⁴⁵ R. Zięba, *Teoria ogólna bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, w: E. Haliżak (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 941.

⁴⁶ Ibidem, s. 945.

⁴⁷ R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1977, s. 34.

stan rzeczy składają się m.in. takie czynniki, jak: 1) głębokie współzależności natury gospodarczej, 2) uwspólnotowanie istotnych obszarów polityki państw – podejmowanie wiążących całą grupę krajów decyzji na szczeblu ponadnarodowym, 3) wzajemne zaufanie wynikające z istnienia wspólnych instytucji i przejrzystych procedur decyzyjnych, co zapewnia powszechny dostęp do informacji niwelujący naturalną nieufność państw, 4) bliskość kulturowa i polityczna (tu: ustrojowa) pomiędzy stronami jako czynnik wspomagający⁴⁸. Pojęcie wspólnoty bezpieczeństwa można odnieść do koncepcji neofunkcjonalizmu, szczególnie w kontekście współzależności między państwami oraz istnienia wspólnych dłań norm i instytucji. Wywodzi się jednak ono z rozważań Karla Deutscha, autora tzw. pluralistycznej (lub komunikacyjnej) teorii integracji politycznej, która w dużej mierze ukształtowała późniejsze teorie międzyrządowości, w tym liberalizm międzyrządowy. Deutsch, wychodząc z założenia o nadrzędnej roli państw w stosunkach międzynarodowych, postulował zacieśnioną współpracę między nimi w wymiarach: dyplomatycznym, gospodarczym, społecznym i kulturowym, która finalnie miała doprowadzić do powstania wspólnoty państw, stawiającej sobie za cel nadrzędny eliminację „wojny jako instytucji społecznej”⁴⁹. Integracja według takiego schematu nie zakładała jednak materializacji w postaci struktury politycznej, koncentrując się raczej na wymiarze moralno-normatywnym.

Niejako wbrew oczekiwaniom Deutscha o wspólnocie bezpieczeństwa możemy dziś mówić raczej jedynie w kontekście Unii Europejskiej, a więc struktury bardzo silnie zinstytucjonalizowanej, przejmującej od państw znaczną część ich uprawnień. Dotychczasowa praktyka jej działań integrujących Europę na rzecz realizacji tej idei pozwala dostrzec pewne wpływy zarówno liberalizmu międzyrządowego, jak i neofunkcjonalizmu.

Wymiar praktyczny

Analizując z punktu widzenia neofunkcjonalizmu i podejścia międzyrządowego⁵⁰ praktykę współpracy państw na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, kwestię obronności warto potraktować tu łącznie z próbami uwspólnotowania całości polityki zagranicznej. Każde państwo, jak i każda regionalna organizacja międzynarodowa, myśląc o swoim bezpieczeństwie, musi wszak uwzględniać kontekst zewnętrzny. Roman Kuźniar stwierdza wprost: „bez wspólnej polityki zagranicznej nie ma wspólnej

⁴⁸ Schemat analizy na podstawie A. Wojciuk, *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, w: R. Kuźniar et al., op. cit., s. 190.

⁴⁹ Za: S. Konopacki, *Komunikacyjna teoria integracji politycznej Karla Deutscha*, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 37–38.

⁵⁰ Uznajmy tu liberalizm międzyrządowy za udoskonaloną kontynuację tradycyjnego, realistycznego podejścia międzyrządowego (np. w ujęciu Stanleya Hoffmanna). Teoria Moravcsika uzupełnia je m.in. o kwestie kształtowania interesów na poziomie narodowym, ale co do istoty, a więc m.in. pełnej suwerenności państwa w decydowaniu o działaniach integracyjnych, jest z nim zbieżna.

polityki bezpieczeństwa i obrony”⁵¹. Jako że obie omawiane w niniejszym artykule koncepcje teoretyczne powstały pod wpływem integracji europejskiej, analiza będzie się koncentrować wokół poszukiwania śladów neofunkcjonalizmu i międzyrządowości w europejskiej współpracy na płaszczyźnie spraw zagranicznych i bezpieczeństwa.

Przez wiele dekad funkcjonowania europejskich wspólnot obszary polityki zagranicznej oraz obronności stanowiły wyłączne kompetencje państw, a współpraca w tych dziedzinach na szczeblu wspólnotowym miała dość luźny charakter – nie istniały dla niej podstawy prawne, a kraje członkowskie wolały realizować interesy swojego bezpieczeństwa na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego. W literaturze przedmiotu można wręcz spotkać opinie, że to właśnie istnienie silnej międzyrządowej organizacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo zachodniej Europy, jaką było NATO, umożliwiło jej krajom zaawansowaną integrację gospodarczą, gdyż mogły skupić się dzięki temu na mniej kontrowersyjnych aspektach współpracy⁵². Odrzucenie federalistycznego w swojej istocie projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej w 1954 r. oraz fiasco dużo bardziej zachowawczych planów Foucheta w kolejnej dekadzie potwierdziły, że z jednej strony państwa niechętnie zrzekają się swojej suwerenności w tak newralgicznych obszarach, jak bezpieczeństwo i polityka zagraniczna, z drugiej zaś, zgodnie z poglądami neofunkjonalistów, integracja polityczna może mieć miejsce dopiero jako efekt uwspólnotowienia kluczowych kwestii o charakterze gospodarczym, a nie równocześnie z tym procesem, w szczególności zaś na tak wczesnym etapie. Warto też dodać, że traktat o EWG nie przewidywał powstania żadnych organów *stricto* ponadnarodowych (oprócz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, który jednak z oczywistych względów nie mógł stymulować dalszej integracji)⁵³. Mimo braku umocowania traktatowego na przestrzeni kolejnych dekad doszło do funkcjonalnego wzmocnienia kompetencji Komisji, w szczególności zaś po wejściu w życie traktatu fuzyjnego z 1967 r., tworzącego wspólne organy dla wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Proces usamodzielniania się niektórych instytucji UE nie dotyczył jednak obszarów polityki zagranicznej i obronności aż do lat 90. Zakończenie zimnowojennej konfrontacji oraz będący jego skutkiem swoisty kryzys tożsamości NATO, a także perspektywa rozszerzenia zasięgu Wspólnoty Europejskiej na postkomunistyczne kraje Europy Środkowo-Wschodniej wymusiły przewartościowanie myślenia o politycznej integracji kontynentu. Jego wyrazem był traktat z Maastricht tworzący Unię Europejską. Ustanowił on Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE oraz stworzył dla niej dość konkretne ramy prawne⁵⁴. Kwestia obronności została w dokumencie tej rangi

⁵¹ R. Kuźniar, *Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 4, s. 44.

⁵² J. Nye, op. cit., s. 22.

⁵³ Ibidem, s. 39.

⁵⁴ Polityka zagraniczna stanowiła od 1970 r. przedmiot rozmów między krajami członkowskimi w ramach niesformalizowanej formuły, jaką była Europejska Współpraca Polityczna. Miała ona w całości międzyrządowy, wyłącznie konsultacyjno-doradczy charakter bez jakiegokolwiek mocy decyzyjnej. Jednolity

uwzględniona po raz pierwszy. WPZiB miała stanowić drugi z trzech filarów Unii. Koncepcja filarów była wynikiem różnego stopnia zarówno zintegrowania poszczególnych polityk sektorowych państw, jak i chęci tychże krajów do dalszego wspólnotawiania kolejnych płaszczyzn ich działalności. Pierwszy filar obejmował kwestie gospodarcze, dalece bardziej ujednolicone niż obszary *stricte* polityczne z drugiego filaru – polityka zagraniczna i bezpieczeństwo. Choć charakter współpracy w II filarze wciąż pozostawał międzyrządowy, dokonała się pewna szczątkowa instytucjonalizacja stanowiąca punkt wyjścia dla pogłębiania integracji w tej dziedzinie.

Ustanowienie WPZiB zapoczątkowało proces rozszerzania kompetencji wspólnoty we wzmiankowanym obszarze oraz budowy odpowiedniej ku temu bazy instytucjonalnej. Dokonało się to wbrew obawom takich państw UE, jak Wielka Brytania, Portugalia czy Holandia, stawiających na pierwszym planie współpracę w ramach NATO⁵⁵. Niezwykle istotnym krokiem było w tym kontekście powołanie w 1992 r. misji reagowania kryzysowego Unii Zachodnioeuropejskiej, zwanych misjami petersberskimi, a także utworzenie w ramach tej organizacji niewielkich sił zbrojnych zdolnych do ich realizacji⁵⁶. Zadania petersberskie szybko stały się, w sposób funkcjonalny, instrumentem realizacji WPZiB, a traktat amsterdamski z 1997 r. usankcjonował taki stan rzeczy⁵⁷. Dokument ten ustanowił dodatkowo urząd Wysokiego Przedstawiciela UE w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który miał stać się z czasem głównym organem wspólnoty odpowiadającym za przedmiotowe kwestie. Jeśli zaś mowa o uwspólnotowieniu polityki bezpieczeństwa, to miłowy krok w tym kierunku został uczyniony na szczycie w Helsinkach w grudniu 1999 r., kiedy oficjalnie ogłoszono powstanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Choć jej charakter wciąż pozostawał zasadniczo międzyrządowy⁵⁸, również w tym obszarze podjęto znaczące działania na szczeblu wspólnotowym. Instytucjonalizację EPBiO rozpoczęto od powołania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa⁵⁹. Mimo że przyjęcie tzw. Europejskiego Celu Zasadniczego oraz Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa

Akt Europejski nadał jej w 1986 r. umocowanie prawne, nie wyposażając jednak przy tym w żadne wymierne kompetencje.

⁵⁵ J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 201–202.

⁵⁶ Chodzi o FAWEU (czyli w oryginale Forces Answerable to Western European Union). Dodać należy, że w praktyce jednostki te nie były w stanie wypełnić postawionych zadań z racji na ograniczenia natury politycznej. Za: R. Zięba (red.), *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 77–79.

⁵⁷ Traktat nicejski, który wszedł w życie w roku 2001, nie zawierał już przepisów o UZE, przez co misje petersberskie leżały odtąd jedynie w gestii UE.

⁵⁸ O czym świadczy fakt, że decyzja o budowaniu unijnych zdolności obronnych zapadła podczas francusko-brytyjskiego szczytu w Saint-Malo 4 grudnia 1998 r.

⁵⁹ Organu unijnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa, który z upoważnienia Rady Unii Europejskiej zajmuje się wypracowywaniem i koordynowaniem działań z zakresu unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz nadzorowaniem trwających misji reagowania kryzysowego.

potwierdzało prymat międzyrządowości w ramach rzeczzonego obszaru współpracy, to w 2004 r. powstała instytucja niezwykle istotna z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, dość autonomiczna dziś, jaką jest Europejska Agencja Obrony, koordynująca współpracę państw członkowskich w dziedzinie zbrojeń oraz wspierająca rozwój ich zdolności obronnych. Warto jednak pamiętać, że ówczesne próby instytucjonalizacji EPBiO i wyposażenia UE w pewien stopień zdolności obronnych były głównie efektem kryzysu w obrębie NATO po agresji USA na Irak i będących jego skutkiem prób szukania przez niektóre państwa europejskie (w szczególności Niemcy i Francję) alternatywy dla Sojuszu.

Mimo dalece zaawansowanej integracji gospodarczej, zwieńczonej utworzeniem unii monetarnej, obszary polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej wciąż tkwiły w klinchu pomiędzy międzyrządowością a funkcjonalnym rozszerzeniem kompetencji. Fiaskiem zakończyła się próba przeforsowania Konstytucji dla Europy, odrzuconej w roku 2005 przez Holendrów i Francuzów w ogólnokrajowych referendach. Jednak kluczowe zapisy niedosłego traktatu konstytucyjnego, w tym te dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, znalazły się w nieco zmodyfikowanej formie w projekcie traktatu lizbońskiego, który w zasadniczy sposób miał zreformować strukturę Unii. Ten z kolei projekt został odrzucony w referendum przez Irlandczyków, jednak głosowanie zdecydowano się powtórzyć i wtedy traktat zaakceptowano. Upór, z jakim był on forsowany, wbrew woli niektórych państw członkowskich (sceptyczne były też Polska i Czechy), dowodził, że proces integracji politycznej zaczął w pewnym stopniu toczyć się samoczynnie, wedle własnej logiki, w jakiejś mierze tak jak opisywali to neofunkcjonalisci. Obszar polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdzie wciąż silnie podkreślano suwerenność narodową, uległ częściowo procesowi zwanemu w literaturze „brukselizacją”⁶⁰ lub „brukselocentryczną międzyrządowością”⁶¹. W procesie kształtowania i wdrażania założeń WPZiB stopniowo zwiększano rolę oraz uprawnienia ponadnarodowych instytucji centralnych UE. Dostrzeżone zostało również zjawisko socjalizacji brukselskiej, a więc pewnego zbliżania stanowisk osób reprezentujących państwa członkowskie z prezentowanymi przez przedstawicieli instytucji unijnych⁶². Okoliczności te odcisnęły wyraźne piętno na rozwiązaniach, które ostatecznie zdecydowano się zawrzeć w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Był on kompromisem – rozszerzono autonomię instytucji unijnych w kształtowaniu przez nie WPZiB, zachowując jednocześnie zasadniczo międzyrządowy charakter tej polityki. Wiele z wprowadzonych przezeń reform wynikało z ujednolicenia Unii i nadania jej osobowości prawnej. Najważniejszą z instytucjonalnych zmian w tym obszarze było ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw

⁶⁰ J. Czaputowicz, op. cit., s. 340.

⁶¹ W oryginale – *Brussels-based intergovernmentalism*. za: J. Bergmann, A. Niemann, op. cit., s. 9.

⁶² T.G. Grosse, *Strategia Unii Europejskiej w polityce zagranicznej: wpływ mechanizmów integracji europejskiej*, w: J. Adamowski, K. Wojtaszczyk (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2010, s. 147.

Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, któremu przydzielono kompetencje właściwe wcześniej Prezydencji, Sekretarzowi Generalnemu RUE oraz komisarzowi ds. stosunków zewnętrznych. Zyskał on szerokie uprawnienia m.in. do: reprezentowania Unii na zewnątrz⁶³, opracowywania rozwiązań w zakresie polityki zagranicznej UE i przedkładania projektów takich działań do decyzji Radzie Unii Europejskiej (czyli *de facto* inicjatywę ustawodawczą) oraz koordynowania cywilnych i wojskowych wymiarów WPZiB. Wsparcie dla Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zapewnia ustanowiona w traktacie Europejska Służba Działań Zewnętrznych – niezależna instytucja będąca swoistą służbą dyplomatyczną UE⁶⁴. Oprócz zaplecza instytucjonalnego wzbogacono również instrumentarium proceduralne w zakresie WPZiB – rozszerzono katalog misji petersberskich oraz zakres mechanizmu wzmocnionej współpracy, która od momentu wejścia traktatu w życie może obejmować również kwestie związane z tymi obszarami polityki. W kontekście bezpieczeństwa szczególne znaczenie ma umieszczenie w traktacie klauzuli sojuszniczej (art. 42, ust. 7 zmodyfikowanego traktatu o UE) zobowiązującej państwa członkowskie do udzielenia wszelkimi dostępnymi środkami wsparcia w razie napaści zbrojnej na którekolwiek z nich. Janusz J. Węc podkreśla jednak, że ów *casus foederis* nie czyni automatycznie z Unii Europejskiej sojuszu obronnego, a ewentualna decyzja w tej sprawie, w odniesieniu do obecnie funkcjonujących procedur, leży jedynie w gestii Rady Europejskiej, czyli organu międzyrządowego⁶⁵. Mimo wspomnianych zmian charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii pozostał w kluczowych obszarach międzyrządowy. Wyłącznie w podejmowaniu zasadniczych decyzji wciąż mają Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (tu: Rada ds. Zagranicznych). Wprowadzono także mechanizm stałej współpracy strukturalnej, umożliwiający krajom UE o największym potencjale militarnym realizację bardziej wymagających misji wojskowych, zgodnie z ich wcześniejszymi zobowiązaniami. Decyzje Rady w zakresie WPZiB wciąż są podejmowane jednogłośnie, przy czym dokonano jedynie pewnego uelastyczenia polegającego na tym, że państwa członkowskie na forum Rady Europejskiej mogą jednogłośnie zadecydować o głosowaniu w danej sprawie kwalifikowaną większością głosów. Nawet mimo tego rodzaju międzyrządowych „bezpieczników” implementacja przepisów TFUE w zakresie WPZiB następuje powoli⁶⁶.

⁶³ Nie do końca jasny jest w tym kontekście podział tego rodzaju uprawnień pomiędzy Wysokim Przedstawicielem UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa a przewodniczącym Rady Europejskiej.

⁶⁴ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 79–80.

⁶⁵ J.J. Węc, *Dynamika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony po wejściu w życie traktatu lizbońskiego*, w: J. Zajac, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe Polska–Europa–Świat*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 428–429, 439–440. Klauzula ta podlega też innym ograniczeniom wynikającym m.in. z neutralności lub z obowiązków państw w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, jak również z braku wypracowanych procedur jej wdrożenia.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 439.

Widoczne jest zatem, że kwestie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa na forum Unii Europejskiej wciąż są podporządkowane przede wszystkim woli państw, mających pełną swobodę w kształtowaniu zarówno kluczowych założeń WPZiB, jak i, co oczywiste, narodowych strategii bezpieczeństwa⁶⁷. Każdy traktat wiąże się początkowo z długotrwałymi negocjacjami, w których uczestnicy, uwzględniając swoje narodowe oczekiwania, próbują wypracować kompromis akceptowalny dla wszystkich stron. Zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu wspólnoty muszą zostać wcześniej zaaprobowane przez rządy. Interesy narodowe państw członkowskich bywają w wielu przypadkach sprzeczne z oczekiwaniami pozostałych krajów UE i ze stanowiskiem Brukseli. Tego typu rozbieżności dostrzec można już w odniesieniu do płaszczyzny instytucjonalnej⁶⁸. Były również widoczne w praktyce działania WPZiB, m.in. przy okazji misji prowadzonych przez USA, w Iraku i później w Libii, kiedy to do działań prowadzonych przez Amerykanów przyłączyły się niektóre państwa UE⁶⁹, podczas gdy pozostałe sprzeciwiały się tym operacjom. Tak zwana arabska wiosna ujawniła liczne sprzeczności oczekiwań krajów Unii nie tylko w odniesieniu do operacji w Libii, ale również w kontekście sytuacji w Syrii czy takich kwestii, jak m.in. dostawy ropy naftowej, formy wsparcia dla sił prodemokratycznych czy napływ uchodźców⁷⁰. Przykładów rozbieżności interesów w politykach zagranicznych poszczególnych państw członkowskich jest więcej, a jednym z niedawnych – podpisane w 2015 r. węgiersko-rosyjskie kontrakty energetyczne o dostawach gazu i budowie centrali atomowej. Był to wyłom wobec wcześniejszych działań Unii Europejskiej, która po rosyjskiej agresji na Krym i wschodnią Ukrainę obłożyła Moskwę sankcjami oraz ograniczyła kontakty dyplomatyczne z przedstawicielami Rosji.

Mówiąc o integracji w obszarze bezpieczeństwa i obronności, należy pamiętać również o istnieniu ukształtowanych narodowych kultur strategicznych, w szczególności w odniesieniu do najsilniejszych politycznie i militarnie krajów Unii. Wypracowanie wspólnej europejskiej kultury strategicznej jest więc warunkiem *sine qua non* dla zaistnienia efektywnej jednolitej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach wspólnoty⁷¹. Wymagać będzie to jednak nie tylko odpowiednich decyzji politycznych, ale również,

⁶⁷ Stąd w tym kontekście m.in. wyłączenie gałęzi przemysłu zbrojeniowego i handlu elementami uzbrojenia spod przepisów o rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (art. 346 TFUE).

⁶⁸ Przykładowo rozbudowy instrumentarium Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE w postaci utworzenia, zgodnie z propozycją państw Trójkąta Weimarskiego, stałego dowództwa operacyjnego nie udaje się zrealizować z uwagi na sprzeciw Wielkiej Brytanii. Za: R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, w: J. Zając (red.), *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim. Między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 37.

⁶⁹ W pierwszym przypadku były to Wielka Brytania i Polska (jako członek *in spe*), w drugim zaś – Wielka Brytania, Włochy, Belgia, Dania, Holandia i Hiszpania.

⁷⁰ Zob. J. Zając, *Polityka śródziemnomorska UE: między idealizmem a realizmem*, w: J. Zając (red.), op. cit., s. 229–233.

⁷¹ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 237–238.

co wydaje się zadaniem dalece bardziej problematycznym, zasadniczej zmiany myślenia o własnym bezpieczeństwie ze strony poszczególnych członków Unii – swoistego przejścia w tym obszarze na poziom wspólnotowy. Jednym z kluczowych wyzwań dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE jest na początek wypracowanie nowej strategii bezpieczeństwa. Dotychczas prace nad takowym dokumentem toczą się powolnie i nie przynoszą kompromisu⁷². Wciąż żywy wydaje się spór o istotę WPBiO, o którym pisał m.in. Tomasz G. Grosse, pomiędzy zwolennikami wyposażenia Unii w realne instrumenty polityki obronnej, takimi jak Francja, a tymi, którzy, niczym kraje skandynawskie, chcieliby postrzegać UE jako potęgę normatywną bazującą na dyplomacji i prawie międzynarodowym⁷³.

Mimo istnienia tego rodzaju rozbieżności nie sposób nie zauważyć, że zarówno w sposób funkcjonalny, jak i na gruncie traktatowym dokonało się wzmocnienie kompetencji instytucji unijnych o charakterze ponadnarodowym w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Silny urząd Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, koordynujący misje reagowania kryzysowego Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa czy mający duży wpływ na działania Rady Unii Europejskiej Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) to przykłady organów, które zyskały pewną autonomię w ramach swoich kompetencji. W praktyce odpowiednie instytucje unijne często reprezentują wszystkie kraje członkowskie w negocjacjach z podmiotami zewnętrznymi – szczególnie w rozmowach dotyczących różnorodnych form ich współpracy z Unią, jak choćby umów gospodarczych (tu główną rolę odgrywa Komisja Europejska). Państwa członkowskie wypracowują w istotnych międzynarodowych kwestiach wspólne stanowiska, które potem kolektywnie wyrażają m.in. na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych czy grup nieformalnych, takich jak G8 czy G20. Konkludując, jeśli mowa o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, to zbudowano ją na międzyrządowym fundamencie, jednak w poszczególnych kwestiach zaczęła ona, zgodnie z przewidywaniami neofunkcjonalistów, rozwijać się samoistnie – w kontekście zarówno wzmocnienia roli instytucji ponadnarodowych, jak i rozszerzania zakresu ich kompetencji.

Trudno ocenić skuteczność działań Unii w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego, ponieważ od czasu ustanowienia EPBiO żadnego bezpośredniego, tradycyjnie rozumianego, realnego zagrożenia militarnego dla któregośkolwiek państwa członkowskiego nie było⁷⁴, a wszelka dotychczasowa aktywność wspólnoty w tym zakresie była związana z kryzysami poza jej obszarem. Jak już zostało to wspomniane, współpraca w ramach UE wykluczyła w praktyce możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego między państwami członkowskimi, za co w 2012 r. organizacja została uhonorowana Pokojową Nagrodą Nobla. Należy także pamiętać o niemilitarnych

⁷² J.J. Węc, *Dynamika wspólnej polityki...*, s. 440–442.

⁷³ T.G. Grosse, op. cit., s. 144–145, 161–162.

⁷⁴ Tomasz G. Grosse uznaje tę okoliczność wręcz za jedną z głównych barier dla rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Zob. *ibidem*, s. 149.

aspektach bezpieczeństwa, w których osiągnięcia Unii również są godne odnotowania. Integracja gospodarcza przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego państw członkowskich. Wspólny rynek zapewnia im większą płynność finansową i wzrost wolumenu wymiany handlowej, a dość stabilna waluta euro eliminuje wahania kursowe. Z kolei w umacnianiu bezpieczeństwa ekologicznego pomagają z jednej strony wyśrubowane normy dotyczące ochrony środowiska, z drugiej zaś zawarta w art. 222 traktatu lizbońskiego klauzula solidarności, obligująca strony do udzielenia wszelkiej niezbędnej pomocy państwu, które padłoby ofiarą klęski żywiołowej. Egzekwowanie wspólnych reguł odnoszących się do przywołanych niemilitarnych gałęzi jest o tyle łatwiejsze, że poziom uwspólnotowienia we właściwych dlań obszarach polityki jest o wiele wyższy aniżeli w tych składających się na bezpieczeństwo rozumiane tradycyjnie.

Wydaje się, że Unia Europejska jest jedynym w skali świata przykładem integracji politycznej państw, której logika częściowo wykroczyła poza ramy międzyrządowości, także w dziedzinie bezpieczeństwa. Jeśli weźmiemy pod uwagę najważniejsze organizacje międzynarodowe lub sojusze wielostronne odpowiadające za bezpieczeństwo regionalne bądź globalne, zobaczymy, że działają one na zasadzie prymatu państw, bez charakterystycznego jedynie dla UE neofunkcjonalistycznego komponentu.

Podsumowanie

Idea budowania pokoju i stabilności między państwami poprzez ich współpracę, wcielona w życie w XX w., przyczyniła się do częściowej zmiany percepcji całości zagadnienia, jakim jest bezpieczeństwo międzynarodowe. Przykład wspólnoty europejskiej, dzięki której państwa Europy, po setkach lat wojen między sobą, zbudowały na kontynencie trwały pokój oraz przyjazne relacje wzajemne, zainspirował polityków i badaczy stosunków międzynarodowych do poszukiwania odpowiedzi na pytania o istotę integracji politycznej oraz o warunki niezbędne do jej zaistnienia. Wśród wielu prób wyjaśnienia tych kwestii szeroki oddźwięk zdobyły teoria neofunkcjonalizmu oraz podejście międzyrządowe.

Ernst Haas oraz jego intelektualni epigoni przyczyn, dla których państwa decydują się na integrację i uwspólnotowienie pewnych gałęzi polityki, poszukiwali w transnarodowych relacjach podmiotów subpaństwowych, w kreacyjnej roli instytucji ponadnarodowych oraz w wewnętrznej logice procesów integracyjnych przedstawionej w postaci zjawiska *spill-over*. Prawie trzy dekady później swoją wizję międzyrządowości przedstawił Andrew Moravcsik – autor koncepcji liberalizmu międzyrządowego. Choć jego podejście zachowało realistyczny fundament państwocentryczności, to uwzględnił on również pewne spostrzeżenia neoliberalistów, takie jak rola podmiotów subpaństwowych (tu: grup interesu) czy możliwość scedowania części narodowej suwerenności na ponadnarodowe struktury. Samemu procesowi integracji Moravcsik nadał logikę wielostronnych negocjacji międzyrządowych.

Najważniejszym punktem odniesienia dla przywołanych badań pozostawała Unia Europejska. Żadna inna forma integracji regionalnej nie osiągnęła bowiem takiego stopnia zaawansowania pod względem jej zakresu przedmiotowego. Obok daleko idącego uwspólnotowienia gospodarek narodowych podjęto również próbę stworzenia unii politycznej. O ile dla wytłumaczenia istoty integracji europejskiej w rozumieniu holistycznym użyteczne są obie opisywane teorie, o tyle, gdy zawężymy zakres zainteresowań do kwestii budowy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, na pierwszy plan wysuwa się międzyrządowość. Choć niektóre organy WPZiB zyskały w sposób funkcjonalny pewne autonomiczne kompetencje, to jej istotą wciąż pozostaje konsensus między państwami.

Obecne zagrożenia dla bezpieczeństwa UE związane z polityką Rosji oraz konfliktami zbrojnymi na Bliskim Wschodzie i ich następstwami, takimi jak terroryzm czy fala imigracji, uwypuklają dodatkowo sprzeczności interesów poszczególnych państw i brak woli z ich strony do budowy realnej wspólnoty politycznej, ze wszystkimi przynależnymi jej atrybutami. Skoro zatem w tak mocno już zintegrowanej i dość jednorodnej grupie państw, jaką jest Unia Europejska, nie udało się wypracować wspólnych, ponadnarodowych rozwiązań na rzecz bezpieczeństwa i obrony, to prawdopodobieństwo zainicjowania oraz finalizacji takiego przedsięwzięcia w innych regionach świata jest znikome. Warto jednak pamiętać, że realna integracja państw zazwyczaj umacnia również ich bezpieczeństwo w obszarach niemilitarnych, co zawsze stanowi korzyść i pomaga budować przyjazne, pokojowe stosunki w obrębie danej struktury.

The Neo-functional and Intergovernmental Liberalism Approach to International Security

This article presents how two currently dominant theories of political integration – neo-functionalism and intergovernmental liberalism – address the issue of international security. To this end, the author describes the two theoretical concepts and their place in the broader context of the theory of international relations and presents the basic theoretical principles of these theories. The main research problem was analysed on two levels, with the principal purpose of answering the questions of how international security concerns are approached by theorists of neo-functionalism and intergovernmental liberalism and what elements of these theories can be seen in the practice of political integration of states. Since both concepts have been formulated in response to European integration, it is the European Union that is the most important reference point for the reflection on this practice.

Keywords: international security, political integration, neo-functionalism, intergovernmental liberalism, European Union.