

Inicjatywa Trójmorza

Grupa Przyjaciół Trójmorza EKR



**EUROPEJSCY
KONSERWATYŚCI
I REFORMATORZY**

Spis treści

1. Słowo wstępne - Witold Waszczykowski	3
2. Prezentacja autorów	4
3. Autonomia Strategiczna jako podstawa kompasu Unii Europejskiej? dr Jan Parys	5
4. Inicjatywa Trójmorza w cieniu koncepcji europejskiej autonomii strategicznej Robert Pszczel	15
5. EUROPEJSKA AUTONOMIA STRATEGICZNA Wnioski z prób zbudowania europejskiej autonomii strategicznej po 1991 r. i perspektywy jej powstania w przyszłości Przemysław Żurawski vel Grajewski	20
6. Autonomia strategiczna ośmieszona Maciej Olchawa	77



Zdjęcie: three-seas.eu

Szanowny Czytelniku,

Trzeci tom pracy zbiorowej przygotowanej pod egidą Grupy Przyjaciół Trójmorza Europejskich Konserwatystów i Reformatorów poświęcony został tematyce tak zwanej Europejskiej Autonomii Strategicznej (EAS).

Niniejsza publikacja składa się z czterech tekstów, krytycznie odnoszących się do tej francusko-niemieckiej inicjatywy. Trzy pierwsze analizy, autorstwa ministra Jana Parysa, profesora Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego i Roberta Pszczela, powstały jeszcze przed pełnoskalową rosyjską agresją na Ukrainie, rozpoczętą pod koniec lutego 2022 roku.



Wspomniane teksty zawierają m.in. informacje nt. genezy EAS, jej główne założenia i wynikające z nich kontrowersje. Motywem przewodnim są zwykły brak zaufania do zachodnioeuropejskich sojuszników oraz przekonanie, że filarem bezpieczeństwa naszego kontynentu jest sprawdzony sojusz z USA, w tym w ramach NATO, a nie podważające więzi transatlantyckie eksperymenty.

Niestety, historia prędko pozytywnie zweryfikowała postawione przez autorów tezy. Przejawem tego jest opieszałość i niechęć udzielenia adekwatnego wsparcia walczącej o przetrwanie Ukrainie przez m.in. Niemcy i Francję. Po raz kolejny okazuje się, że bez udziału Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, Europa kontynentalna nie jest w stanie odpowiednio reagować na zagrożenia u naszych granic.

O powyższym traktuje czwarty tekst, wchodzący w skład tej publikacji, napisany już w trakcie trwania obecnego etapu rosyjskiej agresji na Ukrainie. Jego autor, Maciej Olchawa, nie przebiegając w słowach potwierdza tezy zawarte w trzech pozostałych analizach i określa Europejską Autonomię Strategiczną mianem porażki.

W grudniu ubiegłego roku wystosowałem do Komisji Europejskiej zapytanie poselskie dot. właśnie EAS. Zwróciłem w nim uwagę na fakt współpracy technologicznej pomiędzy krajem-pomysłodawcą EAS czyli Francją i krajem stanowiącym największe zagrożenie dla bezpieczeństwa w Europie czyli Rosją.

W odpowiedzi, Komisja Europejska poinformowała mnie, że Rosja jednostronnie wypowiedziała w/w współpracę z Francją 26 lutego 2022, czyli dwa dni po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji przeciwko Ukrainie.

Pomimo oczywistego fiaska polityki zbliżenia z Kremlm, zamiast wyciągnąć wnioski i dokonać odpowiedniej korekty prezydent Macron nie rezygnuje z pomysłu budowania Europejskiej Autonomii Strategicznej i określa kraje naszego regionu mianem „podżegaczy wojennych.”

Państwa Trójmorza nie mają jednak złudzeń i stawiają na Pakt Północnoatlantycki pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych, z mocnym zaangażowaniem Wielkiej Brytanii. Na naszych oczach rodzi się nowa architektura bezpieczeństwa regionu pomiędzy Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Pomysł Europejskiej Autonomii Strategicznej zajmuje z kolei poczesne miejsce na śmietniku historii.

Witold Waszczykowski

Posel do Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący Grupy Przyjaciół Trójmorza EKR w PE

Prezentacja autorów



Dr Jan Parys

Pracownik naukowy i polityk. Ukończył Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w 1973 roku, gdzie także uzyskał stopień doktora. Po ukończeniu studiów pracował w Polskiej Akademii Nauk. Od 1985 współpracował z ośrodkiem sowietologicznym J.M. Bocheńskiego we Fryburgu w Szwajcarii gdzie opublikował książkę pod tytułem: „Entre la religion et la foi”. W rządzie premiera Jana Olszewskiego pełnił funkcje pierwszego polskiego cywilnego ministra obrony narodowej, jako szef MON zainicjował prozachodnią politykę obronną Rzeczypospolitej. Po odejściu z MON pracował między innymi przy pisaniu Obywatelskiego Projektu Konstytucji NSZZ Solidarność. Następnie przez szereg lat był doradcą w dużych spółkach akcyjnych. W okresie 2008 – 2015r. pełnił funkcje rektora w Kolegium Jagiellońskim w Toruniu, gdzie wykładał bezpieczeństwo międzynarodowe. Od listopada 2015 do kwietnia 2018 roku pracował w MSZ.



Robert Pszczel jest starszym ekspertem w Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Wieloletni polski dyplomata i pracownik KG NATO w Brukseli. W latach 2010-2015 był dyrektorem Biura Informacyjnego NATO w Moskwie.



Przemysław Żurawski vel Grajewski jest wykładowcą akademickim, związanym m.in. z Collegium Civitas, Centrum Europejskim Natolin i Krajową Szkołą Administracji Publicznej im. Lecha Kaczyńskiego. Pełni funkcje eksperckie w zespole prof. Piotra Glińskiego, Ośrodku Studiów Wschodnich i w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. W latach 2005-2006 pełnił funkcję doradcy w Parlamencie Europejskim. Od 2019 roku jest wiceprezesem Stowarzyszenia Trójmorze. Jest autorem 9 książek i ponad 120 artykułów naukowych.



Maciej Olchawa był zastępcą kierownika zagranicznego biura handlowego Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu w Waszyngtonie w latach 2018-2021. Wcześniej był doradcą ds. zagranicznych w Parlamencie Europejskim, gdzie między innymi pełnił funkcję doradcy politycznego ds. ukraińskich. Jest autorem trzech książek o Ukrainie.

Autonomia Strategiczna jako podstawa kompasu Unii Europejskiej?

Dr Jan Parys
Warszawa

Geneza Autonomii Strategicznej UE

Autonomia Strategiczna UE (AS UE) to koncepcja, która wróciła jako temat debat w 2021 roku. Niewątpliwie miał na to wpływ prezydent USA Joe Biden. Z jednej strony Biden podczas wizyty w Europie potwierdził zobowiązania USA do obrony Europy w ramach NATO. Z drugiej kontynuował politykę swego poprzednika kiedy ogłaszał, że obecnie to Chiny są głównym rywalem USA. Waszyngton ma zatem nowy priorytet. Wiąże się to ze stopniowym przesuwaniem punktu ciężkości amerykańskiej polityki bezpieczeństwa z frontu europejsko-rosyjskiego na obszar Pacyfiku. Jest sprawą oczywistą, że UE stanęła przed wyzwaniem jak zareagować na nową sytuację. Koncepcja autonomii strategicznej to jeden z pomysłów na to jak odpowiedzieć na to wyzwanie. Koncepcja znajduje się w postulowanym przez Francję dokumencie geopolitycznym zwanym Kompasem Strategicznym. Ma on być przyjęty w UE w 2022 roku.

Najkrócej mówiąc AS UE dotyczy relacji UE z mocarstwami tj. USA, Chinami i Rosją. Obejmuje więc głównie zagadnienia szeroko pojętej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Politycy z państw Unii Europejskiej zaczęli się zastanawiać czy Europa ma iść śladem USA i nowym priorytetom amerykańskim podporządkować swe działania międzynarodowe czy też kraje UE mają własne odrębne wobec USA interesy w relacjach z Rosją i Chinami. Inni zaczęli pytać nie o to czy UE ma własne interesy lecz czy ma środki finansowe i militarne by prowadzić samodzielną, inną niż USA politykę na świecie.

Ambicje państw UE do międzynarodowej samodzielności są zauważalne od dawna. Przez wiele lat głównym forum dla debaty o bezpieczeństwie Europy było NATO. Jednak już w połowie XX wieku pojawiły się inicjatywy, by Europa stworzyła własne siły obronne. Można tu przypomnieć Plan Plevena z 1950 roku, wymyślony przez premiera Francji a następnie przez polityków francuskich zablokowany. Potem ambicje europejskie w dziedzinie bezpieczeństwa ujawniły się we francusko-brytyjskiej deklaracji ogłoszonej w 1998 roku w St Malo. Zadeklarowano wówczas, iż należy zbudować europejskie zdolności do prowadzenia operacji militarnych, niezależnie od USA. Posiadanie takich zdolności jest bowiem uważane przez wielu polityków za warunek podmiotowej polityki UE.

Innym etapem tworzenia europejskiej refleksji nad bezpieczeństwem było stworzenie European Security and Defence Policy tak zwanej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obronnej. Formalnie została ona zainaugurowana w lutym 1992 roku w Traktacie z Maastricht. W 2002 roku podpisano Umowę Berlin Plus, która reguluje zasady udostępniania zdolności NATO na potrzeby operacji prowadzonych przez Unię Europejską. Wsparcie USA dla tej umowy wynikało z przekonania, że Europa prowadzi politykę bezpieczeństwa w ścisłej kooperacji z USA, że nie ma odrębnych celów na świecie. Przykładem wspólnej i zgodnej współpracy NATO i Unii były m.in. operacje Concordia tj. wysłanie żołnierzy UE do Macedonii w 2003 roku oraz operacja w Bośni i Hercegowinie, gdzie od 2004 roku wojsko z UE zastąpiło siły NATO. Po zakończeniu zimnej wojny trwały debaty wśród niektórych państw członkowskich NATO o tym czy sojusz jest konieczny, czy ma się ograniczyć do funkcji obronnych czy też ma pomagać USA w utrzymywaniu stabilizacji politycznej na całym świecie np. podczas operacji w Darfurze.

Najistotniejszym czynnikiem, który wpływa na szanse Autonomii Strategicznej Unii Europejskiej jest różnica pomiędzy potęgą militarną USA a potencjałem bojowym państw Unii. Nie wynika to z braku środków finansowych Unii Europejskiej, lecz z innej oceny zagrożeń. By pełnić rolę mocarstwa tj. globalnej potęgi same ambicje polityczne nie wystarczą. Konieczne jest posiadanie zdolności militarnych. Tych państwa Unii Europejskiej jak dotychczas nie posiadają na porównywalnym do USA poziomie. W związku z tym wynik debaty na temat kooperacji pomiędzy NATO a Unią Europejską wydają się być przesądzone. Europa sama ani się nie obroni, ani nie będzie równa mocarstwom. Liczy się na świecie jako część obozu zachodniego.

Polska, podobnie jak Wielka Brytania i kraje bałtyckie oczekują ścisłej współpracy Unii Europejskiej z NATO i USA. Inne państwa np. Francja, Niemcy czy Belgia, uważają że Unia Europejska ma stworzyć własne siły zbrojne pod europejskim dowództwem tj. Grupy Bojowe i Siły Szybkiego Reagowania (podobne do NATO Response Force). Powodem odmiennego podejścia jest inna ocena zagrożeń i koniecznych do zastosowania środków. Francja i Niemcy nie akceptują obecnych priorytetów bezpieczeństwa USA, bo inaczej oceniają sytuację na świecie np. w kwestii Iranu, Afganistanu, Iraku czy Rosji. We wrześniu 2021 roku Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa publicznie podkreślał znaczenie autonomii strategicznej Unii Europejskiej a nawet polemizował w tej sprawie z Sekretarzem Generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem. Podkreślał, że autonomia strategiczna nie jest alternatywą dla NATO ponieważ nie ma alternatywy dla roli sojuszu w obronie Europy. Koncepcja Autonomii Strategicznej Unii Europejskiej jest zatem pewnym dodatkiem do sojuszu.

Trudno nie zgodzić się z opinią, iż branie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo musi oznaczać większe budżety obronne i militaryzację polityki. Momentem szokującym dla wielu Europejczyków był czas kiedy największa armia świata nie potrafiła z sukcesem zakończyć operacji w Afganistanie. Jak na razie jest faktem, że państwa Unii Europejskiej wydają na obronność ok 200 mld Euro tj. trzykrotnie mniej niż USA. Nic zatem dziwnego, że Europa dysponuje gorszymi technologiami i mniejszym potencjałem bojowym. Kiedy Prezydent Donald Trump wprost domagał się od europejskich członków NATO zwiększenia nakładów na obronność mówił zatem o tym co pilne i konieczne.

W budżecie Unii Europejskiej na lata 2021 - 2027 przewidziano na Europejski Fundusz Obronny kwotę 13 mld Euro. Czy mając takie fundusze na wspólną obronę można szukać niezależnego miejsca pomiędzy USA a Chinami i Rosją? Mimo to politycy z Unii Europejskiej często próbują przedstawiać koncepcje autonomii strategicznej Unii jako przeciwwagę transakcyjnej polityki USA, zwłaszcza prezydenta Trumpa. Podczas szczytu NATO w Brukseli, prezydent Trump powiedział wprost, że dla USA Sojusz to podział obowiązków i ciężarów, że Europa musi robić więcej tj. inwestować więcej pieniędzy w bezpieczeństwo, USA nie chcą pełnić dalej roli świętego Mikołaja. De facto Europa stoi przed dylematem zgodzić się na większe wydatki w ramach sojuszu lub wydawać więcej na własny europejski potencjał obronny. W obu sytuacjach oznacza to zwiększenie budżetów na obronność, na co nie ma zgody wśród polityków ani wśród większości obywateli Unii Europejskiej.

Na tle tej sytuacji, która polega na chęci finansowania rozwoju kosztem bezpieczeństwa pojawia się u niektórych polityków w Unii pokusa by zignorować rosyjskie zbrojenia ofensywne i agresywny typ ćwiczeń. Bo tylko wtedy można przyjąć, że Europa nie jest zagrożona militarnie przez Rosję i nie musi poważnie się zbroić. A wobec tego krajom UE wystarczą małe i tanie siły zbrojne zdolne do zwalczania terroryzmu i gaszenia rebelii w Afryce. Jak pokazuje przykład polityki wschodniej Unii Europejskiej np. wobec Ukrainy samo promowanie demokracji nie zapewnia Europie bezpieczeństwa. Poszerzenie wpływów politycznych i gospodarczych Unii na obszar Ukrainy zostało potraktowane przez Rosję jako zagrożenie, doprowadziło do konfliktu zbrojnego i pierwszej od II wojny zmiany granic w Europie za pomocą siły.

Określenie sytuacji Sojuszu Północnoatlantyckiego przez Prezydenta Macrona jako „brain death of NATO” nie rozwiązuje żadnego problemu bezpieczeństwa Europy. To jest pusta retoryka obliczona na szokowanie opinii publicznej. Pomysł organizacji europejskich sił interwencyjnych (JEF) zdolnych do operacji gaszenia rebelii w Mali, Somali czy Republice Środkowoafrykańskiej, w Sahelu, w cieśninie Ormuz nie rozwiązuje kwestii obrony państw Unii Europejskiej przed zagrożeniami ze strony Rosji.

W unijnym dokumencie z 2020 roku dotyczącym Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zaznaczono, że Unia Europejska musi bronić swoich, interesów, wartości i porządku międzynarodowego gwarantującego demokracje i respektowanie praw człowieka. Polityka Unii ma zatem promować te zasady na świecie. W tym samym roku Parlament Europejski ogłosił, że kontrola zbrojeń, rozbrojenie i nie proliferacja są kamieniem węgielnym globalnego i europejskiego bezpieczeństwa. Opinia parlamentu czyli reprezentantów opinii publicznej jest więc inna niż zamiary polityków zainteresowanych budową autonomii strategicznej. To można powiedzieć diametralnie inna wizja świata. Jedni wyrażają chęć budowy zdolności interwencyjnych w obronie demokracji a u innych dominuje chęć do rozbrojenia.

Na tym tle uderza realistyczne podejście niemieckiej minister obrony Annegret Kramp Karrenbauer, która (jesienią 2020 roku) uważa, że trzeba skończyć ze złudzeniami co do europejskiej autonomii bezpieczeństwa gdyż Europejczycy nie będą w stanie zastąpić kluczowej roli USA jako gwaranta bezpieczeństwa. Jej opinia nie jest jednak powszechna w Niemczech. Spory dotyczące rozumienia zagrożeń i potrzeb Europy w zakresie bezpieczeństwa są w tonie koalicji, która zwyciężyła w Niemczech w wyborach parlamentarnych 2021 roku nie wiadomo jak zostaną rozstrzygnięte.

Bardzo charakterystyczna jest także opinia generała Claudio Graziano publikowana w dzienniku Le Figaro w grudniu 2020 roku. Graziano pełnił funkcje szefa EUMC (European Union Military Committee) tj. Przewodniczącego Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej Stwierdził on, że zasadnicza część obrony europejskiej pozostanie związana z NATO. Unia Europejska może działać militarnie tam gdzie inni nie mają interesu by interweniować. Generał wzywał także polityków europejskich do rozbudowy hard power czyli zdolności militarnych. Jak stwierdził żaden kryzys nie da się rozwiązać bez środków wojskowych. Podczas wizyty generała w Polsce w lipcu 2021 roku w Akademii Sztuki Wojennej powiedział, że o ile kwestia zagrożeń militarnych ze strony Chin może być na razie uznana w Europie za nieaktualną to zagrożenia ze strony Rosji są realne. Problemu zagrożeń dla Europy nie da się rozważać bez uwzględnienia dysproporcji pomiędzy potencjałem militarnym Rosji a zdolnościami obronnymi państw członkowskich UE.

Nowy priorytet USA a bezpieczeństwo Europy

Od stycznia 2021 roku USA mają nowego prezydenta. Stąd można pokusić się już o określenie aktualnej polityki międzynarodowej Waszyngtonu. Uważam, że wszelkie dyskusje nad polityką obronną USA powinny uwzględniać fakty a nie opinie publicystów. Z wypowiedzi polityków USA jasno wynika, że obecna administracja USA będzie prowadzić politykę globalną w trójkącie USA, Rosja, Chiny. Administracja Prezydenta Bidena uznała, że to Chiny są najważniejszym zagrożeniem dla interesów USA na świecie ze względu na politykę ekspansji terytorialnej, wyścig technologiczny, budowanie wpływów

politycznych na świecie oraz intensywne zbrojenia. Priorytety obecnej prezydentury są inne niż te, które obserwowaliśmy w polityce USA przez ostatnie kilkadziesiąt lat.

Niezależnie od oskarżeń publikowanych w mediach, jakoby administracja prezydenta Trumpa była prorosyjska, prezydent ten doprowadził do:

- zwiększenia budżetu wojskowego,
- zwiększenia nakładów na obronę Europy, w tym flanki wschodniej,
- podpisał uchwaloną w sierpniu 2017 roku ustawę przewidującą sankcje wobec Rosji, jakiej nigdy wcześniej nie było,
- w przemówieniach w Warszawie oraz w orędziu przed Kongresem w styczniu 2018 roku klarownie określił politykę bezpieczeństwa USA, w tym zagrożenia ze strony Rosji,
- zdecydował o przeprowadzeniu ćwiczeń militarnych wokół Korei Północnej i na flance wschodniej NATO, co jest dowodem na to, że Waszyngton traktuje wojsko jako ważne narzędzie dyplomacji,
- wprowadził kolejne sankcje wobec sektora militarnego i petrochemicznego oraz oligarchów w Rosji, skutecznie uderzając w jej interesy ekonomiczne i polityczne.

Polityka Prezydenta Bidena jak na razie nie polegała na zmniejszeniu budżetu wojskowego ani na zmniejszeniu obecności wojsk USA w Europie. Natomiast Biden przedstawił polityczne zwrotnicę. Teraz nie Rosja lecz zagrożenia ze strony Chin są uznane za najważniejsze. Wymienione okoliczności powinny skłaniać zwłaszcza polityków w Europie do poważnego zastanowienia nad aktualną polityką USA wobec Rosji. Ma to bowiem podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa Europy. Jedno powinno być oczywiste dla polityków w Europie. Prezydent Trump miał takie informacje o rosyjskich zbrojeniach i zamiarach, że mimo problemów z deficytem budżetowym, zdecydował poważnie podnieść wydatki na zbrojenia i prowadził politykę umacniania pozycji militarnej USA w Europie. Dziś ekipa Bidena zagrożenia widzi inaczej.

Pytanie co robić z Rosją, jak realne jest rosyjskie zagrożenie to pytanie, które dyplomacja USA zadaje sobie stale, co najmniej od końca II wojny światowej. Już w 1945 roku byli w Stanach Zjednoczonych tacy politycy, którzy jasno stwierdzali, że USA wygrały II wojnę światową militarnie ale nie przekształciły tego sukcesu w sukces geopolityczny. Rosja z II wojny światowej wyszła bowiem poważnie politycznie wzmocniona, zagarnęła terytoria wielu państw. Dzięki powiększeniu swego potencjału była w stanie prowadzić wiele lat zimną wojnę. Kontrolowanie Europy wschodniej dawało Rosji silną pozycję polityczną i gospodarczą. Wizja jednego świata proponowana przez Roosevelta, zgodnie zarządzanego przez ONZ na podstawie wspólnych wartości i przez grupę mocarstw szybko upadła. Dlatego są analitycy, którzy uważają że de facto II wojna światowa zakończyła się dopiero wraz z rozwiązaniem ZSRR tj. kiedy przekreślono jej geopolityczne skutki czyli wówczas gdy upadł obóz państw komunistycznych i rozwiązano Związek Radziecki.

Wydaje się, że współczesna polityka amerykańska wobec Rosji, za ostatnie pół wieku, była pochodną koncepcji powstrzymywania stworzonej przez Georga Kennana oraz wielu lat doświadczeń związanych z jej wprowadzaniem za czasów Trumana i w latach następnych. Nie mamy dostępu do aktualnych dokumentów Departamentu Stanu ani bieżących dyrektyw NSC, które są podstawą aktualnej strategii obecnej dyplomacji. Zatem warto wrócić do analizy polityki USA z lat wcześniejszych bo pewne kanony myślenia u amerykańskich dyplomatów i wojskowych, którym obca jest naiwność zwolenników resetu, są trwałe. Obecne dyrektywy są powiązane z rozwiązaniami, które z różnym skutkiem już dawniej stosowano w amerykańskiej polityce międzynarodowej. Wygląda bowiem na to, że dawną doktrynę powstrzymywania ZSRR postanowiono w USA za Bidena zastąpić doktryną powstrzymywania Chin. Co więcej Biden podczas spotkań z Putinem i Merkel w 2021 roku zaprosił te kraje do udziału w budowie anty chińskiego sojuszu.

Sojusz USA z Rosją podczas II wojny światowej nie oznaczał faktycznej bliskości lecz taktyczną okresową zbieżność interesów, jakimi było pokonanie Niemiec. Cena za pomoc rosyjską była duża. Powstało totalitarne imperium, które było zdolne zbudować arsenał militarny zagrażający USA. Bardzo szybko po zakończeniu II wojny okazało się, że uczestnicy koalicji antyhitlerowskiej mają różne interesy i odmienne wizje świata. Celem USA po drugiej wojnie światowej było zapobiec kolejnej wojnie i zatrzymać ekspansję Związku Sowieckiego.

W USA zawsze byli tacy którzy uważali, że najlepszym sposobem zażegnania rosyjskiego niebezpieczeństwa jest rozbrojenie Ameryki oraz współpraca z Moskwą tj. wspólne budowanie jednego układu politycznego na świecie, nawet na rosyjskich warunkach. Już Roosevelt uważał, że najlepiej zintegrować Rosję ze światem bo w ten sposób, poprzez włączenie jej w układ międzynarodowy, można zapewnić Ameryce pokój. W owym czasie w USA dominowało krytyczne spojrzenie na Wielką Brytanię czy Francję jako na mocarstwa kolonialne. Rosja jako ważny sojusznik z okresu II wojny miała wizerunek pozytywny.

George Kennan był jednym z pierwszych dyplomatów, który nie tylko wyrażał sceptycyzm wobec możliwej kooperacji ze Związkiem Sowieckim. Był autorem słynnego telegramu nadanego z Moskwy w dniu 22 lutego 1946 roku liczącego 8 tys. słów, który stał się podstawą tzw. doktryny powstrzymywania, funkcjonującej w Waszyngtonie do czasów Reagana a może i dziś. Dziś nadal nie jest to tylko dokument historyczny. Są w nim bowiem postawione pytania, które dotyczą każdej administracji, także obecnej. W telegramie tym znajdują się propozycje rozwiązań, których skuteczność udało się

przetestować w ciągu paru dziesięcioleci. Potem w 1947 roku Kennan opublikował w „Foreign Affairs” tekst na ten sam temat dotyczący źródeł sowieckiego postępowania.

Kennan był tym, który stwierdzał wprost, że polityka zagraniczna USA podczas II wojny światowej zakończyła się geopolitycznym fiaskiem tj. była błędna. Zakładała bowiem, że Moskwa chce kooperować z USA a stan tej kooperacji zależy od stopnia elastyczności amerykańskiej dyplomacji. Kennan uważał, że przede wszystkim należy zdać sobie sprawę z odmiennych celów USA i Związku Sowieckiego oraz, że nie należy tych różnic ignorować czy przemilczać. Za konieczne uważał wzmocnienie potencjału militarnego USA. Ten potencjał jest jego zdaniem konieczny by prowadzić skuteczną dyplomację. Dalej proponowałby USA przeciwstawiały się ekspansji terytorialnej Moskwy. Jednocześnie Kennan postulowałby Waszyngton akceptował graniczny status quo tj. by nie prowadzić polityki wyzwolenia terenów okupowanych przez Związek Sowiecki. Wszelkie rokowania z Moskwą są możliwe ale ugoda może nastąpić tylko na zachodnich warunkach, nie ma mowy o ustępstwach. USA miały czekać, aż Rosja sama dojrzyje do reform lub do czasu aż nastąpią tam procesy kryzysowe prowadzące do upadku systemu. De facto była to strategia oporu wobec ekspansji i czekania na samoczynne załamanie rosyjskiego systemu. Kennan uważał, że Związek Sowiecki prowadzi wyścig zbrojeń ale nie zdecyduje się na uderzenie militarne w USA, że Rosja mimo imperialnych zamiarów nie zdecyduje się na wojnę światową. Metodą rosyjskiej ekspansji jest wojna psychologiczna, budowa politycznych wpływów przez partie komunistyczne oraz tzw. koła postępowe.

Przyszłość doktryny powstrzymywania

Kennan podkreślał, że celem USA nie może być amerykańizacja świata tj. budowa jednolitego uniwersalnego ładu opartego na amerykańskich wartościach. Nie ma bowiem wspólnych wartości dla wszystkich państw na świecie. Ameryka powinna jego zdaniem dążyć do tego by żaden kraj nie był w stanie zdominować świata czy ważnego strategicznie regionu. Wciąganie ZSRR w jakąkolwiek kooperację oznacza uzależnianie od Moskwy w dziedzinie bezpieczeństwa.

Kennan nie ukrywał, że Ameryka potrzebuje sojuszników. Widział ich głównie w takich państwach jak Wielka Brytania czy Niemcy, także w innych regionach np. w Japonii. Dziś relacje państw europejskich z USA są różne, większość państw Unii Europejskiej to kraje gdzie zarówno wielu obywateli jak i elit politycznych jest antyamerykańska. Uznając nadrzędne znaczenie sojuszy dla USA Kennan wprost stwierdzał, że polityka zagraniczna USA nie powinna ingerować w kwestie wewnętrzne czy być zależna od wewnętrznej polityki sojuszników. Relacje sojusznicze mają służyć jedynie do zapewnienia bezpieczeństwa i nie mogą być wykorzystywane jako instrument nacisku w jakiegokolwiek innej kwestii. (George Kennan, Memoire 1925-1950, str 359 oraz w wielu innych publikacjach). Warto dodać, że Kennan patrzył na kraje europejskie jako na całość uważając, iż Europa jako wspólnota może łatwiej obronić się przed rosyjską ingerencją czy agresją. Jako realista był zdania, że nie da się zintegrować Europy bez Niemiec. Stąd proponowałby jak najszybciej politykę okupacji zastąpić polityką odbudowy Niemiec i by objąć Niemcy planem Marshalla.

Doceniając znaczenie sił militarnych Kennan postulowałby w sytuacji braku rosyjskiej ekspansji militarnej posługiwać się ekonomicznymi, technologicznymi i psychologicznymi narzędziami nacisku. W roku 1947 Kennan określił kiedy Ameryka ma się angażować w pomoc sojusznikom. Konieczne są tu jego zdaniem trzy warunki by taka pomoc miała sens: musi być rząd, który chce bronić swego kraju przed rosyjską ekspansją i jest gotowy ponosić tego koszty, państwo leży w rejonie, który ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa USA, zainwestowane środki mają szansę dać sukces. Zwyczajnie dyplomatyczne nie pozwalają Ameryce na jawne wspieranie ruchów odśrodkowych osłabiających Rosję. Takie wsparcie jest możliwe i konieczne lecz w formie niejawnego lub pod inną flagą. Kennan wykluczał wojnę jako metodę osiągnięcia pokoju, natomiast dopuszczał działania destrukcyjne podczas czekania na autodestrukcję systemu rosyjskiego. Gdyby procesy destrukcyjne w Rosji nie następowały dyplomacja USA miała czekać nawet kilka pokoleń aż władze na Kremlu zrozumieją iż bez kooperacji z Waszyngtonem nie dostaną tego co dla przetrwania ich systemu jest konieczne. Jak stwierdzał Kennan obrona militarna przed rosyjską ekspansją militarną jest konieczna i ma obejmować wszelkie zaatakowane terytoria lub obszary uznane za ważne i państwa sojusznicze.

Ważnym w koncepcji powstrzymywania jest pojęcie asymetrycznego reagowania. Idzie o to, że USA mają reagować na działania Związku Sowieckiego tam gdzie Rosja jest słaba i gdzie riposta jest dotkliwa a nie na terytorium i w formie wybranej przez Moskwę. Stopniowo w miarę upływu czasu Kennan kładł coraz większy nacisk na stosowanie narzędzi wojny psychologicznej w miejsce narzędzi ekonomicznych jakim był np. plan Marshalla. Dziś wiele lat po upadku komunizmu nikt nie ma wątpliwości, że zagrożeniem dla USA nie był komunizm lecz rosyjski imperializm i totalitaryzm. Jednym słowem Kennan należał do tych sowietologów, którzy uważali iż USA muszą prezentować się na świecie nie tylko jako lider antykomunizmu i silny sojusznik krytykujący Moskwę, ale także jako mocarstwo ekonomiczne, technologiczne i demokratyczne. Już wkrótce po wojnie zdawał sobie sprawę z tego, że sam antykomunizm nie jest programem wystarczającym ze strony Ameryki. Fakt, że po rozwiązaniu Związku Sowieckiego zniknęło komunistyczne państwo nie oznacza, że koncepcja powstrzymywania Rosji straciła aktualność. Postawa imperialna w Rosji nie zginęła, spotykamy ją w państwach dyktatorskich, które osiągają sukcesy gospodarcze. Żywoćne interesy USA i ich sojuszników były i są zagrożone.

Kiedyś aktualne było pytanie: jak wpływać na Rosję, jak doprowadzić do zmiany jej polityki zagranicznej, by uznała reguły kooperacji? Dziś to samo pytanie jest aktualne wobec Chin. Kwestia co zrobić, by obywatele Chin i ich elita polityczna stały się

zainteresowane modyfikacją agresywnej polityki zagranicznej pozostaje aktualne. Czy można przekonać przywódców w Pekinie, iż zdominowanie świata przez Chiny a nawet Azji nie jest możliwe? Czy w Pekinie są w stanie zaakceptować fakt, że świat to prawie 200 państw i że pozostaną one zróżnicowane, że Chiny jeżeli chcą być partnerem muszą przyjąć i stosować reguły Karty ONZ? Otóż wydaje się, że nie ma innej metody przekonania Pekinu do naszego punktu widzenia jak poprzez bodźce pozytywne wobec elementów kooperacji i negatywne wobec zachowań agresywnych. Jednym z takich bodźców jest pokazanie, że Zachód nie jest bezradny wobec imperializmu i nie uznaje chińskiej sfery wpływów w Azji. Temu służy np. sojusz wojskowy USA, Wielkiej Brytanii i Australii. Sojusz ten może być w razie potrzeby łatwo rozbudowany o Japonię, Koreę, Tajwan i Indie. A wtedy władze w Pekinie stracą poczucie nieograniczonej siły. Każde z wymienionych państw ma duże zasoby finansowe i wobec tego mogłoby szybko uzyskać nawet znaczący potencjał nuklearny.

Przez pewien czas Kennan patrzył na Europę Zachodnią jako na potencjalne trzecie centrum obok USA i Rosji. Rozwój sytuacji ekonomicznej i wojskowej dowiódł, że takim samodzielnym czynnikiem w globalnym życiu międzynarodowym Europa być nie może bo jest zbyt słaba militarnie a próby jej zjednoczenia są niweczone przez dążenia nastawionych ideologicznie eurobiurokratów. Głównym globalnym graczem, który spowodował zwrot w polityce USA są Chiny i ich polityka zbrojeń i ekspansji. Jak dotychczas państwa europejskie są zintegrowane w UE i NATO co jest podstawą dla ich współpracy z USA. Jednak jak jak pokazują ostatnie lata, od momentu rozwiązania Związku Sowieckiego niektóre państwa europejskie często prowadzą własną politykę zagraniczną i handlową ignorując sprawy bezpieczeństwa Europy. Przykładem są tu niemieckie inwestycje w Nord Stream II. Można powiedzieć, że pewne kraje Unii Europejskiej tylko symbolicznie akceptują wspólne deklaracje sojuszu Północnoatlantyckiego. I świadomie nie podnoszą swych zdolności obronnych.

Kilkakrotnie w pamiętnikach Kennana powraca sprawa Niemiec. Istniało po wojnie w wielu krajach silne poczucie zagrożenia ze strony Niemiec. Kennan widział dwa rozwiązania problemu Niemiec w Europie. Jedno to pełna demilitaryzacja i neutralizacja całych Niemiec. To jak wiemy było nie możliwe wskutek podziału wśród wielkiej trójki. Drugie rozwiązanie to powiązanie Niemiec z USA w każdej dziedzinie tak by Ameryka miała na stałe kontrolę nad sytuacją w Niemczech. To drugie rozwiązanie ma także zapobiec temu, by Niemcy dostały się w sferę wpływów Rosji. Ta rola USA wobec Niemiec była realizowana do czasu zjednoczenia. Potem, po zjednoczeniu polityka Berlina stawała się coraz mniej atlantycka i faktycznie coraz bardziej przyjazna wobec Moskwy. Dziś silne powiązania gospodarcze i polityczne Berlina z Moskwą są zagrożeniem dla polityki bezpieczeństwa Europy prowadzonej w NATO.

Niezależnie od napięć między mocarstwami dochodziło i dochodzi do wojen zastępczych prowadzonych przez mocarstwa rękoma satelitów np. w Korei, Wietnamie, Angoli, Nikaragui, Afganistanie, Syrii. Z jednej strony kraje te to tzw. peryferie bez istotnego znaczenia dla USA. Z drugiej pasywność wobec ekspansji militarnej Rosji, nawet na terenach uznanych za peryferyjne, naraża wizerunek USA w świecie jako wiarygodnego mocarstwa. Oznacza to, że USA pamiętają o lekcji Monachium, czyli że wprawdzie nie prowadzą wojen w celu ekspansji lecz reagują zbrojnie na agresję (za wyjątkiem kiedy nie reagują jak w przypadku Gruzji czy Ukrainy). Ta gotowość do odpierania agresji siłami konwencjonalnymi odstrasza Rosję i przekonuje, że Ameryka jest gotowa się bronić przy użyciu wszelkich środków. Przykład wojny w Iraku z powodu silnych wpływów islamistów, pokazuje, że dziś USA są gotowe nawet do wojny prewencyjnej a nie tylko do obrony swego terytorium. To całkowicie nowe podejście odmienne od tego Kennana, ale wymuszone działaniem terrorystów.

Wyzwania dla Europy

Jednym z błędów jaki popełniają zachodni analitycy jest patrzeć na sytuację bloku zachodniego jako na jednolitą całość. Tymczasem od lat strategia rosyjska wobec USA i Europy jest inna. Moskwa jest gotowa z USA zawrzeć deal o podziale wpływów na świecie, natomiast rządy europejskie są od lat poddawane presji rosyjskiego potencjału militarnego. Opinia publiczna w Europie jest pod wpływem różnego rodzaju prorosyjskich lobby np. gospodarczego w Niemczech, politycznego we Włoszech czy w Grecji. Państwa europejskie były i są poddane szantażowi militarnemu jakim było rozmieszczanie przez Moskwę rakiet średniego zasięgu w latach osiemdziesiątych XX wieku oraz obecnie w rejonie Kaliningradu.

Dotychczas sytuacja międzynarodowa była kształtowana przez politykę zagraniczną epoki Putina. Różne kroki Moskwy na arenie międzynarodowej z tego okresu skłaniają do poglądu, że wobec agresywnego postępowania Moskwy (jak agresja na Gruzję czy Ukrainę, ingerencja w przebieg wyborów w USA, próba zabójstwa Skripala, używanie broni chemicznej przez satelitów Moskwy w Syrii) kompromis z Rosją w sprawie kooperacji międzynarodowej prawie nie jest możliwy. Za czasów Reagana politykę wobec Rosji potraktowano jako walkę dobra ze złem. Było to całkowite odejście od wskazówek Kennana, który radził politykom USA, by czekali na kryzys w Rosji. Za czasów Trumpa uważano, że należy sankcjami doprowadzić do kryzysu w Rosji i wymusić zmianę polityki zagranicznej Moskwy by wrócić do prób porozumienia. Oznaczało to, tak jak za czasów Ronalda Reagana konieczność odejścia od polityki odprężenia (resetu) i odejścia od porozumień o kontroli zbrojeń, gdy łamie je Moskwa.

Jak twierdził Reagan polityka odprężenia nie kończy zimnej wojny lecz ją wydłuża, arsenały nuklearne nadal istnieją. Świat będzie bezpieczniejszy jeżeli zmieni się Związek Sowiecki a nie wtedy kiedy będzie trwał w formie obecnej, totalitarnej z agresywną polityką na świecie. Zmiany w rosyjskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej mogą być osiągnięte poprzez wyścig zbrojeń, przewagę militarną, gospodarczą i technologiczną. Jak wskazywał Reagan to Inicjatywa Obrony Strategicznej może

realnie zredukować nuklearne zagrożenia. Bo właśnie system obrony antyrakietowej może uczynić broń nuklearną bezużyteczną a świat bezpieczniejszy. Redukowanie nakładów na zbrojenia powoduje ograniczenie potencjału sił konwencjonalnych i tym samym zwiększa ryzyko wojny nuklearnej. Państwa zachodnie nie mając przewagi w silah konwencjonalnych będą zmuszone do użycia broni masowego rażenia. W tym sensie pacyfiści zwiększają ryzyko wojny.

Zmiana w amerykańskiej polityce za czasów Bidena tworzy zupełnie nową sytuację. USA inaczej definiują zagrożenia, na razie nie wiadomo jakimi środkami zamierzają osiągnąć powstrzymanie Chin. Europa powinna zastanowić się nad własną definicją zagrożeń. Destrukcyjne zachowania Chin na arenie międzynarodowej stawiają polityków europejskich przed pytaniem jakie istniało w czasach Kennana: skoro odrzucamy wojnę i odrzucamy ustępstwa to jak reagować na destrukcję systemu międzynarodowego przez politykę Pekinu? Jak postępować kiedy wzrasta rywalizacja między USA a Chinami a pewne kraje, jak Polska, Rumunia, Turcja są głównymi państwami pierwszej linii obrony sojuszu wobec Rosji.

2017 rok przyniósł w Europie zmiany o ogromnym znaczeniu geopolitycznym. W tym czasie wojska USA w sposób pokojowy, przesunęły się o kilkaset kilometrów na wschód i są dziś tam gdzie przez 40 lat stacjonowała armia rosyjska. To całkowicie zmieniło układ sił w Europie. To przesunięcie wojsk amerykańskich na wschód, zapewniło USA silniejszą pozycję na kontynencie, krajom Trój Morza dało poczucie bezpieczeństwa a Polsce zapewniło nową pozycję wobec Moskwy, Brukseli i Berlina.

Ekspansywna polityka Chin z ostatnich lat skłania niektórych europejskich polityków by nie postrzegać Rosji jako głównego zagrożenia. To wielki i niespodziewany sukces Moskwy. Polityka Putina jest dla nich teraz zagrożeniem ale drugim z kolei a niektórzy widzą w Rosji nawet ważnego partnera na czas konfrontacji z Chinami. Czas pokaże czy udział Rosji w wojnie hybrydowej ze wschodnią flanką NATO spowoduje powrót tych polityków na drogę realizmu. Trudno udawać, że Rosja nie wspiera operacji przemycniczej organizowanej przez Łukaszenkę jesienią 2021 roku. Trudno udawać, że armia rosyjska nie odbywa na Białorusi w tym czasie ćwiczeń z oddziałami spadochronowymi, że nie latają wzdłuż granicy z Polską bombowce nosiciele broni nuklearnej. To rosyjskie wsparcie Rosji dla wojny hybrydowej w Europie pokazuje, że Putin nie chce rezygnować z pozycji głównego wroga zarówno USA jak i Europy.

Szanse USA na powstrzymanie ekspansji Chin są realne. Jeżeli tylko uda się połączyć amerykańską siłę z poszanowaniem przez Waszyngton suwerenności mniejszych państw sojuszniczych to pozycja Ameryki w świecie będzie rosła. To oznacza, że USA muszą odrzucić zarówno pokusę izolacjonizmu jak i rolę hegemonu rządzącego poszczególnymi państwami a przyjąć rolę strażnika zasad porządkujących ład międzynarodowy. USA nie mogą po prostu kierować się doraźnymi interesami czy ideologią. Mają być ich inicjatorem i współautorem, wspólnie z sojusznikami. Mając za sobą większość ważnych państw wolnego świata USA mogą czekać na ewolucje polityki Pekinu i Moskwy. Mowa zatem nie o biernym czekaniu lecz o aktywnym kształtowaniu tej części świata, która na polityce Pekinu już się poznała. To paradoks ale dzięki polityce Pekinu takich państw jest coraz więcej. Mimo to w niektórych państwach NATO dążenie do bieżących korzyści z gospodarczej kooperacji z Chinami nadal dominuje i prowadzi do podważania bezpieczeństwa Europy.

Oczywiście od czasów ogłoszenia doktryny powstrzymywania imperializmu przez Kennana sytuacja na świecie bardzo się zmieniła. Dziś to Chiny są postrzegane jako poważne zagrożenie gospodarcze i polityczne dla obozu zachodniego. Ten взгляд na chińskie zagrożenie był powodem by administracja prezydenta Bidena wysunęła koncepcje powstrzymywania Chin i budowy koalicji państw, którym Chiny już zagrażają lub mogą zagrażać. Biden zwrócił się w tej sprawie przede wszystkim do Rosji i Niemiec. Wkrótce po spotkaniu Bidena z Putinem i z kanclerz Merkel okazało się, że kraje te są zaskoczone ofertą anty chińskiego sojuszu i wcale nie wykazują entuzjazmu by brać w nim udział.

Sojusz anty chiński oznacza nie tylko nowe postrzeganie Chin. To także nowe postrzeganie Rosji i nowe bardziej pozytywne ocenianie dotychczasowej pro rosyjskiej polityki RFN. Można powiedzieć, że to nowe lekceważące podejście do zagrożeń ze strony Rosji sprzyja budowie autonomii strategicznej UE. Skoro zagrożenia rosyjskim imperializmem nie są aktualne można spokojnie zredukować budżety wojskowe i zająć się budową sił interwencyjnych zdolnych do utrzymania stabilności w Afryce. Problem polega jednak na tym, że po pierwsze nic nie wskazuje by Putin zapisał się do sojuszu anty chińskiego jaki proponuje Biden. Poza tym Niemcy nie zamierzają ograniczyć swej kooperacji gospodarczej z Chinami. Dziś kooperacja niemiecko-chińska obejmuje także tzw. technologie podwójnego zastosowania czyli o znaczeniu wojskowym. Wielu analityków przypomina, że rosyjski potencjał wojskowy nie ma charakteru defensywnego a rosyjskie ćwiczenia wojskowe są dowodem na agresywne zamiary Rosji. Zatem powstaje uzasadnione pytanie czy ze względu na rywalizację z Chinami można całkowicie lekceważyć zagrożenia rosyjskie? Niektórym politykom zachodnim wydaje się, że to zagrożenie ich krajów nie dotyczy bo Putin co zadowolony się uzależnieniem państw Trójmorza.

Polityka Francji i Niemiec wobec AS UE

Jak dotychczas Francja próbuje wykorzystać koncepcję Autonomii Strategicznej Unii Europejskiej dla umocnienia swej pozycji w UE i własnej wobec USA. Paryż często eksponuje inne interesy państw UE wobec Rosji i Chin. Dla Francji dotychczasowe nastawienie NATO na obronę przed Rosją oznacza ograniczenie elastyczności francuskiej polityki a co więcej zabiera środki

konieczne dla utrwalenia wpływów francuskich w rejonie morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie czy w rejonie Sahelu. Celem Francji podczas jej przewodnictwa w Unii Europejskiej w 2022 roku jest by Unia przyjęła tzw. Kompas Strategiczny czyli zbiór celów określający obecność Unii w świecie. Kompas ma regulować prowadzenie operacji wojskowych podczas kryzysu, omawiać kwestię potencjału militarnego UE, wzmacniać tzw. odporność na kryzysy i uszczegóławiać relacje UE z NATO. Najważniejszym postulatem Francji jest nowe zdefiniowanie współpracy transatlantyckiej.

Według polityków z Paryża dla Unii Europejskiej zagrożeniem jest udział w rywalizacji amerykańsko-chińskiej, ich zdaniem Unia nie powinna również uczestniczyć w konfrontacji z Rosją. Jest to próba budowy świata wielobiegunowego, w którym Europa zajmuje pozycję obserwatora, który się nie angażuje w rywalizację mocarstw i korzysta na walce innych. Zwolennikom takiej postawy neutralnej można jedynie przypomnieć, stare chińskie przysłowie które mówi iż kiedy słonie walczą to giną mniejsze zwierzęta. Jeżeli podczas rywalizacji mocarstw Europa będzie zachowywać postawę neutralną jej los może skończyć się jak tych mniejszych zwierząt. Bo Europa sama bez USA mocarstwem nie jest. Nic zatem dziwnego, że obecnie Francja postrzega Rosję i Chiny raczej jako partnerów niż zagrożenie.

W Niemczech już jest po wyborach parlamentarnych to jednak nowy rząd w Berlinie powstanie w końcu 2021 roku. Już obecnie można zauważyć dwoiste podejście polityków niemieckich do sprawy NATO i Autonomii Strategicznej. Jedni jak Annegret Kramp Karrenbauer uważają, że w dziedzinie obronności nie ma alternatywy dla NATO. Inni np. z SPD i Partii Zielonych nie są zwolennikami podnoszenia budżetu wojskowego mimo iż państwa sojuszu przyjęły takie zobowiązanie w 2014 roku na szczycie NATO w Walii. Warto zauważyć, że sprawa wydatków na obronę jest pochodną spojrzenia na Europę. Dla niektórych polityków w Berlinie nasz kontynent nie jest częścią świata zachodniego lecz jako tworzy obszar czy siłę pośrednią pomiędzy USA i Rosją. Dla partii Zielonych i SPD utrzymanie potencjału nuklearnego odstraszania nie jest konieczne. Dla Annegret Karrenbauer taka postawa jest nie do przyjęcia. Zobaczmy jaka będzie w tej kwestii polityka nowego rządu w Berlinie.

Dla ekipy Bidena bardzo wygodne jest przyjęcie przez polityków niemieckich perspektywy Ostpolitik zamiast Westbindung. Od dawna wzmocnienie stosunków z Rosją pozostaje dla wielu polityków w Berlinie najważniejsze. Tymczasem im bardziej politycy francuscy i niemieccy będą manifestować swoje prorosyjskie nastawienie i dążenie do strategicznej autonomii Europy tym łatwiej będzie USA wycofywać się z inwestowania w bezpieczeństwo Europy. Podczas konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w 2021 roku prezydent Macron ponownie wzywał do Autonomii Strategicznej Europy. Można zauważyć, że był to pomysł całkowicie polityczny bo autor abstrahował od analizy zagrożeń militarnych i nie odnosił się do rosyjskiego potencjału wojskowego w rosyjskim tzw. Zachodnim Okręgu Wojskowym. W Niemczech to wezwanie przyjęto z rezerwą.

Niemcy zamiast budować Autonomię Strategiczną pod przywództwem Paryża wolą wzmacniać europejską politykę bezpieczeństwa i europejski filar w NATO. Francja jako jedyny kraj Unii dysponujący bronią nuklearną, jest można powiedzieć automatycznym liderem przy budowie autonomii strategicznej Europy. Niemcy wolą uczestniczyć w strukturach w których mają pozycję dominującą tj. w Unii Europejskiej. Nie jest przypadkiem, że to Francja postuluje Autonomię Strategiczną Europy skoro od lat kraj ten nie uczestniczy w Grupie Planowania Nuklearnego NATO.

Ważnym wskaźnikiem dla oceny polityki Berlina będzie jego decyzja o zakupie następcy dla starych myśliwców wielozadaniowych Tornado. Jest to warunek, by Niemcy uczestniczyły w Nuclear Sharing. Przed nowym rządem w Berlinie będzie stała decyzja czy podejmować zakup nowych myśliwców koniecznych by zastąpić stare oraz jaką ofertę na myśliwce podwójnego zastosowania wybrać tj. Eurofighter, od Lockheeda Martina F35 A, czy od Boeinga F/A-18 E/F. Podejście do tej transakcji i wybór tego dostawcy będzie ważnym sygnałem co do polityki Niemiec na najbliższe 20-30 lat i określi ich stosunek do koncepcji Autonomii Strategicznej.

Stanowisko RP wobec koncepcji Autonomii Strategicznej

Poglądy poszczególnych polityków na bezpieczeństwo Europy często zależą od tego z którego pochodzą, a ściślej od tego jak daleko od granic z Rosją leżą ich macierzyste państwa. Dla Polski głównym zagrożeniem jest Rosja a gwarantem bezpieczeństwa jest NATO. Wszelkie inne struktury mają charakter pomocniczy. Polska uważa za bardzo ważne rozmieszczenie na swym terytorium oddziałów NATO i baz wojsk USA. Stąd Premier RP Mateusz Morawiecki podczas szczytu UE w lutym 2021 roku stwierdził wyraźnie, że trzeba uważać z koncepcją autonomii strategicznej bo może być ona źle rozumiana przez naszych sojuszników i podważyć relacje transatlantyckie.

NATO powstało by zatrzymać ewentualną agresję krajów Układu Warszawskiego. Tego Układu już nie ma. Jednak według premiera RP wiele wskazuje, że polityka Rosji jest nadal groźna. Dowodzi tego postępowanie Rosji wobec Gruzji, Ukrainy czy w Syrii. Trudno także abstrahować od tego, że po odrzuceniu konstytucji UE przez Francję nie ma mowy o budowie państwa europejskiego. To oznacza, że godzimy się iż nie ma narodu europejskiego i przyjmujemy, iż władze Unii Europejskiej nie mają demokratycznego mandatu i wobec tego nie ma w UE jednego decydenta. Brak sprawnego ośrodka decyzyjnego utrudnia budowę struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Dla RP obrona przed Rosją to utrzymanie silnych relacji transatlantyckich.

Na postawę RP wobec pomysłu autonomii strategicznej rzutują także trudne relacje pomiędzy rządem w Warszawie a władzami w Brukseli. Nie jest tajemnicą, że dla elit liberalnych objęcie władzy w Polsce przez ugrupowanie konserwatywne w 2015 roku było szokiem. W praktyce już po kilku dniach, zanim rząd podjął jakakolwiek decyzje, władze w Berlinie i w Brukseli demonstrowały swoje negatywne nastawienie. Przeciwko Polsce uruchomiono machinę propagandową w mediach. Próbowano także używać środków prawnych i szantażu ekonomicznego. To oczywiście nadwyrężyło zaufanie i zniszczyło zdolność do życzliwej współpracy. Czy wobec takiej wrogiej postawy wobec Polski rząd w Warszawie może polegać na instytucjach unijnych i to w najważniejszej dziedzinie jaką jest jej bezpieczeństwo.

Do agresji na Polskę władze Unii Europejskiej używały różnych instytucji, które łamały Traktat o jej funkcjonowaniu i bezprawnie poszerzały swe uprawnienia. Doszło zatem do ataku politycznego, który zniszczył zaufanie bo pokazał, że dla bieżących celów politycznych państwom członkowskim odbierane są uprawnienia, jakie im przysługują na mocy Traktatu. Nic zatem dziwnego, że w tej sytuacji poleganie na Unii Europejskiej jako na gwarancie bezpieczeństwa w Polsce jest uważane za naiwność. Trudno liczyć na pomoc w sferze bezpieczeństwa ze strony państw, które nie szanują swych traktatowych zobowiązań. Nie można liczyć na pomoc państw w których na polityczne zamówienie w ciągu ostatnich 6 lat opublikowano tysiące fałszywych oskarżeń na temat Polski. Jednym słowem skoro władze Unii Europejskiej prowadziły politykę osaczania Polski, to Warszawa nie traktuje jej jako instytucji wiarygodnej zdolnej do odpowiedzialności w sprawie bezpieczeństwa.

Innym przykładem naruszającym zaufanie między państwami Unii jest np. wypowiedź ambasadora Niemiec w Warszawie, który udzielił wywiadu dla Deutsche Welle 6 11 2021 roku. Wynika z niego jasno że twierdzi on, że to władze Unii Europejskiej, zdominowane przez polityków niemieckich, będą decydować o sprawach RP, całkowicie niezależnie od uprawnień traktatowych. Nic dziwnego, że rząd RP wchodzi w spór z instytucjami w Brukseli i nie godzi się na tak bezprawne postępowanie władz w Brukseli. Nie ma zgody Warszawy na tzw. competence creep tj. pełzającą ekspansję kompetencji instytucji Unii, bo to właśnie jest łamaniem Traktatu. Taka postawa instytucji unijnych oczywiście podważa sens budowy jej militarnego ramienia. Bo trudno się spodziewać wsparcia w przypadku agresji ze strony państw, które dążą do tego by środkami szantażu ekonomicznego i łamaniem traktatu wymusić obalenie demokratycznie wybranego rządu. Reasumując dopóki nie zmieni się agresywna polityka UE wobec Polski rozważania o Autonomii Strategicznej dla polityków w Warszawie nie mają sensu. Polska będzie liczyć tylko na wsparcie USA.

Zwolennicy Autonomii Strategicznej Unii Europejskiej powinni wreszcie zrozumieć, że im bardziej antypolskie będzie postępowanie władz Unii tym bardziej Polska będzie związana z USA. I tym mniejsze szanse budowę takiej autonomii. Łamanie Traktatu przez władze Unii Europejskiej, które uzurpują sobie możliwość orzekania, które polskie instytucje są legalne są nie do przyjęcia. To jest przykład świadomego działania na szkodę Unii i w imię niemieckiego nacjonalizmu. Bieżąca antypolska polityka prowadzona przez unijne władze stanowi zatem polityczną przeszkodę dla podmiotowości Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Stosowanie tzw. przemocy strukturalnej przez władze z Brukseli związanej z dowolnym interpretowaniem swoich kompetencji powoduje, że wiele państw czuje się w Unii Europejskiej obco. Wiedzą, że są traktowane jako peryferie którymi centrala chce zarządzać. Należy zatem cały czas przypominać, że supremacja prawa europejskiego nie jest zapisana w Traktacie a wynika jedynie z rozszerzającej interpretacji traktatu przez TSUE, którego orzeczenia nie są źródłem prawa. Można powiedzieć, że TSUE kreuje siebie na nowego suwerena, który nie ma mandatu demokratycznego i de facto wprowadza ustrój absolutny czyli cufa Europę do sytuacji znanej z XVIII wieku. Politycy w Brukseli nie rozumieją tego co było podstawą sukcesu polityki powstrzymywania. Kennan pisał jasno konieczny jest szacunek dla sojuszników. Tego w Brukseli nie przyjmują do wiadomości mimo iż minęło ponad pół wieku od kiedy Kennan ogłosił swój memoriał.

Warunki autonomii strategicznej

Wielu analityków ds. bezpieczeństwa uważa, że to relacja sil militarnych Rosji i państw członkowskich Unii Europejskiej powinna być podstawą oceny zagrożeń dla Europy. Jednak nie można zapominać o warunkach instytucjonalnych ewentualnej autonomii strategicznej.

Zformalnego zapisu traktatu, o UE tj. art. 5 wynika, że w Unii Europejskiej obowiązuje zasada subsydiarności czyli pomocniczości. Oznacza ona, że realizacja poszczególnych polityk powinna należeć do tego szczebla administracyjnego, który jest najbliższym obywateli i posiada właściwe możliwości. Na tej podstawie można by wnioskować, że Traktat umacnia rolę państw narodowych bo to one i ich instytucje mają środki i wiedzę jak rozwiązywać poszczególne problemy. Mówiąc najkrócej zasada pomocniczości ma równoważyć wpływ władz w Brukseli. Zasada ta ma więc przeciwdziałać temu by instytucje unijne zabierały mniejszym wspólnotom kompetencje w sprawach, które można rozwiązać w poszczególnych państwach. Władze w Brukseli mają wspierać rządy w realizowaniu zadań ale nie powinny ingerować w rządzenie. Bruksela ma pomagać kiedy ważne cele nie mogą być same realizowane. Tak rozumiana subsydiarność gwarantuje demokrację w praktyce.

Można powiedzieć, że podstawą zasady subsydiarności jest nie tylko sprawne realizowanie zadań ale i podział kompetencji. To pozwala stwierdzić, że stosowanie zasady subsydiarności wzmacnia demokrację i poczucie suwerenności konkretnego

państwa wobec organizacji międzynarodowej jaką jest Unia Europejska. Unia nie ma prawa ograniczać władzy demokratycznie wybranych państw członkowskich. Protokół dotyczący subsydiarności dołączony do traktatu z Lizbony mówi „ Zgodnie z zasadą pomocniczości w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie” .Ważne jest także to, że zasada subsydiarności jest odniesiona do reguły przyznania tj., że władza Unii Europejskiej jest ograniczona do tego co jej powierzono w Traktatach. Jak dotychczas władze Unii często kładą nacisk na realizację celów Unii Europejskiej lekceważąc sprawę posiadanego mandatu i podziału kompetencji. Pomocniczość jest przez władze Unii interpretowana z korzyścią dla urzędników w Brukseli. TSUE nie staje w obronie autonomii państw członkowskich podczas sporu o naruszanie zasady pomocniczości przez władze UE.

Ewentualne przekazanie instytucjom Unii Europejskiej odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa wymagałoby zmiany Traktatu o Unii Europejskiej. To by było jednocześnie pozbawienie państw członkowskich ich najważniejszej kompetencji. Przy obecnie panującym w instytucjach europejskich woluntaryzmie oddawanie władzy nad bezpieczeństwem instytucjom działającym dziś całkowicie dowolnie byłoby poważnym ryzykiem dla życia obywateli Europy. Autonomia Strategiczna oznacza, że to instytucje unijne czyli organy niezależne od obywateli biorą odpowiedzialność za bezpieczeństwo.

Czy UE wyjdzie z obecnego impasu?

Wielu analityków zwracało uwagę, że ostanie kilka lat Unia Europejska to pasmo kryzysów dla których nie znaleziono dobrych rozwiązań. Takimi były np. problemy strefy euro i wymuszenie zmian politycznych w Grecji i we Włoszech, zaproszenie milionów migrantów ekonomicznych, łamanie prawa i instrumentalne używanie traktatu przeciwko Polsce. Jednak na poważniejszą rzecz zwrócił uwagę w kwietniu 2019 roku znany analityk Robert Kagan, który opublikował w miesięczniku Foreign Affairs tekst na temat Unii Europejskiej. Autor przypomina, że integracja europejska nie była celem samym w sobie, miała jeden cel polityczny tj. wykluczyć ponowną dominację Niemiec w Europie. Mówi on dalej wprost, że fiasko Unii w tym zakresie spowoduje, że z powrotem stanie przed nami kwestia niemiecka tj. ambicji globalnych agresywnego i bogatego kraju. To jest uderzające, że autor z USA wprost utożsamia sens istnienia Unii Europejskiej z rozwiązaniem kwestii dominacji niemieckiej na kontynencie. Uważał, że kilkadziesiąt lat po zakończeniu II wojny światowej Niemcy są zbyt ambitne by szanować inne kraje i to nie tylko mniejsze ale i większe jak np. USA. Kagan zwraca uwagę, że dziś nikt nie jest w stanie w UE zrównoważyć siły i wpływu Niemiec. Zatem to od polityków w Berlinie zależy czy samo ograniczą swe ambicje i Unia Europejska przetrwa czy też upadnie pod naciskiem partykularnych niemieckich interesów. Bo nachalne ich promowanie doprowadzi w Europie do buntu a nawet nowej wojny. Zbyt silne Niemcy w Unii Europejskiej to wg Kagana sytuacja, która podważa sens projektu europejskiego i prowadzi do jego upadku.

Dziś zwraca uwagę Kagan instytucje europejskie coraz słabiej hamują ambicje Niemiec, raczej sprzyjają ich realizacji . W tym sensie Unia Europejska to dziś polityczne fiasko, które ma w sobie początek katastrofy. Jedna część Europy jest rynkiem zbytu dla niemieckiej produkcji a inna jest zapleczem niemieckiego przemysłu. Niemcy narzucili Unii swoje pomysły na rozwiązanie kryzysu strefy euro w 2009 roku oraz narzucili rozwiązania dotyczące polityki migracyjnej bez liczenia się z kimkolwiek. Doprowadzenie do brexitu zdestabilizowało dotychczasową równowagę w Europie i uczyniło z Niemiec potęgę dominującą w Unii Europejskiej.

Zupełnie innym problemem jest misyjny charakter unijnej polityki. Od dawna zwłaszcza Parlament Europejski poczuwa się do upowszechniania w skali świata tych wartości jakie większość liberalno-lewicowa w nim zasiadająca uważa za właściwe. Bez żadnych podstaw wartości zachodnie są traktowane przez instytucje unijne jako uniwersalne w skali światowej. Zatem według kilku państw zachodnich powinny być stosowane w każdym kraju bez względu na lokalne prawo, sytuacje i tradycje. Paradoks polega na tym, że Unia Europejska nie jest potęgą militarną i nie może niczego egzekwować siłą. Może najwyżej stosować zachęty finansowe lub sankcje ekonomiczne. Ta misyjna postawa Unii nie jest oczywiście możliwa wobec Chin czy Rosji. Natomiast często spotykamy ją w polityce wobec takich państw jak Węgry czy Polska a to dlatego że po wolnych demokratycznych wyborach władzę objęły tam ugrupowania konserwatywne.

Ważny moment dla Unii Europejskiej nadszedł w 2021 roku kiedy państwo białoruskie postanowiło wykorzystać metody Korei Północnej i zażądało haraczu finansowego od obozu zachodniego. Łukaszenka nie tylko chce by zniesiono sankcje wobec Białorusi. Trzeba tu przypomnieć, że reżim Łukaszenki egzystował wiele lat bo Rosja dostarczała na Białoruś surowce po cenach ulgowych. W ostatnim czasie Putin zlikwidował te dotacje. Napływ migrantów do Europy w 2015 roku był organizowany przez prywatne organizacje przemytników. Teraz w tej roli występuje państwo sąsiadujące z Unią Europejską. Łukaszenka od lipca 2021 roku zaczął sprowadzać samolotami tysiące migrantów ekonomicznych z Bliskiego wschodu i kierować ich na granicę z Litwą Łotwą i Polską. Państwo polskie stanęło przed trudnym egzaminem jak skutecznie bronić swych granic. Wydarzenia z listopada 2021 roku pokazały, że polskie struktury państwowe, wojskowe , policyjne i Straż Graniczna są sprawne. Polska w tej kwestii otrzymała także werbalne wsparcie ze strony wielu państw europejskich.

Atak migrantów na granice Polski, Litwy i Łotwy to także ważny test dla władz i instytucji Unii Europejskiej. Czy w momencie prawdziwego kryzysu państwa członkowskie mogą liczyć na faktyczne wsparcie i realną pomoc czy też Unia jest organizacją

fasadową bez zdolności do rozwiązywania kolejnych kryzysów a swoich członków wspiera jedynie werbalnie. Naruszenie integralności terytorialnej Unii Europejskiej powinno być momentem kiedy władze Unii przestają kierować się ideologią i zaczną rozwiązywać problemy. Jak na razie do takiej zmiany postępowania nie doszło. Unia Europejska nadal prowadzi wojny ideowe o aborcję, o rzekomo łamaną praworządność, kwestionuje legalność polskich instytucji ustrojowych ale nie zamierza istotnie wspomóc finansowo RP przy budowie ogrodzenia na granicy UE z Białorusią. Nawet w sytuacji zagrożenia nie jest ona w stanie zrezygnować z prowadzenia wojny ideologicznej z Polską. Warto pamiętać że wszelkie mediacje jakie podjęli Macron i kanclerz Merkel , z Putinem i Łukaszenką były możliwe tylko dlatego, że Polska okazała się twarda i nieustępliwie broniła granicy.

Jeżeli Unia Europejska nie potrafi sprostać wyzwaniom wojny hybrydowej, jaką prowadzi mały zacofany kraj Łukaszenki, to trudno myśleć o jej sukcesach w konflikcie kinetycznym. Reakcja Unii na atak migrantów przez Białoruś to także ważny sygnał czy jest ona zdolna do brania odpowiedzialności za bezpieczeństwo np. poprzez budowę autonomii strategicznej. Jeżeli Unia nie potrafi realnie pomagać swoim członkom w sytuacji poza militarnego zagrożenia to cóż mówić o jej zadaniach w czasie ewentualnej wojny!? Unijna agencja Frontex odpowiedzialna za granice na terenie Unii, jest przykładem struktury biurokratycznej całkowicie niesprawnej przy ochronie granic. Kwoty oferowane przez UE pokrywają zaledwie 5% kosztów budowy koniecznych polskich umocnień granicznych . A przecież do tego dochodzą koszty zwielokrotnionej obecności żołnierzy i funkcjonariuszy broniących granicy UE z Białorusią. Polska, Litwa i Łotwa w ciągu kilku miesięcy w 2021 roku pokazały, że nie trzeba ulegać agresji migracyjnej , że można stawić opór dyktatorowi ze wschodu. Zatem jest możliwa inna polityka niż ta którą UE próbowała narzucić kanclerz Merkel w 2015 roku.

Niestety u niektórych polityków zachodnio europejskich pojawiło się dążenie by wykorzystać ewidentną agresję Łukaszenki na RP i przy okazji uzależnić Polskę w dziedzinie bezpieczeństwa. Zamiast myśleć jak pomóc RP, która broni integralności terytorialnej UE, zaczęto się zastanawiać jak pomóc Łukaszence wyjść z kryzysu kosztem Polski. Powstały pomysły by wzorem układu Ribbentrop Mołotow podjąć rozmowy z Rosją, która dotyczyłyby polskiej granicy i postępowania WP. O tym, że taka postawa jest geopolitycznym rozbójnictwem nie trzeba mówić. Takie umowy zawierane pomiędzy UE a Rosją na temat bezpieczeństwa RP byłyby oczywiście kolejnym złamaniem Traktatu . Na instytucjach brukselskich nie robi to żadnego wrażenia . W Brukseli to już stała praktyka wobec RP.

Rząd w Warszawie ma świadomość, że bez silnej Polski obrona Europy przed Rosją nie jest możliwa. Niestety część polityków w Zachodniej Europie z niechęcią do rządu konserwatywnego udaje, że tego nie rozumie. By zaprzeczać temu co jest faktem uważają za właściwe kreować fałszywy obraz polityki rosyjskiej i wybielać postępowanie Putina. Wolą ignorować zagrożenia ze strony Rosji i proponują budowę autonomii strategicznej ograniczać rolę międzynarodową UE do stabilizowania sytuacji w Afryce. Tymczasem gdyby pomysły autonomii strategicznej Europy weszły w życie nasz kontynent znalazłby się na łasce Putina. Być może formalnie Unia Europejska nie straciłaby samodzielności lecz byłaby od niego zależna nie tylko w dziedzinie węglowodorów ale i militarnie. Za tym poszłaby zależność polityczna Unii od Moskwy. Czy w takiej sytuacji można w ogóle będzie można mówić o jakiegokolwiek samodzielności Europy? Europa już dziś jest bezradna wobec polityki rosyjskiej na Ukrainie, czy zatem Rosja to tylko jedynie pożądanym partner handlowy?

Wiemy, że dziś to polityka Chin wpłynęła na zmianę priorytetów USA. Europa na razie nie uważa by Chiny były groźnym rywalem. Nie traktuje ich też jako wroga. Pewne kraje Unii Europejskiej są gospodarczo od Chin bardzo uzależnione. Jak dotychczas elity zachodnioeuropejskie odrzucają podejście USA do Chin. Nie chcą także traktować Rosji jako zagrożenia. Wybierają jako główny cel w sferze bezpieczeństwa stabilizowanie sytuacji na Morzu Śródziemnym i w Afryce. Asertywna polityka Rosji nie powoduje w zachodniej Europie poważniejszych refleksji ani reakcji. Najlepszym przykładem takiej postawy jest polityka energetyczna Niemiec i budowa rurociągu Nord Stream II, co umacnia totalitarny i agresywny reżim Putina.

Autonomia strategiczna Unii Europejskiej jak dotychczas nie jest faktem lecz postulatem. Aleksander Vershbow z Atlantic Council opublikował w „Defence News” w październiku 2021 roku materiał w którym wręcz namawia polityków europejskich by uruchomili proces budowy podmiotowości strategicznej Europy. Polityk ten radzi rządowi USA by ten proces wspierałby nie traktować go jako kroku przeciwko NATO. W rozumieniu Vershbowa autonomia strategiczna to nic innego jak nowy podział obowiązków między UE a USA. USA potrzebują silnego partnera w Europie i będą nim te kraje, które mają silny potencjał wojskowy zdolny do obrony Europy od wschodu . Pozostałe kraje UE, które ograniczą swe siły do zdolności interwencyjnych, będą pilnować stabilizacji w rejonie Morza Śródziemnego i w Afryce. Nie będą jednak brały udziału w grze sił z mocarstwami. Ze względu na zagrożenie rosyjskie stacjonowanie wojsk USA poza flanką wschodnią NATO nie ma dziś sensu. Jak wskazuje Vershbow stoimy wobec poważnej zmiany geopolitycznej na całym świecie, również w Europie. Zgodnie z Traktatem kwestie bezpieczeństwa pozostają wyłączną kompetencją państw członkowskich. Wspólne działania UE w tej sferze będą miały charakter koalicji chętnych. Każde państwo podejmuje decyzje o swojej polityce bezpieczeństwa indywidualnie.

Inicjatywa Trójmorza w cieniu koncepcji europejskiej autonomii strategicznej

Robert Pszczel

Najbardziej pamiętny cytat ze słynnego przemówienia Winstona Churchilla wygłoszonego 5 marca 1946 r. w Fulton w stanie Missouri brzmiał następująco: „Od Szczecina nad Bałtykiem do Triestu nad Adriatykiem zapadła żelazna kurtyna, dzieląc nasz kontynent. Poza tą linią pozostały stolice tego, co dawniej było Europą Środkową i Wschodnią. Warszawa, Berlin, Praga, Wiedeń, Budapeszt, Belgrad, Bukareszt i Sofia (...)”. Churchill opisał przygnębiający początek zimnej wojny, wywołany ujarzmieniem przez Związek Radziecki narodów wyzwolonych niedawno spod nazistowskiej tyranii.

Spółeczeństwa, którzy pozostali po „złej stronie” tej kurtyny, nie mogli włączyć się do skutecznych działań podejmowanych w Europie Zachodniej – wspieranych przez Stany Zjednoczone, między innymi w ramach hojnej oferty planu Marshalla (który zmuszone były odrzucić państwa satelickie Moskwy) – oraz gwarancji bezpieczeństwa (zapisanych później w Traktacie Północnoatlantyckim) pomagających narodom dotkniętym traumą wojny światowej zjednoczyć się i prosperować. Odzyskanie pełnej suwerenności, a tym samym zdobycie szansy na przyłączenie się do projektu integracji europejskiej, zajęło pokrzywdzonej części kontynentu ponad pięćdziesiąt lat.

Wspominam o tym, ponieważ lista miast przytoczona przez Churchilla w 1946 r. pokrywa się w dużej mierze z listą stolic, które w 2016 r. zapoczątkowały Inicjatywę Trójmorza (Three Seas Initiative - 3SI). I nie jest to przypadek. Inicjatywę Trójmorza (3SI) zrzeszają obecnie dwanaście nowych lub stosunkowo nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), których terytoria rozciągają się między Morzem Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim, łączy wspólne doświadczenie cierpienia spowodowanego podziałem Europy przez żelazną kurtynę. Ten podział oznaczał izolację i wykluczenie dla krajów obszaru 3SI, które przetrwały obecność Armii Czerwonej torującej drogę do dominacji sowieckiej zastępującej dominację III Rzeszy. Oznaczało to również utrwalenie nierówności ekonomicznych między nimi a Europejczykami, którzy mieli szczęście zostać wyzwolonymi w latach 1944–45 przez armie zachodnich aliantów pod przywództwem USA.

Europa Środkowo-Wschodnia (EŚW) przez dziesięciolecia była pozbawiona możliwości rozwoju gospodarczego i technologicznego, opartego na demokracji, wolności, wolnym rynku a od lat pięćdziesiątych XX wieku powiązanego z projektami integracji europejskiej. Co istotne, zdegradowane zostało również bezpieczeństwo krajów EŚW, poprzez narzucone członkostwo w Układzie Warszawskim, który oferował doktrynę Breżniewa zamiast rzeczywistej zbiorowej obrony dostępnej dla sygnatariuszy Traktatu Północnoatlantyckiego. Wszystko to zmieniło się w latach 1989–1990. Bez wątplenia członkostwo w UE przyniosło ogromny postęp w procesie wyrównywania szans. Warszawa, Tallinn, Ljubljana czy Praga stały się symbolami nowoczesności i dynamizmu, a wiele krajów 3SI szybko dogania swoje zachodnioeuropejskie odpowiedniki pod względem wzrostu gospodarczego, modernizacji, atrakcyjności dla mieszkańców i turystów. Niemniej jednak to właśnie członkostwo w NATO (dla wszystkich uczestników 3SI, z wyjątkiem Austrii) zapewniło niezbędne podstawy bezpieczeństwa dla bezpiecznego rozwoju gospodarczego – podobnie jak dla całego projektu Unii Europejskiej.

Wiele dziesięcioleci tak zwanego realnego socjalizmu zebrało swoje żniwo. Dominująca oś zimnej wojny przebiegała na azymucie wschód-zachód. W rezultacie infrastruktura, w tym połączenia i węzły transportowe, komunikacja, połączenia energetyczne, ruch transgraniczny, powiązania finansowe itp. na osi północ-południe są znacznie słabsze niż te rozwijane zgodnie z logiką zimnej wojny. Nawet obecnie, w 2021 r., pokonanie krótszych odległości między przykładowo Polską a Bułgarią czy Łotwą a Rumunią wymaga więcej czasu niż dłuższych tras między na przykład Niemcami a Hiszpanią czy Włochami a Portugalią. Ten sam problem braku równowagi pojawia się przy porównaniu sieci infrastruktury energetycznej w Europie Zachodniej z tą istniejącą między państwami Europy Środkowej.

Reasumując, Inicjatywa Trójmorza powstała jako projekt modernizacyjny, aby przyspieszyć proces nadrobienia zaległości w ramach UE. Logicznie rzecz biorąc, nie jest on pozbawiony kontekstu geopolitycznego, charakteryzującego się przede wszystkim wykorzystywaniem dźwigni ekonomicznej i energetycznej przez światowe mocarstwa, takie jak Rosja i Chiny, do wywierania nacisku politycznego na kraje 3SI.

Jest to jeden z powodów – drugim są możliwości biznesowe – wsparcia ze strony USA odnotowywanego od samego początku inicjatywy. Wsparcie ma charakter ponadpartyjny i obejmuje wszystkie kolejne administracje oraz organy ustawodawcze. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że sama koncepcja narodziła się dzięki pomysłom zasugerowanym po raz pierwszy w dokumencie amerykańskiego ośrodka analitycznego z 2014 roku, trafnie zatytułowanym *Completing Europe* (Kompletowanie Europy). Podobne względy wpłynęły na zainteresowanie Zjednoczonego Królestwa Inicjatywą Trójmorza. Kolejnym potwierdzeniem strategicznego potencjału 3SI jest rosnące zainteresowanie projektem ze strony Ukrainy, Gruzji i Mołdawii.

Bądźmy szczerzy – poszczególne państwa uczestniczące w 3SI różnią się podejściem do zagrożeń wynikających np. z lobbyngu Chin dotyczącego sieci 5G lub uzależnienia od dostaw energii z Rosji, o czym świadczą na przykład rozbieżne oceny, a tym samym strategię polityczne przyjęte między innymi przez Estonię i Węgry. Niemniej jednak, co najlepiej ilustruje przypadek gazociągu Nord Stream 2, samo członkostwo w UE – choć ogromnie pomaga – nie zapewnia wystarczających gwarancji w postaci prawdziwej europejskiej solidarności gwarantującej akceptowalny poziom odporności. Koncentrując się na modernizacji i dywersyfikacji opcji energetycznych czy transportowych – czego przykładem może być Gazociąg Polska-Litwa (GIPL) czy powstający pod egidą 3SI projekt FAIRway Dunaj – kraje regionu biorą sprawy w swoje ręce w kwestii uzupełniania unijnych mechanizmów, aby chronić swoją autonomię w dziedzinie gospodarki i bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo to termin używany oszczędnie w dokumentach 3SI – ale nie należy błędnie tego odczytywać: jest to silna motywacja

dla większości uczestników inicjatywy. Modernizacja i dobrobyt to kluczowe składniki odpornych społeczeństw zdolnych do obrony przed tradycyjną i hybrydową agresją. Dziś ma to duże znaczenie, ponieważ rośnie liczba aktualnych, poważnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa, przed którymi stoi ten region. Rosja (lub jej poplecznicy, np. Białoruś) sama generuje większość bezpośrednich zagrożeń. Trwające operacje Moskwy we wschodniej Ukrainie, w połączeniu z militaryzacją zarówno Morza Czarnego, jak i Morza Bałtyckiego stwarzają niebezpieczną sytuację. Brak przejrzystości działań wojskowych (jak np. w trakcie niedawnych manewrów Zapad 2021, podczas których wiele państw należących do 3SI zostało wyraźnie oznaczonych jako potencjalni wrogowie) łączy się z destabilizującymi działaniami na Bałkanach i dezinformacją wymierzoną przeciwko społeczeństwom państw Inicjatywy Trójmorza. Wspierany przez Kreml reżim białoruski eskaluje sytuację na granicy z Polską, Litwą i Łotwą, wykorzystując migrację jako narzędzie hybrydowe.

Z tego względu aktywne rozmieszczanie sił NATO w pobliżu potencjalnej linii frontu na wschodniej i południowej flance sojuszu jest nie do przecenienia. Ponadto, jak przenikliwie zauważył Andrew Michta, projekty infrastrukturalne 3SI – choć mają charakter cywilny – mogą wnieść istotny wkład w transformację sojusznicych zdolności obronnych w regionie. Budowa linii kolejowych i innych połączeń transportowych zgodnie ze standardami STANAG NATO, może znacznie ułatwić mobilność wojsk, co stanowi zasadniczy wymóg na osi północ-południe i południe-północ, którego spełnienie jest konieczne, aby wyeliminować dobrze znany słaby punkt w planowaniu obronnym europejskiego teatru działań.

W tym miejscu należy przyrzeć się bliżej apelom o europejską autonomię strategiczną (EAS). Na pierwszy rzut oka Inicjatywa Trójmorza doskonale wpisuje się w różne nurty europejskiej autonomii strategicznej, zarówno te ujęte w istniejących dokumentach UE, jak i te artykułowane publicznie przez zwolenników tej koncepcji. Po rozwianiu początkowych wątpliwości (nieuzasadnione obawy, że 3SI w jakiś sposób wpłynie na prerogatywy UE) projekt jest wdrażany przez 12 krajów, z których wszystkie są członkami UE. Został on pozytywnie oceniony przez instytucje europejskie, wnioskując m.in. po obecności przewodniczącego Rady Europejskiej na szczytach 3SI czy konkretnych projektach finansowanych ze środków unijnych. Cele 3SI dotyczące modernizacji doskonale wpasowują się w kluczowe cele europejskiej autonomii strategicznej: zwiększanie stabilności, a także upowszechnianie europejskich standardów i wartości (jak określił to przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel w swoim przemówieniu w Instytucie Bruegla we wrześniu 2020 r.).

Jak jednak spróbuję wykazać, z treścią toczącej się obecnie debaty na temat europejskiej autonomii strategicznej w jej wymiarze obronnym wiążą się poważne problemy. Ponadto politycznie nieodpowiedzialny wariant realizacji celu EAS może nie tylko osłabić potencjał takich inicjatyw jak 3SI, ale także narazić na szwank fundamenty samej struktury bezpieczeństwa europejskiego.

Zacznijmy od definicji. Teoretycznie, jak wyjaśnił wysoki przedstawiciel i wiceprzewodniczący Josep Borrell w grudniu 2020 r., koncepcja ta nie jest nowa i była obecna w uzgodnionym języku instytucji europejskich co najmniej od 2016 r., kiedy to w globalnej strategii UE mówiono o „odpowiednim poziomie autonomii strategicznej”.

Pierwszy problem pojawia się przy próbie rozszyfrowania znaczenia terminu „odpowiedni”. Również w 2016 r. w konkluzjach Rady UE opublikowanych w listopadzie odnoszono się do „zdolności do niezależnego działania w razie potrzeby i z partnerami w miarę możliwości”. Istnieje szeroki konsensus w kwestii wspierania ambitnych celów, gdy zdolność dotyczy takich obszarów jak normy gospodarcze, ochrona zdrowia, zmiana klimatu, handel, przepisy finansowe lub ochrona danych. W tych dziedzinach Europa, a konkretnie UE, ma swoje własne interesy, wyjątkowe uprawnienia i historię ustanawiania norm. To założenie staje się jednak problematyczne, gdy stosuje się je do kwestii dotyczących obronności.

Pozytywnie w tym względzie odebrano słowa Charles'a Michela (wypowiedziane we wspomnianym wyżej przemówieniu w Instytucie Bruegela), że „obronność nie jest kompetencją UE taką jak inne” i że „projekt ten musi być realizowany w ramach NATO”. Z kolei Josep Borrell twierdzi, że „nikt nie opowiada się za rozwojem w pełni autonomicznych sił europejskich poza NATO, które pozostaje jedyną realną strukturą zdolną zapewnić terytorialną obronę Europy”. Dokumenty UE nie są jednak tak kategoryczne. Ponadto niepewne są jeszcze losy toczącej się obecnie debaty nad zdefiniowaniem autonomii strategicznej, której format zostanie z całą pewnością formalnie ustalony w dokumentach „Strategicznego Kompas”, które mają być przyjęte wiosną 2022 r.

Wstępne elementy projektu dokumentu zostały już nakreślone przez szefa unijnej dyplomacji w wywiadach dla różnych mediów. W jednym z nich powiedział on, że Europa musi stać się gwarantem bezpieczeństwa. Nazywając projekt dokumentu „wytocznymi działaniami”, Borrell dorzucił do słownika kolejne wyrażenie – „odpowiedzialność strategiczna”. Najbardziej kontrowersyjną częścią proponowanego pakietu jest wezwanie do utworzenia wspólnych wojskowych sił interwencyjnych liczących 5000 żołnierzy, opisywanych jako unijna zdolność szybkiego rozmieszczania. Dostrzegając potencjalną przeszkodę w postaci zasady jednomyślności, proponuje się jej obejście przez odwołanie się do podejścia „koalicji chętnych”, zgodnie z którym Rada Europejska może powierzyć misję z wykorzystaniem tych sił grupie państw członkowskich. Brzmi skomplikowanie? To jest skomplikowane...

Kto liczy, że niezależne ośrodki są w stanie zaproponować większą jasność co do definicji europejskiej autonomii strategicznej, przeżyje rozczarowanie. W jednym z bardziej szczegółowych raportów na temat europejskiej autonomii strategicznej (koncentrującym się na aspektach bezpieczeństwa i obrony), opublikowanym przez instytut Clingendael, przyznano, że europejska autonomia strategiczna „pozostaje terminem niezdefiniowanym”. Wyrażono w nim jednak optymistyczny pogląd, że sytuacja poprawia się, a postrzeganie europejskiej autonomii strategicznej wśród członków UE ewoluuje w pozytywnym kierunku. W dalszej części raportu autorzy sami myślą jednak w pewnym stopniu różne kwestie, definiując termin „europejska” (w części dotyczącej obronności) europejskiej autonomii strategicznej jako „europejscy członkowie NATO z UE i spoza UE”: definicja ta niedokładnie odzwierciedla treści zawarte w dokumentach UE, w tym w projekcie Strategicznego Kompas wspomnianym powyżej.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego opracowało briefing dotyczący opinii analitycznych na temat debaty o strategicznej autonomii UE, który zawiera liczne linki do analiz opracowanych przez ośrodki eksperckie. Już we wstępie artykułu swobodnie żongluje się różnymi terminami (m.in. autonomia, suwerenność, samodzielność, potencjał niezależności) i uwzględnia się różne dziedziny (obronność, a następnie handel, polityka cyfrowa i inne). Nie pozostawia się jednak żadnych wątpliwości co do głównego czynnika stojącego u źródła europejskiej autonomii strategicznej – nieufności wobec ciągłego polegania w kwestiach ochrony kontynentu na Stanach Zjednoczonych. A można to odnieść tylko do jednego obszaru: obronności.

Lista wymienionych w artykule ośrodków analitycznych ogranicza się prawie wyłącznie do tych z siedzibą w Brukseli i Europie Zachodniej (oprócz GLOBSEC żaden nie wywodzi się z kraju 3SI). Może to wyjaśniać wyraźnie zauważalną w ich analizach tendencję do definiowania autonomii jako niezależności od USA. Takie dążenie wydaje się być oparte na fascynacji rywalizacją między wielkimi mocarstwami i być przejawem pewnego rodzaju teoretyzowania w „domowym zaciszu”.

W przestrzeni internetowej można odkryć wiele przykładów naiwnego, jeśli nie wręcz czysto surrealistycznego, myślenia o europejskiej autonomii strategicznej. Niektórzy analitycy wprost wzywają do zerwania zależności wojskowej od USA, odwołując się do cesarza Justyniana, aby uzasadnić dążenie Europy do realizacji jej potencjału „supermocarstwa”. Inni uciekają się do rozwiązań retorycznych, np. mówiąc o „jednej koncepcji, wielu definicjach”, aby zbagatelizować niejasności dotyczące europejskiej autonomii strategicznej.

Richard Youngs słusznie ostrzega, że sprzeczności w kwestii definicji europejskiej autonomii strategicznej i brak jasności mogą prowadzić do „pułapki autonomii”, polegającej na myleniu budowania zdolności (zasadniczego celu w sferze politycznej i obronnej) z ograniczonym poleganiem na innych (co charakteryzuje cele o wymiarze gospodarczym i cele w innych obszarach działalności UE). Za niejasnością tą skrywa się niebezpieczeństwo wpadnięcia w pułapkę – zwiększona europejska autonomia z definicji prowadziłaby do większej autonomii innych podmiotów wobec UE: ze wszystkimi konsekwencjami realpolitik – niepożądanymi, ale wcale nie nieoczekiwanymi.

Nawet osoby, które zgadzają się z poglądem – moim zdaniem słusznym – że interesy europejskie nie są tożsame z amerykańskimi, są świadome, że takie różnice nie są ani całkowite ani fundamentalne. Co więcej, zwracają one uwagę, że nawet konsekwentna ścieżka ku europejskiej autonomii strategicznej, jeśli miałaby prowadzić do zerwania więzów z USA, wywołałaby jedynie podział i militaryzację Unii Europejskiej, przez co UE utraciłaby swoją tożsamość.

Żadna debata nie odbywa się w próżni. Debata dotycząca europejskiej autonomii strategicznej nie jest wyjątkiem. Strach przed wciągnięciem w konfrontację z Chinami, zaniepokojenie powiązaniem selektywnym wycofywaniem się USA z europejskich zobowiązań w dziedzinie bezpieczeństwa, niegodne zakończenie operacji w Afganistanie, a ponadto oburzenie Francji z powodu porozumienia AUKUS, to wszystko obawy związane z bezpieczeństwem. Nie mają one wiele wspólnego ze słusznymi argumentami dotyczącymi niepodlegających kontroli uprawnień amerykańskich przedsiębiorstw cyfrowych czy uzasadnionego preferowania europejskiego rozwiązania (lub nawet europejskiego modelu) w systemie ochrony zdrowia czy wzmocnionej międzynarodowej roli waluty euro. A wszystko to związane jest z chęcią podejmowania działań ponad stan w dziedzinie obronności, czego przejawem jest rzekoma możliwość zadbania przez Europę o własne bezpieczeństwo w obliczu rosnących wątpliwości wyrażanych w niektórych europejskich stolicach co do gotowości Waszyngtonu do działania w tym zakresie.

Niemal ideologiczna gorliwość w umniejszaniu wartości NATO jest stałym elementem polityki partyjnej w wielu głównych krajach UE. Na przykład, jak donosi Der Spiegel w listopadzie 2021 r., negocjacje koalicyjne w Niemczech ujawniły, że jedna ze stron odmówiła choćby wzmianki o „potencjale odstrasającym” sojuszu (zapewnianej przez USA funkcji NATO, która dla Niemiec Zachodnich przez wiele dziesięcioleci stanowiła zasadniczą gwarancję bezpieczeństwa!), widząc w sojuszu jedynie „forum dialogu”...

Przy takiej motywacji, logiczną konsekwencją koncepcji autonomii strategicznej zorientowanej na obronność byłaby stopniowa niezależność (podążanie własną drogą) UE w sferze obronności.

Obraz ten dodatkowo komplikują poważne sprzeczności wewnątrz instytucji Unii Europejskiej w Brukseli dotyczące czynników leżących u podstaw koncepcji europejskiej autonomii strategicznej. W opinii Ch. Michela – który określa tę koncepcję, dość pompatycznie i bezpodstawnie, jako „cel naszego pokolenia” – argumentem za europejską autonomią strategiczną byłoby założenie, że Europa jest już jednym z czołowych strategicznych mocarstw i powinna po prostu wyzbyć się zahamowań i zachowywać się jak mocarstwo. Dla J. Borrella punkt wyjścia jest odwrotny, ponieważ jego zdaniem „znaczenie Europy na świecie...maleje”. Zatem według niego celem europejskiej autonomii strategicznej nie jest tyle eksponowanie siły Europy i UE, a raczej rozwój potencjału, który może powstrzymać lub odwrócić trend spadkowy.

Nie są to jedynie zawiłe rozważania teoretyczne, ale przemyślenia mające wpływ na realną politykę i dylematy. Można argumentować, jak w artykule opublikowanym w The Economist w październiku 2021 r., że „jeśli UE chce być mocarstwem globalnym, musi wpiąć się takim lokalnie”. Oznaczałoby to bardzo pożądane skupienie się na rozszerzeniu UE i ogólnie na kwestiach wymagających pilnej uwagi w jej najbliższym sąsiedztwie, nawet jeśli nie są one tak atrakcyjne, jak na przykład strategia UE na Pacyfiku.

Bałkany to jeden z pierwszych kandydatów – istnieje ryzyko, że wszelkie zdobycze w dziedzinie stabilizacji uzyskane od lat 90. XX w. mogą zostać zmarnowane z powodu zamrożenia przez UE perspektywy członkostwa i uporczywego lekceważenia problemów, takich jak trudności nękające Bośnię i Hercegowinę. Sprawa Bośni i Hercegowiny jest szczególnie rozczarowująca, ponieważ to UE chciała (bardzo zdecydowanie) wziąć odpowiedzialność za ten kraj, zwłaszcza gdy przejęła mandat bezpieczeństwa od NATO w 2004 r.

Inną ofiarą zaniedbań jest Kaukaz, gdzie winę w pewnym stopniu można rozdzielić między Europę a USA. Jednak w dużej mierze wynika to z krótkotrwałej uwagi UE i niechęci do politycznego zaangażowania w strategicznie ważnym regionie – Zachód pozwolił, aby wyprzedziła go Rosja, która zdominowała region.

Te sprzeczności lub co najmniej problemy z koncentracją uwagi, nie są nieoczekiwane. Odzwierciedlają one dzisiaj rażący brak realistycznego pomysłu na europejską strategię (nie mówiąc już o autonomii strategicznej) w dziedzinie obronności. Wynika to w dużej mierze z braku konsensusu, a nawet zadowalającej zbieżności opinii w ocenie zagrożeń. Kilka oczywistych przykładów. Istnieją zasadnicze różnice w stopniu wyczulenia na zagrożenie ze strony Rosji między byłymi członkami Układu Warszawskiego, państwami skandynawskimi i Zjednoczonym Królestwem (obecnie poza UE) a Europą Zachodnią i Południową. Z kolei mieszkańcy Europy Południowej wykazują znacznie większy niepokój związany z zagrożeniami terrorystycznymi pochodzącymi z Afryki Północnej. Często poruszanym tematem jest bezpieczeństwo energetyczne, jednak ani UE jako taka, ani Niemcy (wspierane przez inne komercyjnie nastawione państwa członkowskie UE) w sytuacjach kryzysowych nie są skłonne do zerwania zależności od Moskwy, wzmocnianej projektem Nord Stream, który w widoczny sposób narusza interesy Europejczyków w dziedzinie bezpieczeństwa, zwłaszcza we wschodniej części UE. Poszukiwanie europejskiej autonomii strategicznej powinno zatem rozpocząć się od rozwijania kultury myślenia strategicznego. Wypracowanie realnego porozumienia w kwestii oceny zagrożeń, wiążącego wszystkich członków UE, logicznie powinno nastąpić przed wdrożeniem europejskiej autonomii strategicznej, nie zaś po nim.

Często prostym sprawdzianem wiarygodności jakiegokolwiek koncepcji politycznej jest gotowość i chęć jej orędowników do okazywania zrozumienia tym, którzy mają wątpliwości co do intencji. Francja wydaje się być autentycznie przekonana, że europejska autonomia strategiczna jest najlepszą ofertą dla wszystkich starych i nowych członków UE. Ale kiedy sytuacja staje się trudna i trzej sojusznicy (a zarazem członkowie UE) stają przed prawdziwym hybrydowym wyzwaniem ze strony Białorusi, wspieranej przez Rosję, która otwarcie grozi UE, a zwłaszcza Europie Środkowo-Wschodniej, Francja nie widzi nic niewłaściwego w przyjmowaniu rosyjskich ministrów spraw zagranicznych i obrony na konsultacjach w Paryżu. Takie działanie jest sprzeczne z europejską solidarnością – na której rzekomo ma się opierać europejska autonomia strategiczna.

Niemniej ostatecznie, pomijając empatię i dyplomatyczną solidarność (choć są one ważne), decydującym argumentem lub wielką luką w narracji o potrzebie lub rzekomym pragnieniu Europy odrzucenia USA jako istotnego i niezbędnego gwaranta europejskiej obronności, jest brak fundamentalnych zdolności państw członkowskich UE.

Twarde fakty dotyczące zdolności militarnych są bezdyskusyjne. UE po prostu nie byłaby w stanie obecnie, ani wdającej się przewidzieć przyszłości, zastąpić NATO i zapewnić skuteczną zbiorową obronę kontynentu europejskiego. A skuteczność ta opiera się przede wszystkim na wyjątkowym potencjale, który USA są skłonne udostępnić Europie za pośrednictwem NATO. Sam czynnik odstraszący w postaci broni jądrowej jest na wagę złota. Jednak to samo dotyczy kluczowych czynników umożliwiających działanie, takich jak transport, łączność, wywiad, obrona przeciwrakietowa czy dostępność baz wojskowych rozmieszczonych na całym świecie. Przyczyny takiego stanu rzeczy nie są tajemnicą – w trakcie zimnej wojny Waszyngton był gotowy prześcignąć głównego przeciwnika w wydatkach na obronę, podczas gdy Europejcy sojusznicy od dziesięcioleci pozostają w tyle za USA w tej dziedzinie, co jest jeszcze bardziej zauważalne od 1990 r. Skromny cel dotyczący przeznaczania 2% PKB na obronność uzgodniony na szczycie NATO w Newport w 2014 roku wciąż umyka wielu sojusznikom.

Należy też docenić kluczową rolę Stanów Zjednoczonych w operacjach i misjach kierowanych przez NATO, m.in. w Kosowie, Libii czy Afganistanie. Nawet pozorne sukcesy militarne państw europejskich w operacjach państwowych, takie jak francuska misja neutralizacji przywódcy terrorystów na Wielkiej Saharze we wrześniu 2021 r., nie byłyby możliwe bez amerykańskiego wsparcia w obszarze logistyki, rozpoznania i dostarczania paliwa.

Co więcej, nie jest żadną tajemnicą wojskową, że po latach redukcji potencjału swoich sił zbrojnych Europejczycy mają trudności z zapewnieniem nie tylko wyspecjalizowanych zdolności, ale także wystarczającej liczby jednostek gotowych do walki. Dotyczy to nawet dwóch krajów dysponujących najnowocześniejszymi siłami – Zjednoczonego Królestwa i Francji. Na zdolności pierwszego z nich szkodliwy wpływ ma Brexit, ale także obecne plany redukcji liczebności sił lądowych do poziomu ostatnio widzianego po wojnach napoleońskich. Wojsko francuskie, pomimo godnych pochwały wysiłków modernizacyjnych zmierzających do odtworzenia zdolności do prowadzenia działań wojennych o wysokiej intensywności, pozostanie przeciążone i będzie zmagać się z problemem ogólnych ograniczonych zasobów rezerwowych.

Kwestią tą zajmuje się obecnie NATO poprzez skoordynowaną reformę i aktualizację niezbędnego planowania wojskowego. Niemniej jednak powodzenie tego przedsięwzięcia, które zasadniczo musi gwarantować ciągłą wiarygodność w kwestii obrony zbiorowej, zależy od stałej dostępności odpowiednio skonfigurowanych i wyposażonych jednostek, dostarczanych zarówno przez północnoamerykańskich, jak i europejskich sojuszników. Wszelkie rywalizujące z tym plany alokacji skąpych zasobów, np. poprzez przypisywanie ich wyłącznie do potencjalnych zadań związanych z europejską autonomią strategiczną, mogą stanowić autentyczną przeszkodę dla zbiorowych wysiłków NATO.

Właściwa analiza tego stanu rzeczy może jedynie prowadzić do wniosku, że wzniosłym ambicjom dotyczącym koncepcji europejskiej autonomii strategicznej w sferze obronności, rozumianej jako oderwanie się od USA, nie towarzyszą współmierne środki. Ustępująca minister obrony Niemiec Annegret Kramp-Karrenbauer wyraziła to jasno w artykule dla Politico w 2020 r. Oto kluczowe fragmenty: „Iluzja europejskiej autonomii musi się skończyć” i „Europa nie będzie w stanie zastąpić kluczowej roli Ameryki jako gwaranta bezpieczeństwa”. Pomimo ostrej krytyki jej poglądów przez francuskiego prezydenta Emmanuela Macrona (w wywiadzie zatytułowanym „Doktryna Macrona”), A. Kramp-Karrenbauer broniła swojego zdania. Po prostu zignorowała bezpodstawny zarzut, że jest winna „błędnej interpretacji faktów historycznych” i w niedawnym wywiadzie zaapelowała do UE o odwołanie się do osiągnięcia realistycznego celu w dziedzinie obronności europejskiej, tj. aby państwa członkowskie UE „stały się zdolne do działania w ramach NATO”, nie zaś poza nim.

W ostatniej części mojej analizy chciałbym nawiązać do tej ostatniej rekomendacji niemieckiej minister. Zawzięty upór (warty lepszej sprawy) wdążeniu do europejskiej autonomii strategicznej w sferze obronności w opozycji do USA jest, według słów dwóch

doświadczonych i wnikliwych natowskich ekspertów „prawdopodobnie najbardziej oczywistym wyzwaniem dla koncepcji niepodzielnego sojuszu”. Choć w rozmaitych dokumentach można zatuzszować te rozbieżności używając dobrze sprawdzonej metody “kreatywnej niejednoznaczności”, takie działanie jedynie „zamaskuje pęknięcia wynikające z niekompatybilności”.

Jak zatem zadbać o konstruktywne wykorzystanie koncepcji europejskiej autonomii strategicznej zamiast kreowania rozbieżności z podstawowym zadaniem NATO, jakim jest zbiorowa obrona?

Tylko zwiększenie europejskich zdolności obronnych w ramach sojuszu, za czym opowiada się A. Kramp-Karrenbauer, w połączeniu z bardziej efektywną koordynacją między tymi dwiema organizacjami, znacznie przyczyni się do spełnienia tych wymagań. Wyjaśnił to w październiku sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg. Powtórzył on apel o zacieśnienie współpracy NATO–UE w odpowiednich obszarach, w sposób respektujący odrębne mandaty obu organizacji, aby osiągnąć pozytywną synergię nie tylko w teorii, ale także w praktyce. Działania w tym zakresie opierałyby się na dotychczasowej współpracy, ale przy większej koncentracji na kwestiach takich jak mobilność wojskowa, cyber-bezpieczeństwo lub zagrożenia na morskim teatrze działań. Argumenty za tym są oczywiste: bezpieczeństwo europejskie może skorzystać jedynie na wzajemnym wzmocnieniu zdolności i narzędzi, istniejących lub przygotowywanych, jakimi dysponuje NATO i UE.

Rozwijanie, zwiększanie lub przynajmniej wzmocnienie potencjału wojskowego może służyć koncepcji europejskiej autonomii strategicznej, a jednocześnie pomagać NATO w jego trudnej roli w obszarze bezpieczeństwa i zbiorowej obrony, której nie można powierzyć nikomu innemu. J. Stoltenberg wyraźnie stwierdził, że należy zadbać o to, aby „nasza koncepcja bezpieczeństwa pozostała jednolita” i że „potrzebujemy więcej zdolności, a nie nowych struktur”. Pogląd ten całkowicie podziela większość sojuszników, w tym amerykański sekretarz obrony Lloyd Austin, który niedawno potwierdził, że Waszyngton poprze „silniejszą i sprawniejszą europejską obronność”, jeśli wniesie ona „pozytywny wkład w bezpieczeństwo transatlantyckie i globalne oraz będzie kompatybilna z NATO”. Pociuszające jest, że ta opinia znalazła odzwierciedlenie w relacji z rozmowy telefonicznej prezydentów USA i Francji z 22 października, w której mówiono o „silniejszej europejskiej obronie, która uzupełnia NATO”. Innymi słowy europejska autonomia strategiczna może być wykonalnym projektem, jeśli zwiększy rzeczywiste zdolności i uniknie powielania struktur NATO.

Pojawiły się już ciekawe pomysły, jak można to zrobić w praktyce. We wspólnym artykule opublikowanym 10 października tego roku Alexander Vershbow i Hans Binnendijk proponują transatlantyckie porozumienie w sprawie europejskiej autonomii strategicznej, które mogłoby być jednocześnie włączone do dokumentów dotyczących nowej Koncepcji Strategicznej NATO i Strategicznego Kompasów UE.

Autorzy zgadzają się, że pomijając obawy [uzasadnione lub nie – RP] o wiarygodność Ameryki w Europie, USA naprawdę doceniłyby większą zdolność europejskich sojuszników i partnerów do dzielenia się z Amerykanami ciężarem obrony militarnej, który wzrasta w związku z koniecznością m.in. konfrontacji z Chinami w Azji. W szczególności Europejczycy powinni rozwinąć prawdziwe zdolności wojskowe, które złagodząby presję na istotne i unikalne amerykańskie aktywatory (enablers) (np. transport strategiczny i tankowanie) niezbędne w operacjach zarządzania kryzysowego w sąsiedztwie Europy. Co również istotne, zmniejszenie nadmiernej zależności w każdym aspekcie europejskiej zbiorowej obrony pomogłoby Waszyngtonowi skoncentrować się na najważniejszych wyzwaniach, takich jak Rosja, w razie gdyby ta ostatnia zdecydowała się zagrozić bezpośrednio NATO.

Autorzy proponują bardzo konkretny poziom ambicji dla długoterminowego rozwoju europejskiej autonomii strategicznej – Europejczycy powinni dążyć do spełnienia 50% obecnych wymogów strategii wojskowej NATO. UE zapewnia całą gamę narzędzi, dedykowanych zasobów i mechanizmów, które można wykorzystać do tych celów. Niezależnie od tego, czy mowa o grupach bojowych (nigdy niewykorzystanych), stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w dziedzinie obronności, Europejskiej Agencji Obrony czy wielu konkretnych funduszach mających na celu poprawę interoperacyjności i rozwój najnowocześniejszych zdolności europejskiego wojska – na pewno nie można mówić o braku instrumentów. Powinny być one wykorzystywane do osiągnięcia rezultatów, które wpisują się w zatwierdzoną koncepcję polityczną.

Czy będzie to trudne? Oczywiście, a co więcej, w rzeczywistości mało prawdopodobne w perspektywie krótkoterminowej. Niemniej w dłuższej perspektywie takie pomysły są jedynym sposobem przetestowania autentyczności projektu europejskiej autonomii strategicznej i sprowadzenia go do racjonalnego poziomu rzeczywistości politycznej i obronnej. Zbiorowa obrona nie jest obszarem, w którym ryzykowne eksperymenty polityczne i wniosłe hasła mogą ochronić żywotne interesy państw europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa.

Paradoks wygląda następująco: Europejczycy raczej nie odniosą sukcesu, działając na własną rękę. Z uwagi na obecną zależność w dziedzinie obronności od Stanów Zjednoczonych, to Waszyngton może de facto zachęcać Europejczyków do osiągnięcia praktycznych i racjonalnych celów dotyczących europejskiej autonomii strategicznej. W ten sposób pozytywne sprzężenie zwrotne może w ostatecznym rozrachunku przynieść korzyści europejskiemu bezpieczeństwu i projektom, takim jak Inicjatywa Trójmorza, które mogą się rozwijać tylko w bezpiecznym otoczeniu. I nie mam wątpliwości, że kraje Inicjatywy Trójmorza, doskonale znające burzliwą historię kontynentu, która zbyt często stawiała ich w roli przedmiotów, a nie podmiotów, na europejskiej szachownicy wielkich mocarstw, z entuzjazmem poparłyby rozwój koncepcji EAS w tym kierunku.

EUROPEJSKA AUTONOMIA STRATEGICZNA

Wnioski z prób zbudowania europejskiej autonomii strategicznej po 1991 r. i perspektywy jej powstania w przyszłości

Przemysław Żurawski vel Grajewski

Wstęp

Europejska Autonomia Strategiczna jest kolejną mutacją ambicji elit zachodniej części Starego Kontynentu w zakresie samodzielności w dziedzinie polityki zagranicznej, w tym wojskowej. Są one żywe w łonie Unii Europejskiej od chwili finalizowania samej koncepcji przekształcenia Wspólnot Europejskich w ściślej zintegrowaną strukturę, czyli od początku lat 90-tych. Od 1994 r. tworzeniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) jako funkcjonującego do 2009 r. II filaru powstałej w 1993 r. Unii Europejskiej towarzyszyła koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, planowanej w ramach „europejskiego filaru NATO” z wykorzystaniem Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) jako „zbrojnego ramienia UE”. Po fiasku tych wysiłków powołano do życia w 1999 r. Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony likwidując UZE i przenosząc jej formalne zadania do UE, z zamiarem rezygnacji z „wypożyczenia armat od NATO” i pomysłem powołania odrębnych europejskich struktur wojskowych w ramach UE. Porażka UE w zakresie realizacji przyjętego w grudniu 1999 r. Helsińskiego celu operacyjnego, z horyzontem czasowym wykonania do 2003 r. skutkowałą przyjęciem kolejnego Celu Operacyjnego 2010 o znacznie skromniejszej skali, ostatecznie wykonanego w nikłym procencie: dwóch z pierwotnie 13 planowanych grup bojowych UE. Przy okazji prac nad Traktatem konstytucyjnym dla Unii Europejskiej i na kanwie sporów wokół amerykańskiej interwencji w Iraku, usiłowano w 2003 r. powołać Europejską Unię Obronną, która z braku potencjału państw grupy inicjatywnej tego projektu (Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga) zakończyła się bezowocnym „szczytem pralinkowym” w Tervuren. Kolejnym pomysłem na tej drodze były francuskie koncepcje Stałej Współpracy Strukturalnej PESCO (Permanent Structured Cooperation) i Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (E2I) z 2017 r. Obecna próba zbudowania samodzielnych zdolności UE w zakresie „wysokiej polityki” w tym wojskowej, uzewnętrzniła w hasło Europejskiej Autonomii Strategicznej, jest kontynuacją wszystkich wyżej wymienionych wysiłków i musi być oceniana przez pryzmat doświadczeń, jakie w zakresie ich realizacji, a raczej porażek związanych z próbami budowy owych struktur i zdolności, były dotąd udziałem Unii Europejskiej. Koncepcja ta, zanim nabrała realnych kształtów, już została „przelicytowana” politycznie przez ogłoszony w programie nowotworzonego rządu Niemiec (SPD, Zieloni, FDP) zamiar zbudowania Europejskiej Suwerenności Strategicznej. Ta ostatnia idea ma przy tym inny charakter niż wszystkie poprzednie. Jej istotą jest nie tyle, leżąca u podłoża wcześniejszych pomysłów, zdolność do działania UE bez bezpośredniego zaangażowania sił amerykańskich, ile wyższość mechanizmów unijnych nad politykami narodowymi i w oparciu o tak skonstruowany mechanizm (np. propozycja głosowania większościowego w kwestiach WPZiB) zwierzchność zdominowanych przez Niemcy i Francję instytucji unijnych nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwem państw członkowskich.

Niniejsza analiza jest próbą ukazania bieżących koncepcji Europejskiej Autonomii Strategicznej i Europejskiej Suwerenności Strategicznej przez pryzmat trzydziestoletnich już dziejów integracji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i wojskowej po zakończeniu zimnej wojny. Dopiero bowiem taka perspektywa pozwoli nam w pełni ocenić powagę (lub jej brak) jak i realność perspektywy ziszczenia się obecnie ogłaszanych planów integracji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i wojskowej oraz jej ambicji odgrywania roli mocarstwowego aktora gry międzynarodowej. „Prehistoria” integracji europejskiej w tym wymiarze – dzieje Unii Zachodniej¹, Europejskiej Wspólnoty Obronnej² i Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Europejskiej Współpracy Politycznej³ przed 1991 r. nie wchodzi natomiast w zakres niniejszych rozważań, jako projekty tworzone w zupełnie odmiennych uwarunkowaniach geopolitycznych, dla rozwiązania problemów innej natury i osiągnięcia innych celów niż wyżej wskazane inicjatywy postzimnowojenne.

Tekst ekspertyzy dzieli się na dwie części. Pierwsza pozbawiona jest aparatu naukowego i obejmuje skrócony zarys prezentowanej problematyki, ograniczony do głównych faktów i wniosków, druga zaś stanowi rozwinięcie, ilustrowane odwołaniami do dokumentów i do literatury przedmiotu, w ramach którego tezy wskazane w części pierwszej udowodnione są na bazie danych szczegółowych i takiej analizy procesu politycznego, towarzyszącego nieudany próbom budowy autonomii europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i wojskowej.

W niżej przedstawionej analizie koncentrować się będziemy na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o źródła europejskich ambicji autonomizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny i dziś. Interesować

1 Unia Zachodnia powstała na mocy traktatu brukselskiego (Traktat o współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobronie, Bruksela, 17 marca 1948 r., [w:] S. Parzymies, Integracja Europejska w dokumentach, Warszawa: PISM 2008, s. 74–81. Tekst oryginału zob. „The Brussels Treaty”, Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, 17 Mar. 1948, Library, Official Texts, North Atlantic Treaty Organization, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17072.htm por.: Traité de Bruxelles (17 mars 1948), [w:] Evénements Historique, 1945-1949. L'ère des précurseurs, L'idée européenne, La coopération militaire, L'Union Occidentale, Le Traité de Bruxelles. Źródło: Centre Virtuel de la connaissance sur l'Europe: <http://www.ena.lu/mce.cfm>, (12.12.2007). Omówienie patrz: M. Morawiecki, Unia Zachodnioeuropejska, „Sprawy Międzynarodowe” 1962, nr 3, s. 63-65. Por.: C. Zorgbibe, Histoire de la construction européenne, Paris 1993, s.17-19. oraz P. Żurawski vel Grajewski, Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny, Warszawa 2012, s.215-216.

2 Szerzej patrz: W. Bokajło: Koncepcja Europy Konrada Adenauera i jej realizacja w praktyce politycznej w latach 1945-1954, Wrocław 1995, s.96-197. Por.: C. Zorgbibe, op.cit., s.27-32; J. Krasuski, Historia RFN, Warszawa 1987, s.180-184, 186-189, 218-234, 242-249, 255-259, 265-267.

3 Szerzej o UZE i EWP patrz: P. Żurawski vel Grajewski, op.cit., s.247-249 oraz W. Flera, Ewolucja Unii Zachodnioeuropejskiej, [w:] „Integracja Europejska. Implikacje dla Polski”, pod red. J. Czuputowicza, Kraków 1999, s. 375-404.

nas będą okoliczności narodzin tego pomysłu politycznego, czynniki, które wpłynęły na jego powstanie i rozwój, główni jego promotorzy i ich motywy, ewolucja całej koncepcji w minionych 30 latach, struktury, które na jej bazie tworzono lub usiłowano stworzyć i przyczyny porażki, która jak dotąd była udziałem tego typu prób. Dociekać będziemy także źródeł słabości Unii Europejskiej w omawianej dziedzinie i odpowiemy na pytanie czy ta słabość jest cechą trwałą, czy też przezwyciężalną i dlaczego taki właśnie, a nie inny ma ona charakter.

Rozważania zakończone są w każdej z analizowanych części szczegółowymi wnioskami i rekomendacjami dla Polski, które są w istocie konkluzjami dotyczącymi całej wschodniej flanki UE z zastrzeżeniem różnic potencjałów poszczególnych wchodzących w jej skład państw.

Część I

EUROPEJSKA AUTONOMIA STRATEGICZNA

(Streszczenie)

Geneza i pierwotne cele

Teza 1 - Warunkiem podstawowym powstania idei niezależnej od USA europejskiej polityki zagranicznej i autonomicznych europejskich zdolności wojskowych było ustanie po zakończeniu zimnej wojny całościowego zagrożenia dla strategicznych interesów bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE oraz jej wymiar wojskowy - Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) są wytworem pozimnowojennego okresu braku poczucia zagrożenia egzystencjonalnego Europy i próbą uzyskania przez UE zdolności do stabilizowania swego sąsiedztwa w warunkach braku woli politycznej USA angażowania własnych sił i środków dla rozwiązywania innych niż podstawowe (istnienie, niepodległość i integralność terytorialna, biologiczny byt narodu) problemów bezpieczeństwa europejskich sojuszników. Europejska Autonomia Strategiczna (jakkolwiek ją oficjalnie nazwiemy), mająca być wytworem WPZiB, była zatem od swego zarania mechanizmem w zakresie wspólnego bezpieczeństwa (collective security), budowanym dla osiągnięcia zdolności UE do **eksportu stabilizacji**, a nie do wspólnej obrony (collective defence). Konieczność nabycia przez UE tego typu zdolności została uświadomiona elitom europejskim przez wojny jugosłowiańskie 1991-1999 i cała konstrukcja rozwijana była do przełomu wieków pod wpływem tego doświadczenia. Osobnym nurtem i motywem jest wola uwolnienia się od dominacji amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa w sytuacji braku poczucia zagrożenia po 1991 r., szczególnie żywa we Francji, a narastająca sinusoidalnie w Niemczech.

Teza 2 – Postępujące od 1990 r. przekierowanie amerykańskiej aktywności wojskowej poza Europę i odmowa wojskowego angażowania się USA w stabilizację sąsiedztwa UE po 2010 r. (decyzja o zakończeniu operacji bojowych w Iraku), skutkują narastającymi problemami, wynikającymi z destabilizacji Bliskiego Wschodu i Afryki, stwarzając wyzwanie dla UE w zakresie nabycia zdolności do prowadzenia ekspedycyjnych operacji wojskowych w wyżej wymienionych regionach. Jest to szczególnie istotne dla państw południowej flanki UE, zagrożonych płynącymi z tych obszarów impulsami destabilizacyjnymi (imigracja, terrorizm, brak stabilności dostaw surowców energetycznych). Nie determinuje to jednak ani nie przesądza czy ma być to zdolność absolutnie samodzielna, czy też wspomagana przez USA.

Kontestowanie przez liczne państwa UE w tym Niemcy, przyjętego w 2014 r. na szczycie NATO w Newport obowiązku wydawania 2 % PKB na obronność **podważa** realność uzyskania samodzielnych zdolności ekspedycyjnych UE. **Niechęć do pokrywania kosztów budowy wspólnych ze Stanami Zjednoczonymi** (a więc dla poszczególnych udziałowców – tańszych) **zdolności wojskowych, jest bowiem negatywną przesłanką do prognozowania ewentualnej możliwości zbudowania przez państwa członkowskie UE tego typu zdolności samodzielnie**, a zatem przy zwiększonych kosztach własnych.

Teza 3 - Autonomizacja europejskiej polityki obronnej – tzn. militarnego wymiaru WPZiB to projekt zmierzający do nadania UE zdolności do przeprowadzania interwencji wojskowych poza terytorium Wspólnot, a nie do obrony swego terytorium.

WPBiO (i jej wcześniejsze mutacje – natowska Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony - ETBiO i unijna - Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony - EPBiO) były zaprojektowane jako instrument misji ekspedycyjnych, a nie obrony terytorialnej. Miały służyć eksportowi stabilizacji poza granice UE, a nie obronie terytorium jej państw członkowskich. Świadczą o tym zarówno struktura wojskowa (zawodowe siły interwencyjne, nieliczne i przeznaczone do działania w warunkach własnej miażdżącej przewagi technologiczno-organizacyjnej), jak i pierwotne zadania postawione przed mającymi powstać siłami zbrojnymi w dyspozycji UE (wcześniej UZE), określone w Deklaracji petersberskiej z 1992 r. i uzupełnione w Traktacie lizbońskim z 2007 r. Deklaracje prawne zawarte w traktatach, a dotyczące obrony terytorialnej, mają charakter retoryczno-ozdobny i nie zmieniają rzeczywistości, wynikającej z przyjętych założeń techniczno-wojskowych. Terminy *obrona i obronna*, w odniesieniu do rzeczonych polityk UE, należy zatem traktować jako wyraz poprawności politycznej. W istocie chodzi o ekspedycyjną zdolność do wojskowych interwencji zagranicznych.

Teza 4 – Brexit odbiera wszelkie nadzieje na zgromadzenie w ramach WPBiO i oddanie do dyspozycji UE liczącego się potencjału wojskowego, istotnie przekraczającego potencjał francuski.

Jedynym momentem, gdy integracja europejska w dziedzinie wojskowej nabierała pozorów realności, były chwile wspierania jej przez Wielką Brytanię z czołowym przykładem deklaracji z Saint Malo z 1998 r. Warunkiem zbudowania liczącego się potencjału militarnego UE jest bowiem współpraca brytyjsko-francuska. Francusko-niemieckie próby z 2003 r. zbudowania Europejskiej Unii Obronnej zakończyły się kompromitującym fiaskiem szczytu w Tervuren. Brexit oznacza zatem faktyczne przekreślenie bazy materialnej wszelkiej poważniejszej unijnej polityki wojskowej, której bez potencjału Armii Brytyjskiej prowadzić się nie da. Jednocześnie Brexit zaostrza obawy o antyamerykańskość ewentualnej konstrukcji unijnej w dziedzinie wojskowej, co z kolei odstręczać będzie od tego projektu państwa proamerykańskie (proatlantyckie) w łonie UE i tym samym przyczyniać się do jego dalszego osłabienia. Trend ten mógłby być odwrócony wyłącznie w sytuacji porzucenia NATO przez USA i przejścia Waszyngtonu do otwartej polityki neoizolacjonistycznej, co jest mało prawdopodobne.

Teza 5 – 25 lat po Maastricht tłumaczenie nieskuteczności WPZiB oraz WPBiO „młodością i niedojrzałością, świeżo tworzonych struktur unijnych” jest już niemożliwe. Przyczyny słabości UE w wymienionych dziedzinach są inne i nie znikną wraz z upływem czasu.

Teza 6 – Podejmowana przez rząd niemiecki kanclerza Olafa Scholza próba budowy Europejskiej Suwerenności Strategicznej (ESS) albo zostanie zablokowana przez sprzeciw broniących swej suwerenności państw członkowskich, albo doprowadzi do wykształcenia się dwóch wzajemnie skłóconych kręgów integracyjnych w łonie UE - rdzenia „federalistów” i kręgu zewnętrznego „niepodległościowców”. Rdzeń państw, które przyjmą koncepcję ESS będzie absolutnie zdominowany przez Niemcy i słabnącą Francję, a polityka UE, prowadzona przez powołane w jego ramach instytucje będzie realizacją wypadkowej interesów obu tych mocarstw. Należące doń mniejsze państwa w istocie utracą suwerenność w zakresie objętym integracją w ramach ESS. Pozostający poza ową konstrukcją krąg zewnętrzny - państw zachowujących suwerenność, będzie narażony na stałe polityczne spięcia z mocarstwami rdzenia UE, uznającymi ten stan rzeczy za dowód „antyeuropejskości” tych, którzy nie poddadzą się integracji w ramach ESS. Koncepcja ta pogłębi więc podziały w łonie UE, a wobec faktu, że spory dotyczyć będą fundamentalnych interesów narodowych, wśród których naczelną miejsce zajmuje bezpieczeństwo, grozić ona będzie poważnymi wstrząsami w UE. Jest zatem wysoce prawdopodobne, że po podjęciu próby wprowadzenia jej w życie i zderzeniu z rzeczywistością, umrze ona śmiercią naturalną lub zostanie sprowadzona do wymiaru rytualno-retorycznego, jak wszystkie jej poprzedniczki.

Teza 7 - Zmiana natury wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa po 2008-2014

Wznowienie zagrożenia rosyjskiego po 2008 r. (dostrzeżone na Zachodzie dopiero po 2014 r.) i destabilizacja na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej po 2010 r. zmieniły sytuację – tzn. usunęły poczucie stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Percepcja zagrożeń nie jest jednak jednolita w skali całej UE. Wschodnia flanką Unii Europejskiej obawia się Rosji, południowa – radykalnych islamistów; wschodnia potrzebuje rozwoju zdolności obrony własnego terytorium, południowa – rozwoju zdolności ekspedycyjnych, tzn. stłumienia źródeł destabilizacji poza własnymi granicami. Wschodnia flanką UE stoi w obliczu zagrożenia natury strictly wojskowej i musi przygotowywać się do odparcia zbrojnej agresji potężniejszego od niej podmiotu (Rosji) na własne terytorium, jest zatem skłonna do zwiększania wydatków na broń narodowe, rozbudowę ilościową i jakościową wojska oraz zacieśniania więzów z USA i NATO. Siła wojskowa jest natomiast jedynie drugorzędym instrumentem stabilizowania południowego sąsiedztwa UE. Flanką południową Unii w odniesieniu do państw basenu Morza Śródziemnego i Afryki stoi bowiem przede wszystkim przed wyzwaniem ekonomiczno-społecznym, a nie militarnym. Czynnikiem wojskowy jest niezbędnym elementem operacji stabilizacyjnych na Czarnym Łądzie i w Oriencie, ale ani nie najważniejszym, ani nie jedynym rozstrzygającym. W wymiarze siłowym, UE dla stawienia czoła wyzwaniom tam się rodzącym potrzebuje zdolności policyjnych i wywiadowczych (ochrona granic przed imigrantami i własnego terytorium i obywateli przed terrorystami). Nie grozi jej najazd zbrojny z tego kierunku⁴. Potrzeby militarne południowej flanki UE mają więc naturę wyzwania wojskowego w wymiarze ekspedycyjnym (np. ewentualne rozbicie kolejnych wcieleń ISIS oraz interwencje w Sahelu, gdzie przeciwnikiem będą milicje plemienne) w terminie i skali wybranych przez nią samą. Ma ona przewagę technologiczno-organizacyjną nad przeciwnikiem (odwrotnie niż flanką wschodnią wobec Rosji), a jej problemem nie jest brak środków, lecz woli politycznej. Nie musi przygotowywać się do odparcia klasycznej agresji i nie potrzebuje rozbudowy ilościowej swych sił zbrojnych. Usprawnienie WPBiO może być dla niektórych jej państw (Francja) atrakcyjnym sposobem wzmocnienia własnych zdolności ekspedycyjnych w skali, formie i w kierunku (Sahel) odpowiadających ich interesom politycznym.

⁴ Biscop, Kill the Battlegroups, Egmont, Royal Institute for International Relations, 18 November 2021, <https://www.egmontinstitute.be/kill-the-battlegroups/>.

Teza 8 - Zachowanie Niemiec (i Francji) w obliczu groźby rosyjskiego najazdu na Ukrainę zburzyło zaufanie Europy Środkowowschodniej i Skandynawii do Berlina i w sposób fundamentalny podważyło możliwość realizacji niemieckiego programu federalizacji UE pod przewodnictwem RFN.

Niemieckie trwanie przy realizacji projektu Nord Stream 2, a szczególnie odmowa dostaw uzbrojenia dla zagrożonej rosyjskim najazdem Ukrainy i przeciwdziałanie takim dostawom ze strony innych państw zostało powszechnie w Europie Środkowej, Skandynawii i licznych państwach Europy Zachodniej odebrane jako postawa de facto prorosyjska, podważająca solidarność w łonie NATO i zagrażająca bezpieczeństwu europejskiemu. W tych warunkach forsowanie opartego na procedurze większościowej systemu decyzyjnego WPZiB pod hasłem Europejskiej Autonomii Strategicznej lub Europejskiej Suwerenności Strategicznej pod egidą Niemiec i Francji stało się bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Wiarygodność odwoływania się Niemiec do haseł moralnych (demokracja, wartości europejskie) także gwałtownie spadła.

Ocena zdolności politycznych WPZiB

WPZiB, a szczególnie WPBiO, z uwagi na międzyrządowy charakter procesów decyzyjnych i zasadniczo obowiązującą w nich regułę jedności (mimo procedur jej osłabiania przez opting out i tzw. weto konstruktywne – niewstrzymujące działania koalicji chętnych) jest strukturą słabą politycznie, niezdolną do podejmowania jednoznacznych ostrych i szybkich decyzji, długotrwałego wysiłku i do konsekwentnego działania wobec zdeteminowanego agresora. Ma nawet problemy ze skalą i tempem reakcji w sytuacji braku przeciwnika tzn. w warunkach katastrof naturalnych (np. trzęsienia ziemi na Haiti 2010). Próba odejścia od reguły jedności i przyjęcia procedury głosowania większościowego w oparciu o przelicznik demograficzny, obowiązujący w Radzie UE w innych dziedzinach integracji europejskiej, doprowadziłaby zaś do podziału UE na stałych zwycięzców (lobby śródziemnomorskie) i stałych pokonanych (państwa wschodniej flanki) i w konsekwencji do rozpadu UE. Słabość instytucjonalna procesu decyzyjnego jest zatem nieusuwalna. Słabość polityczna WPZiB wynika zaś z braku zaplecza politycznego – obywateli gotowych do poświęceń w imię UE (braku politycznego demosu europejskiego), a nie z dystrybucji uprawnień czy to między instytucjami UE czy między UE a państwami członkowskimi. Jest więc również nieusuwalna. WPZiB mogłaby na krótko zyskać na skuteczności tylko w wypadku zdominowania UE przez koncert mocarstw (w praktyce RFN i Francję) i narzucanie przez „główny nurt integracji europejskiej” swej woli i swych interesów pozostałym krajom. Ku temu w istocie zmierza wspomniana koncepcja Europejskiej Suwerenności Strategicznej. Stan taki byłby jednak niestabilny i skończyłby się rozpadem konstrukcji wskutek buntu państw w niej upośledzonych. WPZiB nie ma zatem perspektyw na trwałe osiągnięcie skuteczności w wymiarze strategicznym tzw. „wysokiej polityki” i w odniesieniu do silnych podmiotów zewnętrznych. Może oczywiście wpływać na ograniczoną skalę i przez pewien czas na podmioty słabsze (np. Mołdawię) lub w określonych wymiarach głównie „niskiej polityki” (reguły wizowe Schengen, sankcje ekonomiczne, procedury antydumpingowe, normy działania podmiotów zewnętrznych na terytorium UE) na podmioty silniejsze.

Najsilniejszym narzędziem oddziaływania UE na zewnątrz była jej zdolność do tworzenia perspektywy członkostwa w Unii dla państwa, które sobie tego życzyło. Perspektywa ta stanowiła dźwignię wpływów i interesów UE w państwach kandydujących. Instrument ten w związku z wygaśnięciem woli politycznej (brak zgody wyborców w wiodących państwach Europy Zachodniej) kontynuowania procesu poszerzania UE już nie istnieje w liczącej się skali. Narzędzia ekonomiczne i prestiż polityczny UE po 2010 r. gwałtownie słabną w związku z kryzysem finansów strefy euro, pochłaniającym olbrzymie środki na stabilizację dotkniętych nim państw, oraz w związku z kryzysem migracyjnym i falą eurosceptycyzmu w samej Unii. Gospodarcze skutki trzeciego z rzędu kryzysu, tzn. kryzysu COVID-owego, dodatkowo ograniczają zdolność UE tak do finansowania zbrojeń⁵ niezbędnych do budowy Europejskiej Autonomii Strategicznej, jak i do skutecznego wykorzystywania jako instrumentu unijnej polityki zagranicznej programów pomocowych opartych na budżecie UE. Programy te naturalnie istnieją, ale problemem jest skala ich oddziaływania, która nie osiąga poziomu strategicznego, a jedynie wizerunkowy. W rezultacie WPZiB cierpi na drastyczny niedobór skutecznych instrumentów działania. Trend ten będzie się nasilał.

Rosja (także USA) nie traktują Unii Europejskiej jako liczącego się aktora sceny międzynarodowej. Wolą ustalenia w gronie mocarstw (np. format normandzki). Wynika to z dokonanej przez te mocarstwa właściwej oceny realiów unijnych i takiej identyfikacji centrów decyzyjnych UE i nie ulegnie zmianie.

Ocena zdolności wojskowych WPBiO

Wielkość operacyjnych sił wojskowych WPBiO (dyskurujące teoretycznie w parach – w praktyce często pojedynczo z uwagi na wakaty – wielonarodowe grupy bojowe UE po ok. 1500 żołnierzy każda, bez komponentu transportu lotniczego i satelitarne systemu C4ITS)⁶ wskazuje, że w istocie mogłyby one być skutecznie użyte w operacjach o niskiej intensywności bojowej (misje ratunkowe i humanitarne, stabilizacja pokonfliktowa). Misje o wysokiej intensywności bojowej (założywszy trudną lub niemożliwą do uzyskania zgodę polityczną państw członkowskich UE lub co najmniej państw kontrybutorów danej grupy bojowej) mogą być skutecznie prowadzone jedynie w odniesieniu do milicji plemiennych Afryki Subsaharyjskiej, a i to przy założeniu wsparcia logistyczno-transportowego i satelitarно-komunikacyjnego z USA. Wśród państw członkowskich

⁵ Przegląd stanu finansowania zbrojeń w poszczególnych państwach członkowskich UE i w Wielkiej Brytanii w warunkach pandemii COVID-19 patrz: C. Brustlein, Collective Collapse Or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era, « Études de l'Ifri, Focus stratégique » 103, Paris February 2021, s.12-98.
⁶ Command, control, communication, computing, intelligence, target surveillance.

UE zdolność do prowadzenia satelitarnego zwiadu elektronicznego na potrzeby wojska osiągnęła także Francja, co jest jednak wytworem jej współpracy technologicznej z Rosją i nie obejmuje całego spektrum C4ITS.

Wnioski dla Polski i wschodniej flanki UE

WPZiB jako instrument promocji interesów politycznych RP poprzez ich wmontowywanie w politykę UE ma znaczenie malejące i trend ten będzie się pogłębiał.

WPBiO jako narzędzie wzmocnienia wojskowego Polski jak też i całej wschodniej flanki UE w razie agresji rosyjskiej jest czynnikiem bez znaczenia. Wynika to zarówno z jej słabości wojskowej, jak i z faktu, że jest wysoce nieprawdopodobne, by w razie wojny Polska (wschodnia flanką Unii) otrzymała jakąkolwiek pomoc wojskową z UE, której nie otrzymałaby z NATO na mocy art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Wniosek ten w pełni odnosi się też do PESCO.

Podjęte przez Polskę próby stworzenia z polskiego udziału w misjach wojskowych UE (Czad, Kongo) „waluty politycznej” do „kupowania” poparcia głównych mocarstw Unii (Niemiec i Francji) dla polskich projektów polityki zagranicznej i poszanowania interesów wschodniej flanki UE, w tym polskich, okazały się nieskuteczne (sprzeciw RFN i Francji wobec MAP dla Gruzji i Ukrainy, Nord Stream 1 i 2, Mistrale, budowane przez niemiecki Rheinmetall Centrum Szkolenia Wojsk Lądowych w Mulino pod Nowogrodem Niżnym, odmowa przyznania Polsce miejsca stałego obserwatora na szczytach eurogrupy itd.).

Mimo wyżej wykazanych słabości WPZiB oraz WPBiO nie ma żadnego powodu, ani celu politycznego leżącego w interesie RP, który usprawiedliwiłoby publiczne lekceważenie obu tych struktur i płacenie ceny politycznej (opinii złego Europejczyka) za deklaracje o tym, że „król jest nagi”.

PESCO - Próba reanimacji integracji europejskiej w dziedzinie wojskowej

Do PESCO mogą przystąpić państwa posiadające „dorobek w europejskiej współpracy obronnej” (np. kontrybutorzy grup bojowych UE) i gotowe do zwiększania nakładów na zakup uzbrojenia, uruchamiania wielonarodowych programów zbrojeniowych, harmonizacji planowania obronnego, budowy wspólnych jednostek wojskowych, wzmacniania interoperacyjności sił zbrojnych z innymi partnerami, większej współpracy w logistyce, szkoleniu itp. Programy realizowane w PESCO mają być uprzywilejowane w dostępie do środków EFO.

Pod wpływem Niemiec, nie chcących tworzyć wrażenia prowokowania kolejnych podziałów w UE, Rada Europejska określiła PESCO jako „inkluzyjne i ambitne”, tzn. zmierzające do włączenia do współpracy wielu państw, a jednocześnie przynoszące wymierne rezultaty. Jest to cel nieosiągalny. W praktyce najprawdopodobniejszym scenariuszem budowy PESCO jest dyrektoriat niemiecko-francuski z dekoracyjną rolą pozostałych państw. Rzeczywistym celem Niemiec (poza wizerunkowym podkreśleniem swej proeuropejskości) jest przy tym zdobycie instrumentu zdominowania rynku zbrojeniowego UE przez firmy niemieckie. Podobne zamiary ma Francja w odniesieniu do swoich firm zbrojeniowych, ale Paryż chciał także zrealizować cel polityczno-wojskowy - tzn. uzyskać militarne wsparcie francuskich operacji wojskowych w Sahelu kontyngentami pozostałych państw unijnych. Ten ostatni cel w ramach PESCO nie został osiągnięty.

Wychładzanie relacji Francji i RFN z USA na bazie anty-Trumpizmu wzmocniało antyamerykański wydźwięk PESCO. Przedstawianie PESCO jako alternatywy dla „tracących wiarygodność sojusznicy Stanów Zjednoczonych” było przy tym retoryką tyleż pustą (z uwagi na nieprzewidywalną europejską niewydolność wojskową), co pokrętną – sprzeciw w Europie Zachodniej budził amerykański nacisk na wzrost europejskich wydatków zbrojeniowych (NATO-wski wymóg 2% PKB), tak jakby zdolności wojskowe w ramach PESCO można zbudować bez wzrostu wydatków zbrojeniowych.

Europejska Suwerenność Strategiczna

Od jesieni 2021 r. w związku z powstaniem nowego rządu w Niemczech i przyjęciem przezeń, jako jednego z celów jego polityki unijnej, koncepcji Europejskiej Suwerenności Strategicznej (ESS), proces integracji europejskiej w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa (nie tylko wojskowego, ale także energetycznego, migracyjnego itd.) zyskał, słabo wcześniej w nim obecne znaczenie (wyjątek stanowiła nieudana próba podjęta na kanwie stworzenia na bazie traktatu amsterdamskiego wspólnych strategii UE przyjmowanych w głosowaniu większością kwalifikowaną) jako potencjalny instrument pogłębienia parapaństwowego charakteru UE. To na tym polu miałyby się bowiem dokonać rozstrzygający dla kształtu Unii transfer suwerenności w zakresie objętym pojęciem ESS z państw członkowskich do instytucji unijnych zdominowanych przez Niemcy i Francję. Temu celowi ma służyć proponowane przez Berlin i Paryż wprowadzenie zasady podejmowania decyzji w Radzie UE także w zakresie WPZiB w oparciu o kwalifikowaną większością głosów. Postawa Niemiec wobec wojskowego zagrożenia Ukrainy przez Rosję w drastyczny sposób podważa zaufanie do Berlina jako ośrodka, któremu można by powierzyć przemożny wpływ na kształt bezpieczeństwa europejskiego. W sposób fundamentalny zmniejsza to prawdopodobieństwo realizacji niemieckiej koncepcji ESS.

Wnioski dla Polski i wschodniej flanki UE

Wymiar wojskowy: Europejska Autonomia Strategiczna – podobnie jak wcześniejsze formy współpracy militarnej w ramach UE nie doprowadzi do stworzenia realnej europejskiej zdolności do projekcji siły wojskowej w skali innej niż wymogi operacji w Sahelu. Nie ma ona zatem znaczenia obronnego (w rozumieniu obrony terytorium UE) lecz ekspedycyjne w polu interesów francuskich. W swym wymiarze militarnym jest więc, z polskiego punktu widzenia, w najlepszym wypadku bezwartościowa, a w najgorszym będzie elementem generowania kosztów. Koszty te jednak będzie

można marginalizować pod warunkiem stworzenia w ramach EAS mechanizmu decyzyjnego, umożliwiającego Polsce i innym państwom w podobnej sytuacji (tzn. krajom wschodniej flanki NATO i Skandynawom) złamanie grożącego w EAS monopolu decyzyjnego dyrektoriatu francusko-niemieckiego. Niemożność zdobycia takiego monopolu będzie skutkowałą utratą zainteresowania całym pomysłem przez oba mocarstwa i jego obumarciu.

Wymiar integracji przemysłów zbrojeniowych - konstrukcją bezpośrednio poprzedzającą EAS jest PESCO, a integracja przemysłów zbrojeniowych państw członkowskich UE w jego ramach jest tym wymiarem PESCO, w którym czai się główne zagrożenie dla interesów Polski. Koordynacja programów zbrojeniowych w warunkach dominującego wpływu RFN i Francji na ich kształt wiodłaby do poważnych konsekwencji budżetowych, tzn. modelowania polskich wydatków wojskowych stosownie do potrzeb zbytu niemieckiego i francuskiego przemysłów zbrojeniowych oraz francuskich potrzeb ekspedycyjnych. Programy użyteczne dla osiągnięcia związanych z tymi potrzebami celów mogłyby liczyć na dotacje z Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO), inne zaś zapewne miałyby z tym problemy. W związku z ograniczoną naturą środków budżetowych przeznaczanych na zbrojenia, odbywałoby się to więc kosztem finansowania programów zbrojeniowych Wojska Polskiego, związanych z potrzebami obrony terytorium państwa. Nastąpiłby bowiem powrót priorytetów ekspedycyjnych w miejsce priorytetu obrony terytorium RP i stosownie do tego kształtowana byłaby struktura wydatków, stymulowana dostępnością lub nie pieniędzy z EFO i zobowiązaniami politycznymi do koordynacji programów zbrojeniowych.

Problem Niemiec jako państwa ramowego środkowoeuropejskich struktur wojskowych w ramach EAS i/lub NATO - osobnym problemem są niemieckie ambicje bycia państwem ramowym dla środkowoeuropejskich struktur wojskowych czy to w łonie NATO czy też UE. Formuła PESCO mogłaby być dziedziną łączenia pozycji i zobowiązań Niemiec w obu tych organizacjach. Potęga gospodarcza RFN czyniłaby z niej naturalnego administratora rozwoju struktur wojskowych naszej części kontynentu. Berlin zapewne skutecznie pełniłby tę rolę w czasach pokoju. Jednocześnie jednak, w razie zagrożenia ze strony Rosji, głęboki pacyfizm niemieckiej opinii publicznej (szczególnie w warunkach perspektywy wojny z Rosją w obronie Polski czy państw bałtyckich) doprowadziłby raczej do masowych protestów ulicznych a zapewne także appeasementowej postawy Bundestagu i w konsekwencji paraliżu jakiegokolwiek rządu, który chciałby wykonać swoje zobowiązania, niż do wypełnienia owych zobowiązań. W tych warunkach niemieckie administrowanie (rola państwa ramowego) ewentualną środkowoeuropejską strukturą wojskową w ramach EAS i/lub PESCO przenikającego się z NATO spowodowałoby paraliż tejsz struktur. W interesie Polski nie leży zatem przyznanie Niemcom roli państwa ramowego europejskich czy też natowskich struktur wojskowych w naszym regionie, a gdyby to jednak nastąpiło, Polska nie powinna być członkiem tych struktur właśnie z uwagi na groźbę ich sparaliżowania przez Niemców (Uwaga – Niemców, nie Niemcy, zagrożenie nie wynika z decyzji państwowej Niemiec, lecz z niezdolności niemieckiej klasy politycznej do uzyskania poparcia niemieckiej opinii publicznej dla wielkoskalowego wysiłku wojennego w razie rosyjskiej agresji na wschodniej flance NATO). Czynnikiem wiodącym w zakresie struktur wojskowych w naszym regionie muszą pozostać Stany Zjednoczone. W razie ich mało prawdopodobnego wycofania się z nich, nie ma możliwości zastąpienia ich jakimkolwiek innym czynnikiem o zbliżonym choćby potencjale oddziaływania.

Rekomendacja dla Polski i wschodniej flanki UE

Kluczowym zagadnieniem dla określenia stanowiska Polski wobec Europejskiej Autonomii Strategicznej nie jest skala ambicji UE w tym wymiarze (ambicje te są sprzeczne z polskimi priorytetami bezpieczeństwa, ale są też nierealistyczne i nie zostaną spełnione) lecz zdolność Polski, lub brak takowej zdolności, w zakresie wypracowania modelu decyzyjnego zarządzania tą strukturą w sposób uniemożliwiający zmuszanie Polski do czy to wysyłania wojska w misjach nie wynikających z interesu RP, czy też do kształtowania polityki zbrojeniowej niezgodnej z potrzebami obronnymi Rzeczypospolitej.

Polska (państwa wschodniej flanki UE) nie ma instrumentów zaradzenia nieskuteczności WPBiZ, a szczególnie WPBiO, nie powinna więc angażować swych sił i środków innych niż symboliczne w próby ich zreformowania. Realna autonomizacja bezpieczeństwa europejskiego, groźna dla spójności NATO, jest z kolei mało prawdopodobna z uwagi na słabość WPBiO i takież rokowania dla PESCO i ewentualnych kolejnych konstrukcji w ramach Europejskiej Autonomii Strategicznej. Nie ma zatem potrzeby angażowania się w jej zwalczanie i płacenia kosztów politycznych takiej walki. Uznając niską efektywność WPZiB i faktyczny brak WPBiO oraz negatywne prognozy co do skuteczności PESCO i EAS nie należy tego publicznie przyznawać. Pozycja Rzeczypospolitej w odniesieniu do tych struktur powinna wynikać z potrzeb wizerunkowych. Deklaratywne poparcie Europejskiej Autonomii Strategicznej z zastrzeżeniem zasady nie dla 3 D (duplication, decoupling, discrimination) w relacjach UE-NATO jest stanowiskiem optymalnym. Niesprawny proces decyzyjny WPBiO, słabość polityczna (brak poparcia wyborców w państwach członkowskich UE) i jej niewydolność techniczno-wojskowa (transport, systemy satelitarne) uniemożliwiający de facto angażowanie większych sił wojskowych pod flagą UE, nie są dla Polski problemem. Siły wojskowe UE nie mają bowiem szansy wykraczać poza potencjał NATO. Fakt, iż najbardziej prawdopodobnym politycznie obszarem ich użycia byłaby Afryka Subsaharyjska sprawia, że każda realna operacja WPBiO w ramach Europejskiej Autonomii Strategicznej odbywałaby się poza polem bezpieczeństwa RP i z polskiego punktu widzenia byłaby kosztem. Nieskuteczność koncepcji stworzenia z udziału Wojska Polskiego w misjach UE „waluty politycznej” powoduje zaś, że ponoszenie takich kosztów jest niecelowe. W tej sytuacji względny paraliż WPBiO i przewidywany paraliż EAS w zakresie operacji bojowych jest dla Polski korzystny. Pozwala deklorować poparcie

(z zastrzeżeniem nie dla 3D) dla samej koncepcji integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, unikając realnych kosztów jej działania w wymiarze wojskowym.

W odniesieniu do WPZiB i Europejskiej Autonomii Strategicznej należy zdecydowanie odrzucić wszelkie koncepcje oparcia decyzji o kierunkach polityki i o użyciu wojska na procedurach większościowych, bezwzględnie broniąc zasady jednomyślności, osłabianej co najwyżej jak dotąd zasadą działania koalicji chętnych i prawem pozostałych do opting out. Procedura decyzyjna oparta na większości kwalifikowanej wiodłaby bowiem do dominacji niemiecko-francuskiej, aż po zdolność narzucania Polsce i całej wschodniej flance UE polityki Berlina i Paryża, mającej charakter antyatlantycki i prorosyjski.

W wymiarze integracji przemysłów zbrojeniowych istnieje potrzeba skonstruowania takiego systemu decyzyjnego, który łamałby dominację dyrektoriatu niemiecko-francuskiego i zapewniał innym państwom, w tym Polsce, dostateczny wpływ na przyjmowane zasady, tak by państwa członkowskie UE zachowały pełną swobodę formułowania każdej swojej własnej polityki zbrojeniowej, stosownie do swych potrzeb. W wymiarze decyzji dotyczących struktury i celów Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) lub jego kolejnych mutacji oraz dystrybucji w jego ramach środków finansowych należy zaś wydzielić dwa jego moduły - jeden do finansowania zdolności z zakresu obrony terytorium państw członkowskich UE (priorytetowy dla zagrożonych przez Rosję państw wschodniej flanki) i drugi – przeznaczony do finansowania rozwoju zdolności ekspedycyjnych - priorytetowych dla flanki południowej. Pozwoli to na uniknięcie zdominowania całej konstrukcji przez potrzeby Południa i umożliwi wyodrębnienie funduszy możliwych do wykorzystania dla rozwoju zdolności potrzebnych na Wschodzie.

W obu wskazanych dziedzinach (zbrojeniowym i operacyjnym) Europejskiej Autonomii Strategicznej w jej wymiarze wojskowym kluczowe jest uznanie, że państwa muszą zachować samodzielność decyzyjną co do skali i struktury swych zbrojeń narodowych oraz co do użycia swych wojsk (i skali ich użycia) w operacjach ekspedycyjnych (out of area) prowadzonych w ramach Europejskiej Autonomii Strategicznej. Operacje strictly obronne – na terytorium UE powinny podlegać kompetencji NATO, a nie UE (z uznaniem odrębności zasad dla państw członkowskich UE nie należących do NATO, a określanych w ramach relacji NATO-dane państwo). Za tę cenę i na takich warunkach możemy poprzeć Europejską Autonomię Strategiczną wiedząc (choć nie wyrażając tego głośno), że nie osiągnie ona nigdy rzeczywistej zdolności operacyjnej.

Koncepcja Europejskiej Suwerenności Strategicznej, rozumianej jako transfer suwerenności w dziedzinie bezpieczeństwa z państw członkowskich do unijnego centrum, **jest dla Polski absolutnie nie do przyjęcia i powinna być w całości odrzucona**. Nie ma w tym zakresie miejsca na rozwiązanie kompromisowe. Jest tak, gdyż proponowany w jej ramach mechanizm podejmowania decyzji w oparciu o większość kwalifikowaną wiodłaby do absolutnej dominacji Niemiec i Francji i narzucania ich woli politycznej w dziedzinie polityki bezpieczeństwa z prawnie dopuszczalnym łamaniem sprzeciwu innych państw poprzez ich przegłosowywanie. Groziłoby to wplątaniem Polski w rywalizację z USA z jednoczesnym appeasementem Berlina i Paryża w stosunku do Moskwy i mogło wieść do najtragiczniejszych konsekwencji. Czas pokaże, czy istnieje potrzeba zaangażowania się Polski w zwalczanie tej koncepcji i płacenia ceny takiej aktywności, czy też ESS jako pomysł skrajnie nierealistyczny, umrze śmiercią naturalną, jak wiele wcześniejszych inicjatyw unijnych w tej dziedzinie. Gdyby jednak koncepcja ESS była dyskutowana na poważnie, Polska będzie musiała się jej sprzeciwić, pod groźbą utraty niepodległości i pełnego uprzedmiotowienia w relacjach międzynarodowych.

Sojusznikami Polski w walce o pożądaną kształt procesu decyzyjnego w ramach WPZiB, WPBiO, PESCO i EAS oraz w sprzeciwie wobec ESS mogą być państwa wschodniej flanki NATO (B9) i państwa skandynawskie pozbawione ambicji ekspedycyjnych, mające status opting out z WPZiB (Dania), cieszące się prestiżem bycia „starym Zachodem” i posiadające silne zasoby sieciowe (tzn. lojalnych urzędników rozmieszczonych w rozmaitych strukturach UE i NATO, co pozwala im na skuteczne wpływanie na procesy decyzyjne struktur administracyjnych obu organizacji).



**EUROPEJSCY
KONSERWATYŚCI
I REFORMATORZY**

EUROPEJSKA AUTONOMIA STRATEGICZNA

Wnioski z prób zbudowania europejskiej autonomii strategicznej po 1991 r. i perspektywy jej powstania w przyszłości (Rozwinięcie)

Niżej zaprezentowane rozważania służą udowodnieniu prawdziwości pięciu zasadniczych tez, odnoszących się do przyczyn, natury, celów i perspektyw rozwoju procesu integracji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa począwszy od końca zimnej wojny, symbolizowanego przez rozpad Związku Sowieckiego, aż po dzień dzisiejszy – tzn. początek roku 2022. Obejmują zatem okres od powstania koncepcji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE aż po próby ukształtowania jej w formie Europejskiej Autonomii Strategicznej i Europejskiej Suwerenności Strategicznej i kryzys związany z groźbą wielkoskalowej rosyjskiej agresji zbrojnej na Ukrainę. Udowodniane tezy są następujące:

Teza 1 - Warunkiem podstawowym powstania idei niezależnej od USA europejskiej polityki zagranicznej i autonomicznych europejskich zdolności wojskowych było ustanie po zakończeniu zimnej wojny całościowego zagrożenia dla strategicznych interesów bezpieczeństwa państw Europy Zachodniej.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) UE oraz jej wymiar wojskowy - Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) są wytworem pozimnowojennego okresu braku poczucia zagrożenia egzystencjonalnego Europy i próbą uzyskania przez UE zdolności do stabilizowania swego sąsiedztwa w warunkach braku woli politycznej USA angażowania własnych sił i środków dla rozwiązywania innych niż podstawowe (istnienie, niepodległość i integralność terytorialna, biologiczny byt narodu) problemów bezpieczeństwa europejskich sojuszników. Europejska Autonomia Strategiczna, mająca być wytworem WPZiB, była zatem od swego zarania mechanizmem w zakresie wspólnego bezpieczeństwa (collective security), budowanym dla osiągnięcia zdolności UE do **eksportu stabilizacji**, a nie do wspólnej obrony (collective defence). Konieczność nabycia przez UE tego typu zdolności została uświadomiona elitom europejskim przez wojny jugosłowiańskie 1991-1999 i cała konstrukcja rozwijana była do przełomu wieków pod wpływem tego doświadczenia. Osobnym nurtem i motywem jest wola uwolnienia się od dominacji amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa w sytuacji braku poczucia zagrożenia po 1991 r., szczególnie żywa we Francji, a narastająca sinusoidalnie w Niemczech.

Teza 2 – Postępujące od 1990 r. przekierowanie amerykańskiej aktywności wojskowej poza Europę i odmowa wojskowego angażowania się USA w stabilizację sąsiedztwa UE po 2010 r. (decyzja o zakończeniu operacji bojowych w Iraku), skutkują narastającymi problemami, wynikającymi z destabilizacji Bliskiego Wschodu i Afryki, stwarzając wyzwanie dla UE w zakresie nabycia zdolności do prowadzenia ekspedycyjnych operacji wojskowych w wyżej wymienionych regionach. Jest to szczególnie istotne dla państw południowej flanki UE, zagrożonych płynącymi z tych obszarów impulsami destabilizacyjnymi (imigracja, terroryzm, brak stabilności dostaw surowców energetycznych). Nie determinuje to jednak ani nie przesądza czy ma być to zdolność absolutnie samodzielna, czy też wspomagana przez USA. Zmniejszanie się od 1991 r. amerykańskiej obecności wojskowej w Europie i towarzyszące mu do 2011 r. zaangażowanie znaczących sił USA na Bliskim Wschodzie, a w latach 2001-2021 permanentne operacje wojskowe US Army w Afganistanie i od 2003 r. z różnym stopniem natężenia w Iraku, w połączeniu z narastającą rywalizacją między Stanami Zjednoczonymi a Chinami, już od 2002 r. skutkowały stałym naciskiem Waszyngtonu na swych europejskich sojuszników na rzecz wydawania przez nich co najmniej 2 % PKB na zbrojenia. Postulat ten sprecyzowany na szczycie NATO w Rydze (28-29 11 2006), został ostatecznie zatwierdzony jako zobowiązanie przyjęte przez państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego na szczycie w Newport w Walii (4-5 9 2014).⁸ Mimo to, spotkał się z daleko posuniętą kontestacją w licznych państwach UE z Niemcami na czele. **Niechęć do pokrywania kosztów budowy wspólnych ze Stanami Zjednoczonymi (a więc dla poszczególnych udziałowców – tańszych) zdolności wojskowych, jest negatywną przesłanką do prognozowania ewentualnej możliwości zbudowania przez państwa członkowskie UE tego typu zdolności samodzielnie, a zatem przy zwiększonych kosztach własnych.**

Teza 3 - Autonomizacja europejskiej polityki obronnej – tzn. militarnego wymiaru WPZiB - to projekt zmierzający do nadania UE zdolności do przeprowadzania interwencji wojskowych poza terytorium Wspólnot, a nie do obrony swego terytorium.

WPBiO (i jej wcześniejsze mutacje – natowska Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony - ETBiO i unijna - Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony - EPBiO) były zaprojektowane jako instrument misji ekspedycyjnych, a nie obrony terytorialnej. Miały służyć eksportowi stabilizacji poza granice UE, a nie obronie terytorium jej państw członkowskich. Świadczą o tym zarówno struktura wojskowa (zawodowe siły interwencyjne, nieliczne i przeznaczone

7 SIPRI Yearbook 2020. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2020, s.255.

8 Ibidem, s.255. Por.: Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05 Sep. 2014, North Atlantic Treaty Organization, Press Release (2014) 120, Issued on 05 Sep. 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

do działania w warunkach własnej miążdzącej przewagi technologiczno-organizacyjnej), jak i pierwotne zadania postawione przed mającymi powstać siłami zbrojnymi w dyspozycji UE (wcześniej UZE), określone w Deklaracji petersberskiej z 1992 r. i uzupełnione w Traktacie lizbońskim z 2007 r. Deklaracje prawne, zawarte w traktatach, a dotyczące obrony terytorialnej, mają charakter retoryczno-ozdobny i nie zmieniają rzeczywistości, wynikającej z przyjętych założeń techniczno-wojskowych. Terminy obrona i obronna, w odniesieniu do rzeczonych polityk UE, należy zatem traktować jako wyraz poprawności politycznej. W istocie chodzi o ekspedycyjną zdolność do wojskowych interwencji zagranicznych.

Teza 4 – Brexit odbiera wszelkie nadzieje na zgrupowanie w ramach WPBiO i oddanie do dyspozycji UE liczącego się potencjału wojskowego, istotnie przekraczającego potencjał francuski.

Jedynym momentem, gdy integracja europejska w dziedzinie wojskowej nabierała pozorów realności, były chwile wspierania jej przez Wielką Brytanię z czołowym przykładem deklaracji z Saint Malo z 1998 r. Warunkiem zbudowania liczącego się potencjału militarnego UE jest bowiem współpraca brytyjsko-francuska. Francusko-niemieckie próby z 2003 r. zbudowania Europejskiej Unii Obronnej zakończyły się kompromitującym fiaskiem szczytu w Tervuren. Brexit oznacza zatem faktyczne przekreślenie bazy materialnej wszelkiej poważniejszej europejskiej polityki wojskowej, której bez potencjału Armii Brytyjskiej prowadzić się nie da. Jednocześnie Brexit zaostrza obawy o antyamerykańskość ewentualnej konstrukcji unijnej w dziedzinie wojskowej, co z kolei odstręczać będzie od tego projektu państwa proamerykańskie (proatlantyckie) w łonie UE i tym samym przyczyniać się do jego dalszego osłabienia. Trend ten mógłby być odwrócony wyłącznie w sytuacji porzucenia NATO przez USA i przejścia Waszyngtonu do otwartej polityki neoizolacjonistycznej, co jest mało prawdopodobne.

Teza 5 – 25 lat po Maastricht tłumaczenie nieskuteczności WPZiB oraz WPBiO „młodością i niedojrzałością, świeżo tworzonych struktur unijnych” jest już niemożliwe. Przyczyny słabości UE w wymienionych dziedzinach są inne i nie znikną wraz z upływem czasu.

Teza 6 – Podejmowana przez rząd niemiecki, kanclerza Olafa Scholza, próba budowy Europejskiej Suwerenności Strategicznej (ESS) albo zostanie zablokowana przez sprzeciw broniących swej suwerenności państw członkowskich, albo doprowadzi do wykształcenia się dwóch wzajemnie skłóconych kręgów integracyjnych w łonie UE - rdzenia „federalistów” i kręgu zewnętrznego „niepodległościowców”. Rdzeń państw, które przyjmą koncepcję ESS będzie absolutnie zdominowany przez Niemcy i słabnącą Francję, a polityka UE, prowadzona przez powołane w jego ramach instytucje będzie realizacją wypadkowej interesów obu tych mocarstw z otwartą obecnie ewentualnością odnowienia się między nimi rywalizacji, a w ślad za tym i animozji, szczególnie w sytuacji, gdyby dominacja Niemiec stała się zbyt oczywista dla francuskiej opinii publicznej. Należące do owego rdzenia federalnego mniejsze państwa w istocie utracą suwerenność w zakresie objętym integracją w ramach ESS. Pozostający poza tą konstrukcją krąg zewnętrzny - państw zachowujących suwerenność, będzie narażony na stałe polityczne spięcia z mocarstwami rdzenia UE, uznającymi ten stan rzeczy za dowód „antyeuropejskości” tych, którzy nie poddadzą się integracji w ramach ESS. Koncepcja ta pogłębi więc podziały w łonie Unii Europejskiej, a wobec faktu, że spory dotyczyć będą fundamentalnych interesów narodowych, wśród których naczelnym miejscem zajmuje bezpieczeństwo, grozić będzie poważnymi wstrząsami w UE. Jest zatem wysoce prawdopodobne, że po podjęciu próby wprowadzenia jej w życie i zderzeniu z rzeczywistością, umrze ona śmiercią naturalną lub zostanie sprowadzona do wymiaru rytualno-retorycznego, jak wszystkie jej poprzedniczki. Gdyby jednak upierano się przy jej realizacji, będzie w istocie czynnikiem destrukcji UE.

Teza 7 - Zmiana natury wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa po 2008-2014

Wznowienie zagrożenia rosyjskiego po 2008 r. (dostrzeżone na Zachodzie dopiero po 2014 r.) i destabilizacja na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej po 2010 r. zmieniły sytuację, tzn. usunęły poczucie stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Percepcja zagrożeń nie jest jednak jednolita w skali całej UE. Wschodnia flanką Unii Europejskiej obawia się Rosji, południowa – radykalnych islamistów; wschodnia potrzebuje rozwoju zdolności obrony własnego terytorium, południowa – rozwoju zdolności ekspedycyjnych, tzn. stłumienia źródeł destabilizacji poza własnymi granicami. Wschodnia flanką UE stoi w obliczu zagrożenia natury stricte wojskowej i musi przygotowywać się do odparcia zbrojnej agresji potężniejszego od niej podmiotu (Rosji) na własne terytorium, jest zatem skłonna do zwiększania wydatków na zbrojenia narodowe, rozbudowę ilościową i jakościową wojska oraz zacieśniania więzów z USA i NATO. Flanką południową stoi przed wyzwaniem policyjnym i wywiadowczym (ochrona granic przed imigrantami i własnego terytorium i obywateli przed terrorystami) oraz wyzwaniem wojskowym w wymiarze ekspedycyjnym (np. ewentualne rozbięcie kolejnych wcieleń ISIS oraz interwencje w Sahelu, gdzie przeciwnikiem będą milicje plemienne) w terminie i skali wybranych przez nią samą. Ma przewagę technologiczno-organizacyjną nad przeciwnikiem (odwrotnie niż flanką wschodnią wobec Rosji), a jej problemem nie jest brak środków, lecz woli politycznej. Nie musi przygotowywać się do odparcia klasycznej agresji i nie potrzebuje rozbudowy ilościowej swych sił zbrojnych. Usprawnienie WPBiO może być dla niektórych jej państw (Francja) atrakcyjnym sposobem wzmocnienia własnych zdolności ekspedycyjnych w skali, formie i w kierunku (Sahel) odpowiadających ich interesom politycznym. Jednocześnie wiodące mocarstwo flanki południowej -

tzn. Francja, nie jest w stanie zastąpić w oczach dwóch pozostałych największych państw regionu – Włoch i Hiszpanii – roli, która w zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego odgrywają Stany Zjednoczone. Daleko posunięta zbieżność celów „bloku tacińskiego” w zakresie stabilizowania południowego sąsiedztwa UE, nie oznacza więc gotowości Rzymu i Madrytu do poparcia antyatlantycznej linii Paryża.

Teza 8 - Zachowanie Niemiec (i Francji) w obliczu groźby rosyjskiego najazdu na Ukrainę zburzyło zaufanie Europy Środkowoschodniej i Skandynawii do Berlina i w sposób fundamentalny podważyło możliwość realizacji niemieckiego programu federalizacji UE pod przewodnictwem RFN.

Niemieckie trwanie przy realizacji projektu Nord Stream 2⁹, a szczególnie odmowa dostaw uzbrojenia dla zagrożonej rosyjskim najazdem Ukrainy¹⁰ i przeciwdziałanie takim dostawom ze strony innych państw¹¹ zostało powszechnie w Europie Środkowej, Skandynawii¹² i w licznych państwach Europy Zachodniej, a także w USA¹³ i oczywiście na Ukrainie¹⁴ odebrane jako postawa de facto prorosyjska, podważająca solidarność w łonie NATO i zagrażająca bezpieczeństwu europejskiemu.¹⁵ Niemiecka pozycja wobec Nord Stream 2 podważona została nawet przez szefa unijnej dyplomacji Josepha Borrella,¹⁶ a mimo to Berlin wciąż demonstrował przywiązanie do projektu, a naciskany przez inne państwa, oczekujące jasnej deklaracji, że w razie inwazji Rosji na Ukrainę Niemcy porzucą Nord Stream 2, unikał takiej deklaracji i ustami kanclerza Olafa Scholza wzywał do „rozważ” w odniesieniu do sankcji, które Zachód mógłby zastosować wobec Moskwy.¹⁷ W tych warunkach forsowanie opartego na procedurze większościowej systemu decyzyjnego WPZiB pod hasłem Europejskiej Autonomii Strategicznej lub Europejskiej Suwerenności Strategicznej pod egidą Niemiec i Francji stało się bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Wiarygodność odwoływania się Niemiec do haseł moralnych (demokracja, wartości europejskie) także gwałtownie spadła. Niemieckie przywództwo w UE, w tym szczególnie w zakresie WPZiB, stało się trudno wyobrażalne.

Dowody na rzecz wyżej wskazanych tez

1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE - projekt eksportu stabilizacji

Geneza, uwarunkowania powstania i cele WPZiB

Utworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – (WPZiB) UE było reakcją na nową sytuację wytworzoną w wyniku zakończenia zimnej wojny. **Warunkiem podstawowym powstania idei niezależnej od USA europejskiej polityki zagranicznej było ustanie całościowego zagrożenia dla strategicznych interesów bezpieczeństwa państw UE** (niepodległości, integralności terytorialnej, biologicznego istnienia narodów)¹⁸, płynącego do 1989 r.

9 - Niemcy od dawna utrzymywały tezę, że jest to przedsięwzięcie komercyjne, nie mające kontekstu politycznego. W miarę narastania zagrożenia rosyjskiego dla Ukrainy stawało się dla nich rosnącym obciążeniem politycznym i wizerunkowym. Analysis: In Ukraine crisis, Germany faces tough decisions over Nord Stream 2, „Euractiv.com”, 21 stycznia 2022, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/analysis-in-ukraine-crisis-germany-faces-tough-decisions-over-nord-stream-2/>. Por.: A. Rinke, German SPD official defends pro-Nord Stream 2 policy, Reuters, 8 January 2022, <https://www.reuters.com/markets/commodities/german-spd-official-defends-pro-nord-stream-2-policy-2022-01-08/>. Już w trakcie gwałtownego wzrostu napięcia między Ukrainą a Rosją 13 stycznia 2022 r. minister obrony RFN Christine Lambrecht publicznie wezwała, by nie łączyć Nord Stream 2 z konfliktem na Ukrainie. Don't drag Nord Stream 2 into conflict over Ukraine, German defmin says, Reuters, January 13, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/dont-drag-nord-stream-2-into-conflict-over-ukraine-german-defmin-says-2022-01-13/>.

10 - W. N. Glucroft, Why Germany refuses weapons deliveries to Ukraine, „Deutsche Welle” 19.01.2022, <https://www.dw.com/en/why-germany-refuses-weapons-deliveries-to-ukraine/a-60483231>. Pozycja ta była nieustępliwie przez Niemcy potwierdzana: Germany rejects arms deliveries to Ukraine, but will send field hospital, „Deutsche Welle”, 22.01.2022, <https://www.dw.com/en/germany-rejects-arms-deliveries-to-ukraine-but-will-send-field-hospital/a-60523137>. Por.: Niemiecka minister obrony odrzuca żądania dostawy broni na Ukrainę, „Dziennik.pl”, 22.01.2022, <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8339328,ukraina-niemcy-dostawy-broni-konflikt.html>, oraz: Ukraina chce pomocy od Niemiec, „Deutsche Welle”, 22.01.2022, <https://www.dw.com/pl/ukraina-chce-pomocy-od-niemiec/a-60525095>.

11 - Germany blocks Estonian arms exports to Ukraine: report, „Deutsche Welle”, 21.01.2022, <https://www.dw.com/en/germany-blocks-estonian-arms-exports-to-ukraine-report/a-60520988>.

12 - Krytyka Niemiec w Szwecji patrz: Tyskland borde faktiskt skämmas, „Ledare”, 29 Jan. 2022, <https://www.expressen.se/ledare/tyskland-borde-faktiskt-skammas/>.

13 - T. Rogan, Is Germany a Reliable American Ally? Nein, „The Wall Street Journal”, Jan. 23, 2022, https://www.wsj.com/articles/germany-reliable-american-ally-nein-weapon-supply-berlin-russia-ukraine-invasion-putin-biden-nord-stream-2-senate-cruz-sanctions-11642969767?reflink=share_mobilewebshare. B. Pancevski, G. Kantchev, Germany's Reliance on Russian Gas Limits Europe's Options in Ukraine Crisis, „The Wall Street Journal”, Jan. 23, 2022, <https://www.wsj.com/articles/germanys-reliance-on-russian-gas-limits-europes-options-in-ukraine-crisis-11642939203>.

14 - Co znamienne – najostrejsz sformułowała krytyczną opinię o roli Niemiec w narastającym kryzysie rosyjsko-ukraińskim najbardziej dotąd prounijna „Europejska Prawda”: Як Німеччина сприяє агресії РФ та псує свою репутацію в Україні, „Європейська правда”, 24 січня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/01/24/7132986/> oraz: Німеччина штовхає до війни та руйнує своє майбутнє в Україні. Це має зупинитися, „Європейська правда”, 24 СІЧНЯ 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/01/24/7132975/>. Inne media patrz: Я. Чорногор, Гра у псевдопацифізм, „Український Тиждень”, № 3 (739), 19 січня 2022, <https://tyzhden.ua/World/254145>. Por.: О. Ворожбит, Андреас Умланд: «Лише коли ми побачимо якісь реальні кроки з боку ФРН, це знаменуватиме кінець особливих відносин між Берліном і Москвою», „Український Тиждень”, 25 січня 2022 oraz: „Deutschland verrät seine Freunde!” Vitali Klitschko über Putin und die neue Kriegsgefahr, „Bild”, 23.01.2022, <https://www.bild.de/politik/ausland/politik-ausland/vitali-klitschko-ueber-putin-und-die-neue-kriegsgefahrdeutschland-verraet-seine-78920020.bild.html>. Omówienie patrz: K. Nieczypor, T. Iwański, Ukraina: rosnąca krytyka Niemiec, „Analizy OSW”, 27.01.2022, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-01-27/ukraina-rosnaca-krytyka-niemiec>.

15 - K. Hoyer, Germany has become a weak link in NATO's line of defense, „The Washington Post”, January 21, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/21/germany-has-become-weak-link-natos-line-defense/>. Patrz też: German chancellor turned down Biden invite to discuss Ukraine crisis - Der Spiegel, Reuters, January 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/german-chancellor-turned-down-biden-invite-discuss-ukraine-crisis-der-spiegel-2022-01-21/>.

16 - A. Rettman, EU's Borrell contradicts Germany on Russia gas pipeline, „EU Observer”, Brussels, 14. January 2022, <https://euobserver.com/world/154082>.

17 - Germany urges 'prudence' in potential sanctions against Russia over Ukraine, Reuters, January 23, 2022, <https://www.reuters.com/world/germany-urges-prudence-potential-sanctions-against-russia-over-ukraine-2022-01-23/>. Por.: D. Johnson, What really happened at the Biden-Scholz and Putin-Macron summits?, „The Article”, February 08, 2022, <https://www.thearticle.com/what-really-happened-at-the-biden-scholz-and-putin-macron-summits>.

18 - Wnioski z wykładu Alyson J.K. Bayles, The Role of the Western European Union in Defining a European Security and Defence Identity oraz wykładu Guido Lenzi (Director of the Institute for Security Studies of the Western European Union, Paris) pt.: Giving the WEU a Sword - Problems in Implementing the Concept of the Combined Joint Task Forces, wygłoszonych na seminarium: The European Security and Defence Identity After NATO Enlargement Paryż 19-20 marca 1998 r. (International experts seminar in the series Great Debates, organized by the Cicero Foundation, Maastricht/Paris)

(w praktyce do 1985 r. – tzn. do początku pierestrojki) ze strony ZSRR i podporządkowanych mu państw bloku sowieckiego. Powstanie idei WPZiB jako struktury autonomicznej względem NATO było więc możliwe jedynie w sytuacji braku realnej groźby najazdu na terytorium państw członkowskich Unii.

W latach 90-tych, w związku z brakiem poczucia zagrożenia ze strony Moskwy, rozwinęły się kolejne uwarunkowania przemian w europejskich koncepcjach bezpieczeństwa. Są nimi:

1. Zmniejszenie się gotowości USA do ponoszenia materialnych i ludzkich kosztów bezpieczeństwa swych europejskich sojuszników, których fundamentalne interesy w tej dziedzinie nie były więcej zagrożone. (Redukcja amerykańskiej obecności wojskowej w Europie, połączona z wybiórczym stosunkiem Waszyngtonu do cząstkowych problemów bezpieczeństwa europejskiego).
2. Wzrost roli RFN (zjednoczenie Niemiec). Niemcy odrzuciły w 1994 r. dotychczasowe ograniczenia konstytucyjne, przyjmując możliwość zaangażowania Bundeswehry w akcje zbrojne poza terytorium NATO,¹⁹ a od czasu kanclerza Gerhardta Schrödera i konfliktu irackiego (2003) ukazały się jako mocarstwo zainteresowane ograniczeniem dominacji USA w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.²⁰
3. Dążenie Francji do „europeizacji NATO” – czyli do przekształcenia go w sojusz dwustronny USA–UE z silnym autonomicznym „europejskim filarem”.²¹ (Obecnie jest to już stan o tyle nieaktualny, że Francja de facto dąży do marginalizacji NATO i roli USA w Europie).
4. Wzrost prawdopodobieństwa pojawienia się wyzwań zmuszających państwa europejskie do odwołania się do użycia siły w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa poza granicami UE²² (doświadczenia jugosłowiańskie z lat 1990-tych²³, a obecnie wyzwania afrykańskie i wymagające podobnych reakcji, aczkolwiek przekraczające zdolności wojskowe Europy, wyzwania bliskowschodnie).

Po zakończeniu konfliktu Wschód - Zachód, w którym chodziło głównie o obronę terytorium i przeżycie systemu, nie nastąpiła - jak spodziewano się nierzadko – „era triumfu liberalnej demokracji i stabilnego pokoju”.²⁴ W optyce zachodnioeuropejskiej klasy politycznej i opinii publicznej (Europa Środkowa i Wschodnia nadal obawiała się przede wszystkim Rosji), w miejsce tzw. zagrożeń symetrycznych, gdy naprzeciw siebie stały państwa, ich armie i rakiety z głowicami jądrowymi, pojawiły się zagrożenia „asymetryczne”, pochodzące od aktorów niepaństwowych, np. organizacji terrorystycznych, tzw. państw upadłych (failed states), bądź bandyckich (rogue states), wewnątrz- i międzypaństwowych konfliktów etnicznych lub religijnych, presji migracyjnej, epidemii i katastrof ekologicznych. Wymagało to ponownego zdefiniowania zagrożeń bezpieczeństwa, wobec których stoi Europa. Zamachy z 11 września 2001 r. wzmocniły tę tendencję.²⁵ Integracja zadań i funkcji służb policyjnych, imigracyjnych, celnych i wywiadowczych wynika właśnie z ewolucji pojmowania bezpieczeństwa²⁶.

Pierwotną podstawą prawną WPZiB jest tytuł V Traktatu z Maastricht²⁷. Na jego bazie powołano do istnienia tę politykę, aż do wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, znoszącego trójfilarówą strukturę UE, funkcjonującą jako II filar Unii Europejskiej. W ramach Traktatu z Maastricht ustanowiono też pięć oficjalnych celów WPZiB, zmodyfikowanych i zatwierdzonych w traktacie amsterdamskim. W myśl owych postanowień WPZiB ma za zadanie:

- „1. strzec wspólnych wartości, fundamentalnych interesów, niepodległości i integralności terytorialnej Unii w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
2. wzmacniać bezpieczeństwo Unii wszelkimi sposobami;
3. chronić pokój i wzmacniać bezpieczeństwo międzynarodowe w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz z celami Karty Paryskiej, włącznie z tymi, które dotyczą granic zewnętrznych;

19 - Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego RFN z 17 lipca 1994 r. - szerzej patrz: K. Kinkel, Peacekeeping Missions: Germany Can Now Play Its Role, „NATO Review”, nr 5/94, s.3-7.

21 - P. Soloch, Rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony i koncepcje Wspólnej Obrony Europejskiej, „Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. Europejska Tożsamość

w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony”, nr 9 1996, s.13-14. Patrz też: M. Kuberski, Ewolucja polityki europejskiej Francji w dziedzinie bezpieczeństwa, „Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. Europejska Tożsamość w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony”, nr 9 1996, s.58-59,66-67 i S. Parzymies, Francja wobec wyzwań europejskich i globalnych, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 (XLVIII), kwiecień-czerwiec 1995, s.31-32; J. Stachura, Stany Zjednoczone w epoce postzimnowojennej, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 (XLVIII), kwiecień-czerwiec 1995, s.107-126.

20 - Szerzej patrz: K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009, s.363-390. Por.: K. Miszczak, Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998-2005, Warszawa 2012, s.257-271 i 306-341 oraz: J. Kiwerska, Nowe elementy w stosunkach amerykańsko-niemieckich i ich wpływ na politykę Polski, [w:] J. Czaputowicz (red.), Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi, Warszawa 2008, s.253-260.

22 - Wypowiedź byłego głównodowodzącego sił ONZ w Bośni generała Francisca Briquemonta na konferencji The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future - Maastricht, 19-20 października 1995 r. oraz wykład generała Antonio Gonçalves Ribeiro - Dyrektora Generalnego Departamentu Polityki Obrony Ministerstwa Obrony Narodowej Portugalii wygłoszony na seminarium pt.: Bezpieczeństwo Europejskie - aspekty polityczne i militarne, Instytut Europejski w Łodzi, 21 maja 1997 r. Szerzej o nowych wyzwaniach dla bezpieczeństwa europejskiego w ocenie ekspertów zachodnich w pierwszej połowie lat 1990. patrz: F. Algieri, In Need of a Comprehensive Approach: the European Union and Possible External Security Challenges, [w:] „Managing Security in Europe”, Gütersloh 1996, s.193-197. Por.: M. Kuberski, op.cit., s.48-49.

23 - O doświadczeniu Wspólnot Europejskich, a potem UE wynikającym z wojen jugosłowiańskich zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich w latach 1991–1999 [w:] A. Magdziak-Miszewska (red.), Świat po Kosowie, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych 2000, s. 64–87.

24 - Najślawniejszym przedstawicielem tego nurtu myślenia jest Francis Fukuyama. Szerzej patrz: F. Fukujama, Koniec historii, Kraków 2009, ss.320.

25 - Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Unia Europejska wobec terroryzmu – reakcje na atak z 11 września 2001 r., „Polska w Europie”, nr 2(40) 2002, s.69-113.

26 - J. Apap, Dążenie do równowagi pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością, [w:] „Podział kompetencji w rozszerzonej UE”, CSM, Warszawa 2002, s.89.

27 - Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, Title V - Provisions on a common foreign and security policy, „Official Journal of the European Communities”, C 191, t..35, 29 July 1992, s.58-60.

4. promować współpracę międzynarodową;

5. rozwijać i konsolidować demokrację i rządy prawa oraz poszanowanie dla praw człowieka i podstawowych wolności”.²⁸

Sformułowaniu zawartym w traktacie z Maastricht w odniesieniu do budowy wspólnej obrony brakowało precyzji. W artykule J.4 zapisano, że „wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszystkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii Europejskiej, włącznie z ewentualnym określeniem wspólnej polityki obronnej, **która z czasem może doprowadzić do** wspólnej obronności”.²⁹ Przyjęty zapis umożliwił wypracowanie wspólnej polityki obronnej (tzn. wykorzystania wojska dla realizacji celów politycznych UE), pozostawiając otwartą drogę do ustanowienia w przyszłości wspólnej obrony (tzn. zobowiązania do solidarnego odpierania ewentualnej agresji na jedno lub więcej państw członkowskich Unii). Wieloznaczność traktatu wynikała z kompromisu między obozem atlantyckim (z Wielką Brytanią na czele) a autonomistami europejskimi pod przewodnictwem Francji. Ci pierwsi obawiali się podważenia spójności NATO. (Przypadkiem skrajnym była Dania, która na mocy specjalnego wyłączenia pozostała poza WPZiB i jedynie pod tym warunkiem przyjęła traktat z Maastricht).³⁰ Ci drudzy zaś dążyli do ograniczenia hegemonii USA w dziedzinie wspólnego bezpieczeństwa (common security) transatlantyckiego, którego jednak nie należy mylić ze zbiorową obroną (collective defence).

Cele, zasady i instrumentarium WPZiB ewoluowały wraz z kolejnymi traktatami, ale poza – jak się okazało – efemerycznym instrumentem w postaci wspólnych strategii UE, przewidzianym w Traktacie amsterdamskim, mimo wprowadzania drobnych różnic o naturze stylistycznej, w ogólnych zrębach przetrwały i obecnie w ramach Traktatu lizbońskiego brzmią podobnie. Wspólne bezpieczeństwo, rozumiane jako eksport stabilizacji, jest nadal (mimo upływu 30 lat od traktatu z Maastricht, zawierającego zapowiedź wspólnej obrony UE) jedynym przyjętym do wykonywania celem WPZiB, a wraz z nią także Europejskiej Autonomii Strategicznej w jej wymiarze wojskowym. Wspólna obrona pozostaje zaś wciąż wyłącznie postulowaną przyszłą funkcją Unii Europejskiej, a nie już przyjętym zobowiązaniem, obecnie wiążącym jej państwa członkowskie. Zapis w Traktacie lizbońskim (art.42) nie pozostawia co do tego wątpliwości i brzmi:

1. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią (podkr. P.Ż.G) misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie.

2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej Unii. Doprowadzi ona do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje (podkr. P.Ż.G.). W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Polityka Unii w rozumieniu niniejszej sekcji nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych Państw Członkowskich. Szanuje ona wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązania Państw Członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) (podkr. P.Ż.G.) oraz jest zgodna z przyjętą w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obronną.³¹

W odniesieniu do wspólnej obrony obowiązki państw członkowskich UE określono w ust.7 art. 42 w sposób następujący:

W przypadku, gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania.³²

Rzeczywiste znaczenie tego zapisu zależy od zdefiniowania pojęć „wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony” i „wspólnej obrony”. Pod tym pierwszym terminem możemy rozumieć wspólną politykę wojskową, wyraźnie

28 - Article J.1, Title V – Provisions on a common foreign and security policy, Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, „Official Journal of the European Communities”, C 191, t. 35, 29 VII 1992, s. 58.

29 - Article J.4, Title V – Provisions on a common foreign and security policy, Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, „Official Journal of the European Communities”, C 191, t. 35, 29 VII 1992, s.59. W ramach traktatu lizbońskiego sformułowanie to zawarte zostało w Art.24 ust.1. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 26.10.2012, C 326/30.

30 - W czerwcu 1992 r. w ogólnonarodowym referendum Duńczycy odrzucili Traktat z Maastricht. W grudniu tegoż roku na mocy Porozumienia z Edynburga Dania została wyłączona ze wspólnej polityki bezpieczeństwa UE oraz z trzeciej fazy unii monetarnej i z niektórych dziedzin wspólnej polityki wewnętrznej i sprawiedliwości. Dopiero tak zmodyfikowany Traktat został zatwierdzony w powtórny referendum w maju 1993 r. - A. Wielowieyska, Główne kierunki polityki zagranicznej państw nordyckich, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 (XLVIII), kwiecień-czerwiec 1995, s.76.

31 - Art. J.3. § 2 i 3. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97|EN „Official Journal of the European Communities”, C 340/10-11.

32 - Art.42.ust.1 i 2., Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 26.10.2012, C 326/38.

33 - Art.42. ust.7., Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 26.10.2012, C 326/39.

zdefiniowaną jako narzędzie interwencji zagranicznych poza terytorium UE – misje typu out of area. Wymienione rodzaje misji („utrzymywanie pokoju”, „zapobieganie konfliktom” i nieokreślone „wzmocnienie międzynarodowego bezpieczeństwa”) uprawniają do wniosku, że UE po wcześniejszych doświadczeniach lat 1990-tych i pierwszej połowy pierwszej dekady XXI w. de facto zrezygnowała z misji o wysokiej intensywności bojowej - high combat intensity (brak wśród zadań WPBiO opisanego w omawianym artykule TUE misji wymuszania pokoju), ograniczając się w istocie do dwóch pierwszych misji petersberskich (o samych misjach patrz niżej) i ich rozwinięcia z 2003 r., tzn. do operacji o niskiej intensywności bojowej – low combat intensity. Jest to niewątpliwie dowód realizmu decydentów unijnych, choć nadal opartego na zbytnim optymizmie. Takie zinterpretowanie WPBiO pozwala stwierdzić, że zastosowana w TUE nazwa odpowiada rzeczywistemu zamiarowi twórców traktatu. Wiedzie to do wniosku, że:

Europejska Autonomia Strategiczna, mająca być wytworem WPZiB, a w jej ramach w swym wymiarze wojskowym być rozwinięciem WPBiO, jest od swego zarania mechanizmem w zakresie wspólnego bezpieczeństwa (common security), budowanym dla osiągnięcia zdolności UE do eksportu stabilizacji, a nie do zbiorowej obrony (collective defence). Ten charakter celu unijnej polityki wojskowej wyraźny jest we wszystkich kolejnych traktatach, deklaracjach programowych i w strukturze planowanych sił, oddawanych do dyspozycji UE.

Postanowienie zawarte w ustępie 7 art. 42 TUE o obowiązku pomocy państw członkowskich innemu państwu członkowskiemu, w razie, gdyby padło ono ofiarą zbrojnej agresji ze strony państwa trzeciego jest w istocie bez znaczenia, obwarowane jest bowiem zastrzeżeniem o braku wpływu (tego zobowiązania – P.Ż.G.) na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich – co należy rozumieć jako z jednej strony respektowanie neutralności tych państw członkowskich UE, które mają taki status, z drugiej zaś zobowiązań sojuszniczych w łonie NATO tych państw, które doń należą. Ustawodawcy unijni w tym samym miejscu uznają bowiem także bez zastrzeżeń, że podstawą zbiorowej obrony państw członkowskich jest Sojusz Północnoatlantycki. Stanowisko określone w traktacie zostało ostatnio w styczniu 2021 r. potwierdzone w oficjalnym dokumencie przez Parlament Europejski, który odnosząc się do WPBiO przypominał, że „NATO pozostaje kamieniem węgielnym wspólnej obrony dla tych państw członkowskich, które są również członkami Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, co wyraźnie podkreślono w TFUE.”³⁴

WPBiO jest zatem instrumentem budowanym do rozwiązywania problemów z zakresu „wspólnego bezpieczeństwa”. Pod pojęciem „wspólnej obrony” należy natomiast rozumieć tradycyjną obronę terytorium państw członkowskich UE, co było jedynie ubocznym celem i to raczej deklarowanym niż rzeczywistym wojskowego wymiaru WPZiB. W istocie jest to bowiem od swego zarania, aż do dziś projekt zmierzający do nadania **Unii Europejskiej zdolności do przeprowadzania interwencji wojskowych poza terytorium Wspólnoty** - czy to – pierwotnie - z wykorzystaniem UZE jako „zbrojnego ramienia” UE, czy też (po 1999) - samodzielnie. Podjęta – przez Francję w połowie lat 90-tych nieudana próba zbudowania europejskiego parasola nuklearnego, tzn. oparcia **obrony terytorium UE** na wspólnym francusko-brytyjskim odstraszeniu jądrowym, załamała się wobec niechęci Londynu i Berlina oraz braku poparcia wśród innych państw, nie widzących sensu proponowanej im zamiany amerykańskiego parasola nuklearnego na parasol francuski.³⁵ Obecne podejmowane przez prezydenta Emmanuela Macrona próby ożywienia tej koncepcji³⁶, wobec pogorszonych uwarunkowań materialnych i politycznych (Brexit wykluczył z podstawy potencjalnego nuklearnego arsenału UE siły jądrowe Wielkiej Brytanii, pacyfistyczna postawa Niemiec nie uległa zaś zmianie) czeka zapewne podobny los.

Zawarty w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Tytuł VII - Klauzula solidarności (art. 222) nakłada na każde państwo członkowskie UE obowiązek przyścia z pomocą wszelkimi dostępnymi środkami z wojskowymi włącznie innym państwom członkowskim, ale tylko w wypadku, gdyby padły one ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.³⁷ Zobowiązanie to nie obejmuje więc obrony przed zbrojnym najazdem państwa trzeciego na któreś z państw członkowskich. Świadczy to o realizmie twórców traktatu, najwyraźniej zdających sobie sprawę z niezdolności struktur wojskowych UE do prowadzenia wielkoskalowych operacji wojennych o wysokiej intensywności bojowej, do której to kategorii z pewnością należałaby obrona któregoś z państw członkowskich przed wojskową agresją jakiegoś mocarstwa. (Trudno wszak sobie wyobrazić, by na podobny akt poważny się jakieś państwo nie mające takiego statusu). Jednocześnie, poprzez pominięcie w enumeratywnie wyliczanych zobowiązaniach, wypadku agresji zbrojnej państwa trzeciego jako okoliczności uruchamiającej akcję UE, jest wyraźnym wykluczeniem obowiązku wspólnej obrony w razie takiego najazdu.

34 - Realizacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2020 r., Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – sprawozdanie roczne za 2020 r., środa 20 stycznia 2021 r., (2020/2207(INI)), (2021/C 456/08), P9_TA(2021)0013, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 456/82 PL 10.11.2021, s.87.

35 - Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Plany stworzenia europejskiego parasola jądrowego (francuskie wysiłki na rzecz europeizacji odstraszenia nuklearnego 1995-1996), [w:] J. Reginia-Zacharski, R. Łoś (red.), Konflikty i spory międzynarodowe, t. 2, Łódź 2010, s. 403–424. Por.: S Croft, European Integration, Nuclear Deterrence and Franco-British Nuclear Cooperation, „International Affairs”, vol.72, No 4, October 1996, s.771-787.

36 - Zaprezentowanie koncepcji przez prezydenta Macrona patrz: Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre, Elysée, le 7 février 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>. Komentarz patrz: C. Trezza, Macron's vision: a European role for the French nuclear deterrent, „European Leadership Network”, 31 March 2020, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/macrons-vision-a-european-role-for-the-french-nuclear-deterrent/>. Por.: A. Brzozowski, In post-Brexit push, Macron calls for European nuclear arms control agenda, „Euractiv.com”, 7 lutego 2020, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/in-post-brexit-push-macron-calls-for-joint-european-nuclear-deterrence/>.

37 - Art. 222, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 26.10.2012, C 326/148.

Instrumenty WPZiB

W traktacie amsterdamskim (1997) uznano WPZiB za dziedzinę wchodzącą w zakres kompetencji Unii Europejskiej (wcześniej - w ramach Traktatu z Maastricht, były to kompetencje UE i państw członkowskich) oraz wprowadzono, obok wspólnych stanowisk i wspólnych działań, nowy instrument – wspólne strategie. Utworzono stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB³⁸ (został nim w 1999 r. Javier Solana - były sekretarz generalny NATO, co miało podkreślać brak intencji prowokowania podziałów w świecie transatlantyckim) oraz powołano Komórkę Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania, której zadaniem jest monitorowanie sytuacji międzynarodowej. Wprowadzono instytucję specjalnego wysłannika UE, który ma zajmować się poszczególnymi sprawami w zakresie polityki zagranicznej³⁹.

Proces instytucjonalizacji WPZiB,⁴⁰ jako wyrazu autonomizacji bezpieczeństwa europejskiego, obejmował budowę narzędzi realizacji wspólnej polityki, tworzenie struktur wewnętrznych UE odpowiedzialnych za współpracę w tej dziedzinie oraz rozwój unijnej dyplomacji. W myśl obowiązujących zasad traktatowych formalnymi instrumentami WPZiB, pozostającymi w dyspozycji Unii, stały się:

- 1) określanie zasad i generalnych linii postępowania dla WPZiB (dokonywane na poziomie Rady Europejskiej – mające zapewniać spójność i przejrzystość polityki UE);
- 2) wspólne strategie przyjmowane przez Radę Europejską;
- 3) wspólne działania (prawnie wiążące akcje operacyjne, wykonywane przy użyciu środków finansowych);
- 4) wspólne stanowiska (wyjaśniające pozycję polityczną UE wobec danej sytuacji, bez podejmowania konkretnej akcji, nie będące jednak jedynie deklaracjami, lecz aktami prawnymi mającymi moc wiążącą);
- 5) systematyczna współpraca (wymiana informacji, koordynacja, przyjmowanie wspólnych kryteriów ramowych dla akcji narodowych).⁴¹

Wspólne stanowiska są określeniem podejścia UE do konkretnego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym (artykuł J.5 Traktatu amsterdamskiego)⁴². Państwa członkowskie zobowiązane są do dostosowania swojej polityki do wspólnych stanowisk. Można wyróżnić trzy kategorie wspólnych stanowisk. Kategoria pierwsza dotyczy sankcji wobec państw trzecich w postaci ograniczeń w handlu lub wprowadzania embarga na eksport broni. Sankcje tego typu stosowane były wobec byłej Jugosławii, państw afrykańskich (Libia, Sudan, Liberia, Sierra Leone, Zimbabwe) oraz talibów w Afganistanie, w 2011 r. wobec Syrii, a od 2014 r. wobec Rosji i począwszy od 1997 r.⁴³ wielokrotnie wobec Białorusi - ostatnio od lata 2020 r. w związku ze sfałszowanymi wyborami prezydenckimi w tym kraju.⁴⁴ Kategorię drugą stanowią wspólne stanowiska stosowane wobec państw trzecich, które określają cele stawiane przez UE oraz środki ich realizacji. Dotyczyły one m.in. zacieśnienia stosunków z Nigerią, przeciwdziałania ludobójstwu w Rwandzie, ochrony praw człowieka w Timorze Wschodnim oraz rozbrojenia nuklearnego na Ukrainie. Trzecia grupa to wspólne stanowiska dotyczące inicjatyw o charakterze tematycznym, m.in. zwalczania terroryzmu,⁴⁵ wejścia w życie statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, ograniczenie stosowania laserów oślepiających oraz ograniczenie produkcji broni bakteriologicznej.⁴⁶

Wspólne działania – na bazie tego instrumentu traktatowego⁴⁷ UE określa zasięg, cele, zakres oraz środki koniecznych działań operacyjnych. Podobnie jak wspólne stanowiska, wspólne działania dzielą się na trzy grupy. Pierwszą stanowią wspólne akcje dotyczące wspierania procesów pokojowych i demokratycznych w państwach trzecich. W formie wspólnego działania nastąpiło np. wystanie obserwatorów na wybory w Rosji po konflikcie zbrojnym prezydenta Jelcyna z parlamentem w 1993 r.⁴⁸, przejście od ONZ misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie i zastąpienie jej misją policyjną UE⁴⁹. Inne wspólne działania obejmowały liczne misje obserwacyjne wyborów⁵⁰ - np. nadzorowanie wyborów w Palestynie⁵¹

38 - Title V, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97 | EN, "Official Journal of the European Communities", C 340/10-16.

39 - Declaration on the establishment of a policy planning and early warning unit, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97 | EN, "Official Journal of the European Communities", C 340/132.

40 - Szerzej zob.: J. Czuputowicz, Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, „Polska w Europie” 2003, nr 2 (44), s. 49–87. Por.: B. Chmiel, Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Toruń 2002, s. 161 oraz J. Starzyk, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Warszawa 2001, s. 361. P. Żurawski vel Grajewski, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – aspekt bałtycki i śródziemnomorski, Łódź: Instytut Europejski 1998, s. 19–53.

40 - Art. J2., Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97 | EN "Official Journal of the European Communities", C 340/ 10.

41 - Art. J2., Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97 | EN "Official Journal of the European Communities", C 340/ 10.

42 - Art. J.5, Treaty of Amsterdam ..., C 340/ 11.

43 - P. Żurawski vel Grajewski, Belarus: The unrecognised challenge, "Changing Belarus", "Chailot Paper", no 85, November 2005, pod red. Dova Lyncha, ISS EU, s.88-92.

44 - K. Kłysiński, P. Żochowski, Białorusi: kolejne sankcje Zachodu, „Analizy OSW”, 3.12.2021, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-12-03/bialorus-kolejne-sankcje-zachodu>.

45 - Szerzej patrz np. reakcja UE na zamachy z 11 września 2001 r.: P. Żurawski vel Grajewski, Unia Europejska wobec terroryzmu – reakcje na atak z 11 września 2001 r., „Polska w Europie”, nr 2(40) 2002, s.69-113.

46 - A. Wyrozumka, Wybrane regulacje w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [w:] J. Barcz (red.), Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki, Warszawa 2003, s. 595–602.

47 - Art. J.4, Treaty of Amsterdam ..., C 340/ 11.

48 - The European Council Brussels 29 October 1993, „Bulletin of the European Communities”, No.10/1993, s.9. oraz Council Decision of 9 November 1993 concerning the Joint Action decided on by the Council on the basis of Article J.3 of the Treaty of the European Union concerning the dispatch of a team of observers for the parliamentary elections in the Russian Federation, 9.11.93, „Official Journal”, vol. 36 20 November 1993, L286, s. 3. Por.: J. Starzyk, op.cit., s.194-195 oraz J. Pinder, Y. Shishkov, op.cit., s.107

49 - M. Kuberski, op.cit., s.65.

50 - Szerzej o unijnych misjach obserwacyjnych nadzorujących wybory patrz: J. Kumoch, Misje Obserwacji Wyborów Unii Europejskiej jako instrument działań zewnętrznych UE, Warszawa-Pekin 2014, ss. 622, (rozprawa doktorska opublikowana w Internecie: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/45757/Jakub_Kumoch_Misje_Obserwacji_Wyborow_UE_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

51 - Szerzej patrz: J. Zajac, Unia Europejska wobec idei państwa palestyńskiego, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 5, 2011, s. 251-252.

i wspomaganie demokratycznego rządu w Czarnogórze. Grupę drugą stanowią działania tematyczne i o charakterze administracyjnym, np.: zwalczanie min przeciwpiechotnych, przeciwdziałanie gromadzeniu i rozpowszechnianiu małej broni (tzn. obsługiwanej i przenoszonej przez jedną osobę). Grupa trzecia obejmuje działania w zakresie harmonizowania polityki państw członkowskich, np. przeciwko stosowaniu przez państwa trzecie środków ochronnych o skutkach eksterytorialnych (np. regulacje USA wobec Kuby i Libii).⁵²

Wspólne strategie jako instrument polityki zagranicznej UE powołane zostały do życia na mocy Traktatu amsterdamskiego z 17 czerwca 1997 r.,⁵³ który to traktat wszedł w życie 1 maja 1999 r. Formalnie miały służyć całościowej regulacji stosunków z ważnym strategicznie regionem lub państwem. Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji (Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia)⁵⁴ z 1999 r. miała ułatwić przejmowanie przez ten kraj wzorów europejskich, jego szersze włączenie do współpracy z UE, umocnienie stabilności i bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa nuklearnego, zwalczanie zorganizowanej przestępczości oraz budowę w przyszłości strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Federacją Rosyjską.⁵⁵ W strategii wobec Ukrainy (1999) UE podkreślała znaczenie europejskiej tożsamości tego państwa. W dziedzinie bezpieczeństwa oferowała współpracę w zakresie przeciwdziałania handlowi bronią i neutralizacji skutków awarii w elektrowni jądrowej w Czarnobylu oraz włączanie Ukrainy do misji petersburskich.⁵⁶ Strategia wobec regionu śródziemnomorskiego (2000) obejmowała zagadnienia bezpieczeństwa: zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, wsparcie budowy pokoju na Bliskim Wschodzie, zachęcanie do ratyfikacji porozumień o nierozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (NPT, CTBT, CWC, BWC i konwencji ottawskiej w sprawie min).⁵⁷

Wspólne strategie spotykały się z uzasadnioną krytyką. Miały stać się instrumentem WPZiB, ale w istocie **pomyślane były jako metoda rozciągnięcia głosowania kwalifikowaną większością głosów na II filar UE**, za czym opowiadały się Austria, Niemcy, Włochy i państwa Beneluksu, a czemu sprzeciwiały się Francja, Grecja, Portugalia i Wielka Brytania. Narzędzie to miało dawać Unii poczucie głębszego zintegrowania w dziedzinie polityki zagranicznej, która dzięki niemu miała stać się „bardziej wspólna”.⁵⁸ Byłby to pierwszy wyłom w procedurach WPZiB w zakresie odchodzenia od wymogu jednomyślności. **Obecnie do pomysłu głosowania większością głosów w tym zakresie wracają Francja** (która uczyniła to jednym z priorytetów swej prezydentury przypadającej na pierwszą połowę 2022 r.) **i Niemcy** – te drugie już nie w dyskusji na temat **Europejskiej Autonomii Strategicznej**, ale we wprowadzanym przez Berlin do debaty politycznej w UE nowym terminie - **Europejskiej Suwerenności Strategicznej** (patrz niżej).

Wspólne strategie nie sprawdziły się jednak ani w roli narzędzia WPZiB, ani jako instrument pogłębiania integracji wewnątrz UE. Nie umożliwiły rozwiązania rzeczywistych problemów, stając się raczej rejestrami istniejących posunięć unijnych i ćwiczeniem biurokratycznym niż wyrazem rzeczywistej woli działania. Ich jawność skutkowała utratą przez nie koniecznej ostrości, a ustalanie przez każdą prezydenturę nowego planu działania pociągało za sobą brak ciągłości politycznej. W rezultacie po ich wygaśnięciu w 2005 r. zarzucono stosowanie tego instrumentu unijnej polityki zagranicznej.

Obecnie na mocy postanowień zawartych w Traktacie lizbońskim (art. 25): „Unia prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez:

- a) określanie ogólnych wytycznych;
- b) przyjmowanie decyzji określających:
 - (i) działania, które powinny być prowadzone przez Unię;
 - (ii) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię;
 - (iii) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii);

oraz

- c) umacnianie systematycznej współpracy między Państwami Członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.”⁶⁰

52 - A. Wyrozumska, op.cit., s. 603–608.

53 - Art. 13, Title V, Provisions on a Common Foreign and Security Policy, Consolidated Version of the Treaty on European Union (97/C 340/02), „Official Journal of the European Communities”, C 340, 10 November 1997, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0093010004>. Szerzej o okolicznościach wypracowania koncepcji wspólnych strategii UE jako instrumentu WPZiB patrz: H. Haukkala, The Making of the European Union's Common Strategy on Russia, [w:] H. Haukkala, S. Medvedev (red.), The EU Common Strategy on Russia. Learning the Grammar of the CFSP, Kauhava 2001, s.32-41.

54 - Pełny tekst dokumentu patrz: Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP), „Official Journal of the European Communities” 24.6.1999, L 157, s.1-9. Por.: Annex II, Common Strategy of the European Union on Russia, of 4 June 1999, Annexes to the Presidency Conclusions Cologne European Council 3 And 4 June 1999, Cologne European Council - Presidency Conclusions, CFSP Presidency Statement: Cologne (4/6/1999) - Press: 0 Nr: 150/99, <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm><http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

55 - Szerzej zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski 1991–2004, Kraków–Warszawa: Ośrodek Myśli Politycznej, Centrum Europejskie Natolin 2008, s. 101–164.

56 - Szerzej zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Stosunki UE–Ukraina – studium niepowodzenia wysiłków Kijowa na rzecz uzyskania obietnicy stowarzyszenia z Unią Europejską [w:] P. Żurawski vel Grajewski (red.), Proces akcesji do Unii Europejskiej, Łódź 2001, s. 179–214.

57 - Wspólna strategia Rady Europejskiej z dnia 19 czerwca 2000 r. w sprawie obszaru śródziemnomorskiego, (2000/458/WPZiB), „Dziennik Urzędowy”, L 183, 22/07/2000 P. 0005–0011, Eurlex, 32000E0458, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:PL:HTML>. Szerzej o wymienionych traktatach rozbrojeniowych patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny, Warszawa 2012, s. 328-333, 445-446, 448-450.

58 - Szerzej o nadziejach związanych ze wspólnymi strategiami jako instrumentem WPZiB, ale przede wszystkim jako metodą pogłębiania integracji europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa patrz: H. Haukkala, op.cit., s.63-64.

59 - Ł. Maślanka, Rozpoznanie walką: autonomia strategiczna UE w polityce Francji, „Biuletyn PISM”, nr 61 (2259), 23 marca 2021, s.1.

60 - Art.25, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 26.10.2012, C 326/31.

UWAGA !!!

Wbrew deklaracjom traktatowym, **najsukuteczniejszym instrumentem oddziaływania UE na zewnątrz okazał się nie żaden z wyżej wymienionych, ale tworzenie perspektywy członkostwa dla państw, które sobie tego życzyły.** Skala oddziaływania UE jako mocarstwa normatywnego (dostarczyciela wzorców ustrojowych, prawnych i kulturowych) była bowiem wobec państw kandydujących przemożna. UE odegrała istotną rolę w demokratyzacji Słowacji za Mečiarą,⁶¹ Chorwacji⁶² po Tuđmanie⁶³ i Turcji⁶⁴. Jednocześnie tam, gdzie instrument ten nie mógł być zastosowany (Białoruś, Serbia Miloševića, Rosja), jej wpływ na rzeczywistość był nikły.

Potęga gospodarcza UE jako narzędzie WPZiB

Poza procesem przyjmowania nowych państw, głównym instrumentem oddziaływania UE na zewnątrz w latach 1993–2011 była jej potęga finansowa. Kryzys zadłużeniowy strefy euro zmienił tę sytuację, redukując istotne zdolności UE wpływania na scenę międzynarodową także i w tym zakresie.⁶⁵

Narzędzia ekonomiczne polityki zagranicznej UE możemy zaklasyfikować do dwóch zasadniczych kategorii instrumentów:

- **negatywnych** – sankcje ekonomiczne;
- **pozytywnych** – pomoc gospodarcza i ekspercka.

Programy pomocowe można podzielić na:

- **prewencyjne** – kierowane na obszar potencjalnie zagrożony wybuchem konfliktu spowodowanego napięciami społecznymi, wywoływanymi ubóstwem. W takim wypadku pomoc gospodarcza UE ma zapobiec destabilizacji danego regionu (np. dawne programy: MEDA⁶⁶ dla regionu Morza Śródziemnego, TACIS⁶⁷ dla WNP i Mongolii czy obecnie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa - European Neighbourhood and Partnership Instrument - ENPI⁶⁸, działający w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa), ma więc charakter zapobiegawczy, a jej celem jest uniknięcie otwartego kryzysu, zagrażającego stabilizacji politycznej w danym państwie czy grupie państw.
- **rekonstrukcyjne** – programy kierowane na obszary zniszczone przez mające na nich miejsce wygaszone już konflikty zbrojne (np. b. Jugosławia – Pakt Stabilizacji Europy Południowo-Wschodniej z 1999 r.)⁶⁹ z zamiarem odbudowy owych regionów i likwidacji ekonomicznych przyczyn odnawiania się napięcia.

Powodzenie lub fiasko finansowych programów pomocowych jako narzędzia stabilizacji obszarów zagrożonych konfliktami, jest jednak silnie zależne od uwarunkowań miejscowych w kraju będącym jej beneficjentem, na które UE nie ma wpływu. Istnieją więc liczne przykłady absolutnej klęski tego typu starań ze strony unijnej. Pierwszym z nich była Albania, która w latach 1993 i 1997 przeżywała rozpad struktur państwowych, wymagający za drugim razem wojskowej interwencji państw europejskich (operacja Alba – Świt).⁷⁰ Licząc nakłady finansowe na głowę mieszkańca, otrzymała ona od UE największą ze wszystkich krajów postkomunistycznych pomoc gospodarczą po 1989 r. Casus albański jest zatem przykładem drastycznej i kompromitującej klęski rodzącej się WPZiB na polu, na którym UE wydawała się najlepiej przygotowana do czekających ją w tej dziedzinie wyzwań. Zjawisko braku prostego przełożenia skali pomocy finansowej z UE na jej skuteczność z całą siłą występowało także w odniesieniu do pomocy kierowanej przez Zachód do Rosji i defraudowanej przez tamtejsze skorumpowane elity władzy. Synchronizacja czasowa kolejnych transz pomocy unijnej z terminami wpływu środków finansowych na konta prywatnych Rosjan w Szwajcarii i na Cyprze była tego dobitnym dowodem.⁷¹ Skuteczność ekonomicznych instrumentów WPZiB w ich wymiarze pozytywnym zależy bowiem nie tylko

61 - Vladimir Mečiar – tymczasowy prezydent Słowacji w latach 1993 i 1998 oraz premier w latach 1992–1994 i 1994–1998 znany z tendencji antydemokratycznych. Jego rządy opóźniły proces przystępowania Słowacji do NATO i UE. Szerzej patrz: P. Bajda, *Małe państwo europejskie na arenie międzynarodowej. Polityka zagraniczna Republiki Słowackiej w latach 1993-2016*, Kraków-Warszawa 2018, s.163-189.

62 - Szerzej zob.: E. Bujwid-Kurek, *Państwa postjugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008, s. 88–113.

63 - Franjo Tuđman – generał jugosłowiański (partyzant Tity) i chorwacki, od 1961 r. w opozycji wobec komunizmu, prowadzonej z chorwackiej pozycji narodowej. Pierwszym prezydentem Chorwacji w latach 1990–1999. Sprawując władzę w czasie wojny z Serbią, czynił to w sposób autorytarny.

64 - Szerzej o oddziaływaniu UE na Turcję zob.: K. Derviş, M. Emerson, D.I Gros, S. Ülgen, *The European Transformation of Modern Turkey*, Brussels: Centre for European Policy Studies 2004, s. 116.

65 - Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Wpływ kryzysu w strefie euro na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Ocena przydatności instrumentarium unijnego z punktu widzenia jego użyteczności jako narzędzia polskiej polityki zagranicznej*, „Analizy Natolińskie”, 5(57) 2012, ss.80.

66 - K. Stachurska-Szczesiak, *Program MEDA w polityce pomocy Unii Europejskiej państwom Maghrebu*, Toruń 2007, ss. 322.

67 - Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka Unii Europejskiej wobec Rosji a interesy Polski ...*, s. 579-592.

68 - O ENPI szerzej patrz: A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Warszawa 2008, s.29-30. Por.: B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej. polityki Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s.300-304.

69 - Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999, Key Official Documents – European Commission External Relations, South Eastern Europe, http://europa.eu.int/comm/dg1a/see/stapact/10_june_99.htm. Szerzej patrz: H.-G. Ehrhart, *The Stability Pact for South Eastern Europe – Strategic Success or Botched-up Bungle?*, IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2000, Baden-Baden 2001, s. 163-177. Por.: P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa...*, s.82-84.

70 - Udział w operacji Alba wzięło osiem państw europejskich z UE i spoza niej. Wysłanie ok. 6000 żołnierzy w tym 2000 - 2500 włoskich, 1000 francuskich, 760 greckich, 500 hiszpańskich, 500 tureckich, 400 rumuńskich i 120 austriackich oraz 65 duńskich. MT-O, *Batalia o interwencję w Albanii*, „Rzeczpospolita”, nr 84 (4641), czwartek 10 kwietnia 1997 r., s. 6; J.H., *Pomoc w potrzebie*, „Rzeczpospolita”, nr 76 (4633), wtorek 1 kwietnia 1997 r., s. 6. Siły te rozpoczęły lądowanie w Durres w Albanii 15 kwietnia 1997 r. Żołnierze lądują w Albanii. Świat, „Rzeczpospolita”, nr 89 (4646), środa 16 kwietnia 1997 r., s.1; MT-O, *Desant w Durres*, „Rzeczpospolita”, nr 89 (4646), środa 16 kwietnia 1997 r., s.6; Włosi i Grecy przybyli do Vlory. Dzień na świecie, „Rzeczpospolita”, nr 94 (4651), wtorek 22 kwietnia 1997 r., s.5. Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej ...*, s.125-126 oraz: T. Czekalski, *Albańska lekcja transformacji ekonomicznej. Społeczno-ekonomiczne tło i konsekwencje „rewolucji piramidowej” 1997 r.*, [w:] A. Głowacki, S. Szczesio (red.), *Balkany Zachodnie w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego*, Łódź, 2015, s. 283-306.

71 - Jak pisał Joseph Stiglitz, laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii: „Kiedy przymuszono MFW do skomentowania realiów – miliardów dolarów, jakie przekazał Rosji, pojawiające się na kontaktach w bankach cypryjskich i szwajcarskich, i to już kilka dni po udzieleniu kolejnego kredytu – ten utrzymywał, że to nie jego dolary (...) Niektórzy z nas zauważyli ironicznie, że ułatwiły wszystkim życie, przelewając pieniądze bezpośrednio na owe szwajcarskie konta”. Cyt. za A. Glucksmann, *Uwiedzeni Rosją*, „Rzeczpospolita”, nr 14(6697), 17-18 stycznia 2004, s.A6. O roli Cypru jako miejsca prania pieniędzy rosyjskiej mafii patrz: N. Tatu, *Wielka mała pralnia*, „Le Nouvel Observateur” 3.09.2003, przedruk w „Forum”, nr 38(1989), 22.09-28.09.2003, s.24-25 oraz A. Charalambous i K. Trębski, *Niezatapialny sejf*, „Wprost”, nr 4(1104), 25 stycznia 2004, s.47-49.

od skali pomocy kierowanej do danego kraju przez Unię, lecz także od zdolności absorpcyjnych obszaru, na który wsparcie to jest wysyłane. Brak stosownej infrastruktury gospodarczej i politycznej, zdolnej wchłonąć i rozsądnie spożytkować otrzymywane środki pomocowe, korupcja i samowola dyktatorów, mogą zniweczyć sens całego wysiłku. Potwierdzeniem tego faktu jest klęska unijnej polityki stabilizacyjnej w basenie Morza Śródziemnego po 2010 r., objawiona w postaci „arabskiej wiosny” i jej skutków.⁷²

Przy założeniu, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dalszego rozwoju WPZiB jest utrzymanie przezeń charakteru oddziaływania głównie finansowego, **problemy bezpieczeństwa Europy Środkowej i Morza Śródziemnego mają naturę wzajemnie konkurencyjną**, co w naturalny sposób wynika z ograniczoności środków w dyspozycji UE, jakkolwiek duże by one były. Z uwagi na układ interesów narodowych państw członkowskich Unii można przewidywać prymat interesów śródziemnomorskich nad środkowoeuropejskimi. Zjawisko to zostało wzmocnione w wyniku przesunięcia się priorytetów politycznych Niemiec po 2015 r. pod naciskiem kryzysu migracyjnego, który uczynił z RFN państwo znacznie bardziej „politycznie śródziemnomorskie”, niż przed tym doświadczeniem. Kurczące się w wyniku kolejnych kryzysów (zadłużeniowego, migracyjnego, Brexitu i covidowego) zasoby finansowe UE powodować zaś będą generalne słabnięcie oddziaływania na zewnątrz tego instrumentu autonomizacji bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Wymiar militarny WPZiB i jego ewolucja

Geneza

Pojęcie WPZiB – będącej nadal jedyną traktatową formą realizacji Europejskiej Autonomii Strategicznej, nie obejmuje całości polityki zewnętrznej UE. Wyłączone są z niej zwykle (tzn. nie dotyczące kwestii politycznie motywowanej pomocy lub sankcji) relacje gospodarcze z państwami (organizacjami) trzecimi. Do wejścia w życie traktatu lizbońskiego (1.12.2009) rozgraniczenie to dodatkowo komplikowane było nieprecyzyjnym podziałem kompetencji między Wysokim Przedstawicielem UE ds. WPZiB a komisarzem UE ds. Stosunków Zewnętrznych i Polityki Sąsiedztwa, skutkującym niejasnościami co do ośrodka decyzyjnego i wzajemnym nakładaniem się wpływów obu urzędników w zakresie instrumentarium ekonomicznego polityki zagranicznej Unii. W nowej strukturze instytucjonalnej połączono te funkcje w ramach jednego – wzmocnionego stanowiska Wysokiego Przedstawiciela, odpowiedzialnego za oba wymiary – dyplomatyczny i gospodarczy. Wymiar trzeci – militarny, najsilniejszy impuls rozwojowy otrzymał dekadę wcześniej, w wyniku francusko-brytyjskiego szczytu w Saint Malo (3–4.12.1998). W przyjętej tam deklaracji w dziedzinie bezpieczeństwa stwierdzono, że UE powinna odgrywać większą rolę na scenie międzynarodowej, co może nastąpić jedynie wtedy, gdy będzie miała wiarygodne zdolności militarne, pozwalające jej na samodzielne rozwiązywanie kryzysów w dziedzinie bezpieczeństwa. Dodano przy tym, że UE powinna dysponować odpowiednimi środkami i strukturami analitycznymi, wywiadowczymi i planowania strategicznego, by ten cel zrealizować.⁷³

Na decyzje z Saint Malo wpływ miał kryzys w Kosowie. Francja i Wielka Brytania były rozczarowane brakiem militarnych zdolności i woli wspólnego działania państw unijnych na rzecz pacyfikacji konfliktu albańsko-serbskiego w tej ówczesnej prowincji. Doświadczenie to przyczyniło się do uznania niezbędności wykształcenia własnych zdolności militarnych jako instrumentu nieodzownego do radzenia sobie w podobnych sytuacjach kryzysowych w przyszłości. Deklaracja z Saint Malo była decyzją dwóch państw, podjętą poza strukturami UE, stanowiła jednak istotny przełom w dotychczasowym podejściu Londynu do problemów WPZiB⁷⁴ i niewątpliwie była warunkiem sine qua non ustaleń zapadających na posiedzeniach Rady Europejskiej w Kolonii (3–4.06.1999) i w Helsinkach (10–11.12.1999).

Do tego czasu centralną rolę w zakresie instytucjonalizacji polityki bezpieczeństwa w ramach wojskowego wymiaru integracji europejskiej przypisywano przede wszystkim Unii Zachodnioeuropejskiej.

Cele (Deklaracja petersberska)

W Deklaracji petersberskiej Rady Ministrów UZE z 19 czerwca 1992 r. (obradującej w pałacu Petersberg pod Bonn – stąd nazwa dokumentu) określone zostały zadania przyszłych europejskich sił interwencyjnych, znane odtąd jako misje lub zadania petersberskie. Składały się na nie:

- zadania humanitarne i ratunkowe (humanitarian and rescue tasks);
- zadania utrzymywania pokoju (peacekeeping tasks);
- zadania sił zbrojnych w zawiadywaniu kryzysami, włącznie z tworzeniem pokoju (tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking)⁷⁵.

Analiza znaczenia tej decyzji skłania do fundamentalnego wniosku odnośnie do natury planowanego wojskowego wymiaru integracji europejskiej. Wszystkie trzy wymienione powyżej zadania mają charakter misji ekspedycyjnych, prowadzonych poza terytorium państw członkowskich (out of area operations). Wynikająca z tej analizy konkluzja, potwierdza zatem wcześniejsze ustalenia, zawarte w niniejszej ekspertyzie i brzmi:

72 - Szerzej o polityce UE wobec „arabskiej wiosny” patrz: A. Adamczyk, Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny, „Studia Europejskie”, nr 3, 2012, s.29-49. Por.: J. Zając, Unia Europejska Wobec arabskiej wiosny, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, t.XI, nr 1, 2012, s. 317-328.

73 - Francja i W. Brytania podpisały dokument o reagowaniu na kryzysy, Świat, „Dziennik Internetowy PAP”, Warszawa, 5.12.1998, sobota, s.1-2. Por.: Franco-British agreement on EU defence, World: Europe, „BBC News”, Friday, December 4, 1998, http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/europe/newsid_227000/227866.stm. Treść deklaracji patrz: British-French Summit, St-Malo, 3-4 December 1998, From St-Malo to Nice. European defence: core documents, compiled by Maartje Rutte, „Chaillot Papers”, 47, May 2001, s.8-9.

74 - Szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Wielka Brytania wobec Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej 1992-1999, [w:] W. Michowicz, R. Łoś, P. Żurawski vel Grajewski (red.), Ze studiów nad brytyjską polityką zagraniczną XX wieku, Łódź 2009, s.182-186.

75 Petersberg Declaration, Part II, pkt.4, Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, s.1. Patrz też: M. Kuberski, op.cit., s.56.

Celem integracji europejskiej w wymiarze wojskowym nie jest obrona terytorium UE przed ewentualną agresją, lecz eksport stabilizacji, czyli rozwiązywanie przez użycie środków wojskowych kryzysów z zakresu bezpieczeństwa poza granicami UE, na obszarach, których stabilizowanie uznane zostanie za istotne dla interesów unijnych.

Dwa pierwsze z zadań petersberskich to misje z gatunku działań o niskiej intensywności bojowej (low combat intensity), w trakcie których wykonujące je oddziały, z uwagi na cel operacji, powinny unikać walki. Jedynie trzecie z nich to misja o wysokiej intensywności bojowej (high combat intensity). Przyjmuje się powszechnie, że ani UZE, ani dziedzicząca po 1999 r. jej funkcje w tym zakresie UE, nie wykształciły zdolności powyżej poziomu drugiego zadania petersberskiego.

Ewolucja od UZE i Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Pierwotnie rozważanym „zbrojnym ramieniem” UE i jednocześnie jej łącznikiem z NATO miała być Unia Zachodnioeuropejska (UZE), „odmrażana” z hibernacji politycznej okresu zimnej wojny. Poza wyrażeniem przez państwa członkowskie UZE gotowości postawienia do dyspozycji tej organizacji jednostek wojskowych i zdefiniowaniem przez Radę Ministrów UZE wyżej opisanych misji europejskich sił zbrojnych⁷⁶, jak wspomniano, powołano więc do życia Komórkę Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania, która miała przygotowywać zadania w zakresie dowodzenia, kontroli i łączności dla sztabów generalnych poszczególnych państw. Komórka ta stworzyła, a potem aktualizowała wykaz jednostek, które mogłyby być wykorzystywane w operacjach petersberskich. Utworzono także Centrum Satelitarne w byłej bazie lotnictwa USA w Torrejón de Ardoz w Hiszpanii.⁷⁷ W 2014 r. Rada UE szczegółowo określiła jego zadania, które od tego momentu podlegają nieznacznym jedynie modyfikacjom.⁷⁸

UZE nie miała jednak zdolności w zakresie transportu strategicznego i satelitarnych środków łączności, dowodzenia i rozpoznania, koniecznych do samodzielnego prowadzenia operacji na obszarze poza granicami państw członkowskich⁷⁹. Zdolności tych mogło dostarczyć jedynie NATO, a w praktyce USA. Nie miała też własnych struktur wojskowych godnych tego miana i w efekcie rozwinęła koncepcję ich „wypożyczania” od NATO. Pomysł ten w styczniu 1994 r. przybrał formułę Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (Combined Joint Task Forces – CJTF)⁸⁰, złożonych z jednostek podwójnego przyporządkowania (double subordinated forces) tzn. będących w dyspozycji zarówno NATO jak i UZE. W ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego miałyby być utworzone moduły europejskie, który w razie operacji ogólnonатовskich działałby jako część integralna NATO, a w razie uznania danej misji za wyłącznie europejską, byłby wydzielany ze struktury ogólnej i operowałby pod politycznym zwierzchnictwem UZE.

Siły podwójnego przyporządkowania: Eurokorpus, EUROFOR, EUROMAFOR

Inicjatywa powołania Korpusu Europejskiego wyrastała z francuskich dążeń do stworzenia europejskich sił zbrojnych bez udziału Stanów Zjednoczonych. 12.01.1989 r. powstała francusko-niemiecka brygada – załączek międzynarodowych sił zbrojnych dwóch czołowych mocarstw kontynentalnej Europy. Koniec odpowiedzialności mocarstw alianckich z okresu II wojny światowej za politykę zagraniczną Niemiec, związany ze zjednoczeniem tego kraju, zaowocował decyzją Paryża o wycofaniu wojsk francuskich z terytorium RFN. Spotkało się to z niechętnym przyjęciem ze strony samych Niemców (utrata miejsc pracy w bazach wojskowych). W efekcie kontyngent francuski został jedynie zredukowany, a z pozostałych jednostek na mocy decyzji prezydenta François Mitteranda i kanclerza Helmuta Kohla powstał załączek Eurokorpusu. Jako kwaterę główną obrano Strasburg. Pod koniec 1995 r. liczący 50 tys. żołnierzy Eurokorpus osiągnął zdolność operacyjną. W jego skład weszły 4 dywizje: belgijska (9,6 tys. żołnierzy), francuska (10,3 tys.), hiszpańska (4,5 tys.) i niemiecka (18,5 tys.) oraz 1 brygada francusko-niemiecka (5 250). Luksemburg miał 1 kompanię rozpoznania w ramach dywizji belgijskiej.

Na mocy porozumienia z NATO z 2002 r. struktury dowódcze Eurokorpusu zostały otwarte dla pozostałych członków Sojuszu i w kolejnych latach do jego sztabu wysłały swoich oficerów łącznikowych: Kanada (wrzesień 2002–sierpień 2007), Grecja (3.09.2002), Polska (7.01.2003), Turcja (3.09.2002). 25 lutego 2003 r. podobne porozumienie podpisano z Austrią i Finlandią, będącymi neutralnymi państwami członkowskimi UE. Na jego mocy do sztabu korpusu

76 - Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and Its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance, adopted by the Council of Ministers of the Western European Union on 22 July 1997, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (97/C 340), 10.11.97 | EN "Official Journal of the European Communities", C 340/125-131.

77 - O Centrum Satelitarnym UE szerzej patrz: Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (SatCen), https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/satcen_pl. Por: Sat Cen Annual Report 2020, Luxembourg 2021, ss. 71.

78 - Określone przez Radę UE szczegóły zadań i zasad funkcjonowania Centrum Satelitarnego patrz: Decyzja Rady 2014/401/WPZiB z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej, „Dziennik Ustaw UE”, L.2014.188.73, wersja z 1 grudnia 2016, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/decyzja-2014-401-wpzib-w-sprawie-centrum-satelitarnego-unii-europejskiej-i-68437518?unitId=>

79 - Szerzej zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Transport lotniczy i system satelitarny – brakujące ogniwa europejskich sił interwencyjnych [w:] Geopolityka siła wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem, OMP: Kraków 2010, s. 135–154.

80 - W literaturze przedmiotu przyjęło się polskie tłumaczenie Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych, które jest jednak błędne z wojskowego punktu widzenia. CJTF – Combined Joint Task Forces to Połączone (tzn. obejmujące wszystkie rodzaje wojsk) Wspólne (tzn. wielonarodowe) siły zadaniowe – tzn. powoływane ad hoc do wykonania danego zadania. Nigdzie w tej nazwie nie ma terminu specjal operations (zadania specjalne) zarezerwowanego dla innych rodzajów działań.

wszedł także austriacki oficer łącznikowy. W kwietniu 2016 r. do współpracy w ramach Eurokorpusu przystąpiła z kolei Rumunia. Obecnie formacja ta składa się zatem z kontyngentów pierwotnych pięciu państw założycielskich (Francji, Niemiec, Hiszpanii, Belgii i Luksemburga) oraz z oddelegowanych żołnierzy z państw stowarzyszonych z Eurokorpusem (Austria, Grecja, Polska, Rumunia, Turcja, Włochy)⁸¹. Od końca listopada 2021 r. finalizowany jest proces przekształcania Polski w szóste państwo ramowe Eurokorpusu⁸².

Eurokorpus powstał jako formacja tzw. WEU answerable forces – sił odpowiadających na wezwanie UZE, do których obok niego należały również francusko-hiszpańsko-włosko-portugalskie siły EUROFOR i EUROMAFOR⁸³ oraz hiszpańsko-włoskie i brytyjsko-holenderskie siły desantu morskiego⁸⁴.

Tak EUROFOR jak i EUROMAFOR nie posiadają charakteru stałych odrębnych jednostek – jak Eurokorpus, lecz są strukturami w razie potrzeby montowanymi z wydzielonych do tego kontyngentów narodowych⁸⁵. W 2011 r. EUROFOR w ramach realizacji celu operacyjnego 2010 wystawił jedną z grup bojowych UE, liczącą 1950 żołnierzy. Jej podstawą był portugalski batalion zmechanizowany. Grupa posiadała jednak także komponenty morski i lotniczy⁸⁶.

Podczas operacji w Bośni w 1995 r. NATO udowodniło, że jest skuteczne w rozwiązywaniu konfliktów takiego typu, jakimi były konflikty postjugosłowiańskie, wobec których UE i UZE pozostawały przez wiele lat bezradne. Fakt ten silnie uzasadniał kontynuację amerykańskiej obecności wojskowej w Europie. Zwiększeniu roli i znaczenia Europejczyków w Sojuszu służyć miało natomiast zbudowanie w ramach NATO Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony – ETBiO (European Security and Defence Identity – ESDI). Docelowym zadaniem w ramach tej koncepcji było „utworzenie spójnych i skutecznych sił zbrojnych, zdolnych do działania pod kontrolą i strategicznym kierunkiem UZE”⁸⁷. Pod wpływem grupy państw proatlantycznych - szczególnie zaś Wielkiej Brytanii, kładziono przy tym nacisk na kompletność ETBiO, a nie jej konkurencyjność wobec NATO. Stanowisko to logicznie wiodło do tezy, iż europejskie zdolności operacyjne powinny zostać uzyskane w drodze stworzenia wyżej wspomnianych Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF), rozumianych jako „oddzielalny, ale nie oddzielny” (separable but not separate)⁸⁸ moduł w strukturach NATO, złożony z sił jego europejskich członków, którzy w razie potrzeby mogliby działać samodzielnie pod flagą UE lub UZE⁸⁹. ETBiO miała także pomóc w rozwiązaniu problemu burden sharing, tzn. podziału ciężarów wspólnego, transatlantycznego bezpieczeństwa między USA i ich europejskich sojuszników. Amerykanie skarżyli się bowiem na zbyt mały udział swych aliantów z Europy w ich ponoszeniu, co jak widać jest stałym problemem w relacjach transatlantycznych, mocno na nie wpływającym w dobie prezydentury Donalda Trumpa, ale mającym długą historię i zapewne podobnie długą przyszłość.

Koncepcja ETBiO nie wyszła poza stadium projektu. Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać w różnicach interesów państw należących do UE, UZE i NATO oraz w niejedynolitości członkostwa w tych organizacjach, który to fakt utrudniał, jeśli nie uniemożliwiał zbudowanie spójnej struktury podejmowania decyzji politycznych o użyciu zasobów wojskowych europejskiej części NATO (do których wkład wnosili Norwegia i Turcja oraz – mimo braku własnych sił zbrojnych - także Islandia, mająca wielkie znaczenie dla logistyki NATO, a od 1999 r. w gronie tym znalazły się Czechy, Polska i Węgry - wszystkie sześć nie należące wówczas do UE) na rzecz Unii Europejskiej (w której były w chwili utworzenia ETBiO w 1994 r. dwa, a po 1995 r. cztery państwa neutralne – Austria, Irlandia, Szwecja i Finlandia), by działać pod flagą UZE, do której należało 10 spośród 15 państw członkowskich ówczesnej UE, gdyż Dania na zasadzie wspomnianego wyżej opting out od WPZiB, zastrzeżonego na kanwie drugiego duńskiego referendum nad traktatem z Maastricht, pozostawała poza jej strukturami. Nie było zatem gremium, w którym kontrybutorzy (europejskie państwa NATO) mogliby na równych prawach decydować o wykorzystaniu swych własnych zasobów przez UE pod flagą UZE i na dodatek przy współudziale państw neutralnych, z natury rzeczy nie tworzących „europejskiego modułu” Sojuszu Północnoatlantycznego⁹⁰.

81 - Manuel Olivier, The Role and Military Capabilities of the Eurocorps [w:] European Security and Defence Identity – New Developments. Papers presented at the International Experts' Seminar organized by the Cicero Foundation in Paris in the series „Great Debates” on 19 and 20 March 1998, “Cicero Paper”, Nr.4, b.m.w., 1998, s. 51–52 oraz Headquarters of the Eurocorps. A Force for the European Union and the Atlantic Alliance, <http://www.eurocorps.org/>.

82 - Poland, about to become 6th Framework Nation of EUROCORPS, EUROCORPS, December 17, 2021, <https://www.eurocorps.org/2021/12/17/poland-become-6th-framework-nation-eurocorps/>.

83 - Szerzej zob.: Anibal Villalba Fernández, La Cooperación en el ámbito de la defensa. EUROFOR y EUROMAFOR, „CESEDEN, La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PES, Cuaderno de Estrategia” 1998, nr 93, s. 105–116. Por.: Euromafor, <https://www.euromarfor.org/>

84 - Szerzej zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Czynniki wojskowe jako narzędzie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE [w:] B. Rakowski i A. Skrzypek (red.), W kręgu polityki, dyplomacji i historii XX wieku. Księga jubileuszowa Profesora Waldemara Michowicza, Łódź 2000, s. 443–459. Patrz też: José Maria Treviño Ruiz, ¿Qué es la EUROMAFOR?, „Revista General de Marina”, Diciembre 1996, s.639-641 oraz: Anibal Villalba Fernández, La Cooperación en el ámbito de la defensa. EUROFOR y EUROMAFOR, „CESEDEN, La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PES, Cuaderno de Estrategia”, No 93, 1998, s.105-116.

85 - European armed forces. Document 1468. Report submitted on behalf of the Defence Committee by Mr. De Decker, Rapporteur, 12th June 1995, s. 336-338.

86 - M. Machado, EUROFOR European Union Battle Group 2011-2, “Operacional”, 19 Out 2010, <https://www.operacional.pt/eurofor-european-union-battle-group-2011-2/>.

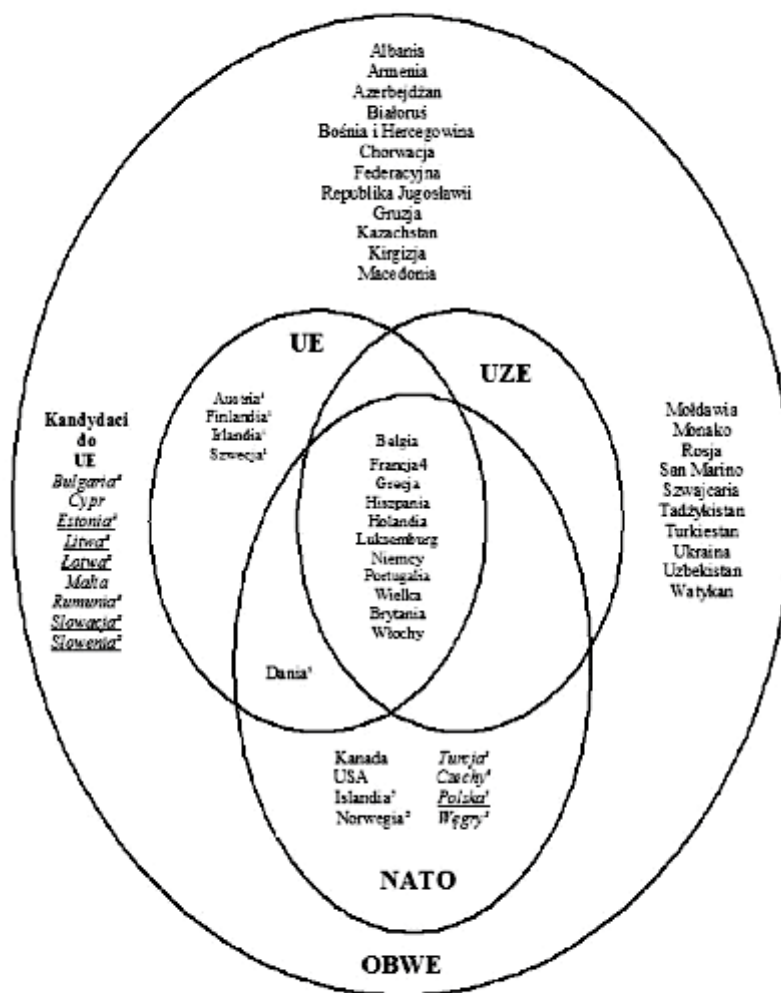
87 - Final Communiqué, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Berlin, 3 June 1996. „NATO Press and Media Service”, s. 4. Szerzej zob.: R. Zięba, Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, Warszawa 2001, s. 304.

88 - W kategoriach politycznych CJTF rozumiano jako „separable but not separate elements of NATO’s command structure for European-led missions.” A Common Foreign and Security Policy for Europe: The Inter-Governmental Conference of 1996, Centre for Defence Studies King’s College London, London July 1995 s.42.

89 - Memorandum on the United Kingdom Government’s Approach to the Treatment of European Defence..., s.7. Szerzej o CJTF patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej..., s.26. Por.: A Common Foreign and Security Policy for Europe..., s.12 oraz P. Soloch, Rozwój Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony i koncepcje Wspólnej Obrony Europejskiej, „Bezpieczeństwo Polski w zmieniającej się Europie. Europejska Tożsamość w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony”, nr 9 1996, s. 15-17.

90 - O zawiłościach wynikających z braku jednolitego członkostwa w NATO, UZE i UE w kontekście prób zbudowania ETBiO i próbach ich rozwikłania szerzej patrz: P. Żurawski vel Grajewski, Wielka Brytania wobec Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa..., s.177-178 oraz idem, Bezpieczeństwo międzynarodowe

**Struktura bezpieczeństwa europejskiego po rozszerzeniu NATO
w 1999 r. - szczytowy moment skomplikowania systemu**



1. Obserwator przy Unii Zachodnioeuropejskiej
 2. Partner stowarzyszony UZE
 3. Członek stowarzyszony UZE
 4. Państwo pozostające poza zintegrowaną strukturą wojskową NATO
- Turcja – państwo kandydujące do UE
 Polska – państwo kandydujące do UE prowadzące negocjacje aktywne

Doświadczenia bezradności UE wobec wojny w byłej Jugosławii wykazały, że Unia będąca „gospodarczym gigantem” jest „militarnym karłem”. Skutkiem tego ma bardzo ograniczone możliwości narzucania swojej woli politycznej na zewnątrz. Istotą pomysłu stworzenia wojskowego wymiaru WPZiB i powołania przez państwa europejskie, wspomnianych wyżej, Wielonarodowych Połączonych Sił Zadaniowych (CJTF), było więc umożliwienie UE obrony interesów europejskich siłami krajów Starego Kontynentu, bez potrzeby każdorazowego odwoływania się do potęgi wojskowej Waszyngtonu, coraz mniej chętnie przyjmującego związane z tym ciężary finansowe i polityczne. (Wysyłanie żołnierzy amerykańskich w regiony, gdzie interesy narodowe USA nie są czytelne dla amerykańskiej opinii publicznej, nigdy nie cieszyło się popularnością w Stanach Zjednoczonych).

Dylemat, jaki stał przed Europejczykami, dotyczył tego, czy budować wyżej wspomnianą – promowaną od 1994 r. Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony wewnątrz NATO, czy też autonomiczne unijne zdolności wojskowe. Ten ostatni pomysł w 1999 r. przybrał postać Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – EPBiO (European Security and Defence Policy – ESDP), mającej zastąpić dotąd planowaną Europejską Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO). Koncepcje te odzwierciedlały dwa zasadniczo odmienne podejścia metodologiczne i polityczne do kwestii bezpieczeństwa europejskiego, których osią podziału był z jednej strony stosunek do USA, z drugiej zaś do samodzielności militarnej UE. Podstawą instytucjonalną ETBiO było NATO i współpraca z USA, natomiast EPBiO – UE i redukcja amerykańskiej dominacji w „europejskiej architekturze bezpieczeństwa”. W pierwszym wypadku bazą materialną funkcjonowania całej konstrukcji miały być zasoby NATO, a instrumentem instytucjonalnym UZE, znajdująca się poza głównym nurtem integracji europejskiej; w drugim – zasoby własne UE i utworzone przez nią nowe struktury: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy oraz Sztab Wojskowy UE.

Nieco inny był także zakres podmiotowy i geograficzny obu inicjatyw. W wypadku ETBiO uczestniczyć w niej mieli członkowie NATO niebędący w UE (Turcja, Norwegia i Islandia). Byli oni natomiast wyłączeni z instytucjonalnych struktur EPBiO. Z kolei członkowie UE nieuczestniczący w ETBiO z powodu braku członkostwa w NATO (Austria, Finlandia, Szwecja

i Irlandia) zostali włączeni w projekt EPBiO. W pierwszym wypadku o udziale decydował czynnik geograficzny (położenie w Europie), połączony z faktem wnoszenia przez dane państwo europejskie własnego wkładu do zasobów wojskowych NATO, w drugim – formalne członkostwo w UE.

Obie koncepcje różnią się w podejściu do USA. W ramach „tożsamości” Amerykanie byli postrzegani jako sojusznicy i przyjaciele, z którymi Europejczycy dzielą wspólne cele. Z kolei w przypadku „polityki” dominowała krytyka pod adresem USA za działania przeciwko utworzeniu rzeczywistych europejskich zdolności do militarnego rozwiązywania kryzysów. W ujęciu teoretycznym, w pierwszym wypadku stosunek Europejczyków do USA określał mechanizm przyłączania się do silniejszego (bandwagon), w drugim natomiast – mechanizm równoważenia (balance)⁹¹. Powyższe różnice możemy przedstawić w tabeli.

Różnice między Europejską Tożsamością Bezpieczeństwa i Obrony a Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony

Wyszczególnienie	ETBiO	EPBiO
Umiejscowienie instytucjonalne	W ramach NATO	W ramach UE
Podstawowy wymiar	Militarny, zapobieganie kryzysom	Polityczny, nadanie wyrazistości UE
Sposób działania	Wykorzystanie zasobów NATO, budowa europejskiego modułu Sojuszu Północnoatlantyckiego, UZE wykonawcą operacji	Korzystanie z własnych zasobów UE; nowe instytucje: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy. Budowa europejskich sił interwencyjnych, UE wykonawcą operacji
Miejsce Stanów Zjednoczonych i przewidywane relacje z nimi	Zaangażowanie sojusznicze USA w Europie, działającej na zasadzie przyłączania się do silniejszego Cel – zwiększenie udziału Europy w ponoszeniu ciężarów bezpieczeństwa transatlantyckiego	Ograniczanie zaangażowania USA w Europie. Rywalizacja. Cel – równoważenie przez UE dominacji USA w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego.
Udział państw trzecich	Względy geograficzne i wniesiony wkład wojskowy – europejscy członkowie NATO niebędący w UE: Turcja, Norwegia, Islandia, Polska, Czechy, Węgry	Formalne członkostwo, państwa członkowskie UE niebędące w NATO: Austria, Finlandia, Szwecja, Irlandia

Źródło: Jacek Czaputowicz, Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, „Polska w Europie” 2003, nr 2 (44), s. 59 (modyfikacja własna).

W istocie jednak sama teza o zdolności UE do prowadzenia spójnej wspólnej polityki wobec USA poza obszarem objętym dorobkiem prawnym Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*), a WPZiB do niego nie należy, jest wysoce wątpliwa. USA mają bowiem zdolność skutecznego rozgrywania państw członkowskich UE, wykorzystując rozbieżność ambicji i interesów między nimi⁹². Obecny kontekst zagrożenia rosyjskiego dla wschodniej flanki UE, polityka Niemiec i Francji, wobec tego faktu i zdecydowanie południowy priorytet Paryża dobitnie ukazują mechanizm skutkujący poszukiwaniem przez Europę Środkową od Skandynawii po Rumunię gwarancji bezpieczeństwa w zacieśnianiu więzi z USA, a nie z państwami rdzenia UE.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Geneza

Lokomotywą WPZiB są Francja (kierunek śródziemnomorski) i Niemcy (do 2015 r. kierunek wschodnio-środkowoeuropejski i bałkański, od kryzysu imigracyjnego – istotne zwiększenie wrażliwości na kierunek śródziemnomorski z utrzymaniem zainteresowania Rosją). Nie jest ona tylko sprawą Berlina i Paryża, ale bez ich współpracy jest niemożliwa. Jak wspomniano, od chwili francusko-brytyjskiej Deklaracji z Saint Malo (1998) w WPZiB intensywnie włączyła się niechętna jej do owego czasu Wielka Brytania. (Aktywność brytyjska w omawianej dziedzinie wróciła po 2003 r. – na tradycyjne dla Londynu tory polityki narodowej i atlantyckiej, ale na przełomie wieków zmiana stanowiska UK odegrała rolę katalizatora współpracy europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa). W latach 1999–2000 WPZiB rozpoczęła uzyskiwanie wymiaru wojskowego w postaci EPBiO. Na mocy decyzji Rady Europejskiej z Kolonii (3–4.06.1999) UE przejęła kompetencje UZE w zakresie zadań petersberskich⁹³, a szczyt UE w Helsinkach (10–11.12.1999) przyniósł decyzję o utworzeniu europejskich sił interwencyjnych (Helsiński Cel Operacyjny – Helsinki Headline Goal). Miały one liczyć 60 tys. żołnierzy, którzy mogliby być zmobilizowani do akcji i rozmieszczeni w obszarze planowanej operacji w ciągu 60 dni od podjęcia stosownej decyzji oraz mieć zdolność prowadzenia działań nie krócej niż przez rok. Armię tę miano zbudować do 2003 r. Powołano, wspomniane już, nowe organy sprawujące kierownictwo polityczne i strategiczne: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy oraz Sztab Wojskowy. Ustanowiono niemilitarne mechanizmy konsultacji przy rozwiązywaniu kryzysów⁹⁴.

Warunkiem sukcesu całej koncepcji była przychylność Wielkiej Brytanii, ta bowiem dysponuje najlepszą armią interwencyjną w Europie. Bez porozumienia z Londynem zbudowanie skutecznej EPBiO nie jest możliwe. Skala zaangażowania brytyjskiego okazała się jednak niewystarczająca, a i społeczeństwa pozostałych państw nie wykazały gotowości ponoszenia ciężarów niezbędnych do realizacji ambicji polityków unijnych. Przyjęte decyzje pozostały więc niespełnionymi deklaracjami. Złożyło się na to wiele przyczyn.

W ówczesnej sytuacji politycznej zagrożenie UE inwazją z zewnątrz wydawało się nieprawdopodobne. Armie europejskie, które po okresie zimnej wojny odziedziczyły strukturę defensywną – przystosowaną do obrony własnego terytorium, mimo redukcji liczebności sił zbrojnych zachowały nadal dostateczne walory w tym zakresie, przynajmniej w odniesieniu do wojsk konwencjonalnych. Żaden rzeczywisty przeciwnik (poza Rosją, której przed 2014 r. się na Zachodzie nie obawiano) nie mógł liczyć, że skutecznie zagrozi wojskowo Europie przy użyciu własnych sił konwencjonalnych.

Między NATO i UE ujawniła się konkurencyjność, przejawiająca się ambicjami wzajemnego wkraczania na pole, na którym druga z nich miała większe zdolności skutecznego działania. UE chciała odgrywać rolę wojskową, a NATO – polityczną.

Na rozwój EPBiO wpływały cztery czynniki: 1) doświadczenie bezradności UE wobec konfliktu w byłej Jugosławii, skutkujące narodzinami woli politycznej przełamania owej beziły; przejawem tej woli

92 - Szerzej zob.: P. Żurawski vel Grajewski, Czy Unia Europejska może/powinna mieć spójną politykę wobec USA? [w:] Geopolityka-siła-wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem, Kraków 2010, s. 171–213.

93 - Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999, 150/99 REV CAB, EN s.21, <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf> oraz: Annex III, Declaration of the European Council and Presidency report on strengthening the European common policy on security and defence, Annexes to the Presidency Conclusions Cologne European Council 3 and 4 June 1999, 150/99 REV 1 ANNEXES CAB, EN s.33-42, <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf>.

94 - Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, Konkluzje Rady Europejskiej (1993–2003), Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/>. Patrz też: Annex 1 to Annex IV, Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_en.htm#IVa.

był szczyt francusko-brytyjski w Saint Malo; 2) uznanie po obu stronach Atlantyku konieczności zwiększenia udziału Europejczyków w ponoszeniu ciężarów wspólnego bezpieczeństwa w ramach NATO (problem *burden sharing*); 3) wymóg zachowania konkurencyjności europejskiego przemysłu zbrojeniowego na międzynarodowym rynku broni i utrzymanie tej gałęzi gospodarki jako bazy własnych zdolności wojskowych państw UE; 4) zmiana z negatywnego na pozytywne stanowiska Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa w związku z dojściem do władzy Labour Party i Tony'ego Blaira.

Porozumienie brytyjsko-francuskie było warunkiem *sine qua non* powodzenia całej konstrukcji. U jego podstaw w 1998 r. legła jednak ówczesna sytuacja polityczna (narastający kryzys w Kosowie), a nie wspólnota wizji strategicznej Londynu i Paryża odnośnie do natury bezpieczeństwa europejskiego. Wielka Brytania w tworzonej konstrukcji dostrzegała możliwość wzmocnienia współpracy transatlantyckiej przez wniesienie do niej większego wkładu europejskiego, a udział własny Londynu miał być gwarancją nieprzeradzania się jej w strukturę konkurencyjną wobec NATO i zdystansowaną w stosunku do USA. Francja – wprost przeciwnie. Nowa inicjatywa miała wieść ku pogłębieniu integracji politycznej UE, uczynienia z UE samodzielnego gracza na arenie międzynarodowej, dysponującego instrumentarium wojskowym na poziomie mocarstwowym i uniezależnionego w tym względzie od protekcji amerykańskiej. Owa rozbieżność strategicznych celów dwóch głównych mocarstw wojskowych UE odbierała całemu pomysłowi stabilną bazę polityczną i materialną. Próba budowy europejskich zdolności wojskowych bez Brytyjczyków i wbrew Amerykanom, podjęta w 2003 r. w warunkach sporu wokół wojny w Iraku, zakończyła się fiaskiem, symbolizowanym przez szczyt w Tervuren (29.04), gdzie Francja, Niemcy, Belgia i Luksemburg usiłowały wypracować własną koncepcję bezpieczeństwa europejskiego⁹⁵. Poza Francją żadne z wymienionych państw nie dysponowało jednak liczącym się wojskowym potencjałem ekspedycyjnym.

Jak kilkakrotnie już wskazano wyżej, celem tworzenia sił europejskich nie jest wykształcenie przez UE zdolności do obrony terytorialnej, lecz uzyskanie przez nią zdolności do prowadzenia interwencyjnych działań wojskowych poza terytorium państw członkowskich. Do wypełniania tego typu zadań potrzebna jest armia nasycona techniką, mobilna, niekoniecznie bardzo liczna (od kilkudziesięciu do stukilkudziesięciu tysięcy ludzi), prosta do zmobilizowania, której ewentualne straty bojowe byłyby możliwie łatwe do zaakceptowania przez europejską opinię publiczną.

Traktat z Nicei (26.02.2001) stał się prawnym wyrazem rezygnacji przez UE z dotychczasowego zamiaru wykorzystania UZE jako struktury, w której ramach miał być realizowany militarny wymiar integracji europejskiej. (Sama decyzja w sensie politycznym zapadła, jak wspomniano wcześniej, już w 1999 r. w trakcie szczytu UE w Kolonii). UE przejęła także od UZE Centrum Satelitarne w Torrejón oraz Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem w Paryżu. Na bazie dotychczasowego Komitetu Politycznego powstał Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Działające dotąd jako organy tymczasowe Komitet Wojskowy, Sztab Wojskowy oraz Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami zostały przekształcone w ciała stałe⁹⁶. Nastąpiła więc „zmiana flagi na maszcie” – symbole UZE zostały zastąpione przez symbole UE, ale nie towarzyszył temu istotny przyrost siły wojskowej, a co za tym idzie zdolności operacyjnych restrukturyzowanych struktur administracyjno-sztabowych.

Berlin Plus

W warunkach toczącej się wojny o Kosowo, w czasie waszyngtońskiego szczytu NATO (23–25.04.1999), Rada Północnoatlantycka wymogła na UE, by państwa członkowskie Sojuszu nienależące do Unii miały pełne prawo do brania udziału w prowadzonych przez nią operacjach wojskowych. Formułę tego współdziałania nazwano Berlin Plus, nawiązując tym do berlińskiego posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej (3.06.1996), w trakcie którego ustalono warunki, na jakich UZE (potem UE) mogłaby korzystać z zasobów NATO przy realizacji zadań petersberskich. UE zyskiwała prawo przeprowadzania samodzielnych akcji wojskowych „tam, gdzie Sojusz jako całość nie jest zaangażowany”.

95 - O szczycie w Tervuren patrz: European defence meeting – 'Tervuren', Meetings of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence, Brussels, 29 April 2003, [w:] From Copenhagen to Brussels - European defence: core documents, Vol. IV, "Chaillot Paper", No67, 01 December 2003, ISS EU, ed. by A. Missiroli, s.76-80. O jego skutkach i stosunku Polski do tego wydarzenia patrz: K. Miszczak, Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1 (LVIII), 2005, s.99-101.

96 - Art.25, Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (2001/C 80/01), "Official Journal of the European Communities", 10.3.2001, C 80/8.

Było to interpretowane jako operacje bez udziału USA. Porozumienie Berlin Plus zawarte w Waszyngtonie obejmowało:

1. Porozumienie o bezpieczeństwie NATO-UE.
2. Zapewnienie UE na potrzeby prowadzonych przez nią Operacji Zarządzania Kryzysowego (Crisis Management Operations – CMO) dostępu do zdolności planistycznych NATO.
3. Udostępnienie zasobów i zdolności NATO na potrzeby prowadzonych przez UE CMO.
4. Ustalenie procedur monitoringu wykorzystania oraz uwolnienia i zwrotu przez UE jak też wycofania przez Sojusz zasobów i zdolności NATO.
5. Określenie zakresu uprawnień DSACEUR (zastępcy dowódcy sił sojuszniczych w Europie – SACEUR) i identyfikację europejskich opcji dowodzenia dla NATO w operacjach CMO pod przewodnictwem UE.
6. Porozumienie odnośnie do zasad konsultacji UE–NATO w kwestii prowadzonych przez Unię CMO, w których wykorzystywano by zasoby i zdolności NATO.
7. Uzgodnienia co do spójnych i wzajemnie wzmacniających się wymogów odnośnie do zdolności (Capability Requirements).

UE przy prowadzeniu tego typu operacji zyskała prawo do korzystania z zasobów materialnych oraz zdolności i danych planistycznych NATO poprzez każdorazowo zawieranie z Sojuszem porozumienia w formule Berlin Plus⁹⁷.

Dokumenty koncepcyjne EPBiO 2003–2010

Europejska strategia bezpieczeństwa

Europejską strategię bezpieczeństwa przyjęto w 2003 roku - w warunkach zmienionych przez spór polityczny mocarstw unijnego rdzenia (Niemiec i Francji) z USA i obozem proatlantyckim w łonie UE (z Wielką Brytanią na czele, ale także z Włochami, Hiszpanią, Holandią, Danią i całą Europą Środkową u boku – tę ostatnią jeszcze o statusie państw kandydujących). Z inicjatywą w tym zakresie wystąpił w czerwcu 2003 r. pierwszy w historii Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB Javier Solana. W przedstawionej przez niego strategii o szumnym tytule „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”⁹⁸ dano wyraz ówczesnym triumfalistycznym nastrojom, dominującym wśród elit unijnych. Finalizowanie wówczas 13-to letniego procesu akcesyjnego państw Europy Środkowej, występujących w roli petentów wobec mocarstw i instytucji unijnych, wykształciło w UE przekonanie o własnej mocarstwowości. Wizja „Unii 25 państw z ponad 450 milionami ludności, wytwarzającej jedną czwartą światowego PKB”, „wydającej 160 mld euro na zbrojenia” i „posiadającej 45 000 dyplomatów”, która „chcąc tego czy też nie, jest globalnym aktorem i powinna być gotowa przyjąć współodpowiedzialność za globalne bezpieczeństwo” i być w stanie „prowadzić kilka operacji bojowych jednocześnie”⁹⁹, wydawała się wówczas poprawnym opisem rzeczywistości. Fiasko Helsińskiego celu operacyjnego z 1999 r., w 2003 r. już oczywiste, a zatem utrzymująca się słabość militarna, nie mąciły tego nastroju.

W strategii Solany agresję na dużą skalę na którekolwiek z państw członkowskich UE uznano za „wysoce nieprawdopodobną”. Zagrożeń dla bezpieczeństwa upatrywano zaś w terroryzmie, rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia oraz konfliktach regionalnych (Afganistan, Afryka Subsaharyjska, Kaszmir, Korea), jak też w państwach upadłych i przestępczości zorganizowanej.

W myśl omawianej koncepcji, głównym zadaniem UE w zakresie jej polityki zagranicznej było (jest) umacnianie stabilności i bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie, ze szczególnym naciskiem na Bliski Wschód. W strategii brak było natomiast odniesień do Europy Wschodniej. Był to wyraz przewagi wpływów lobby śródziemnomorskiego, skupiającego ludne i potężne państwa południa UE. Kierunek ten z racji problemu imigrantów z państw arabskich, fundamentalizmu muzułmańskiego i stabilności dostaw surowców energetycznych z regionu Zatoki Perskiej znajduje także poparcie licznych krajów z innych części UE. Przykład ten przeczy jednak tezie o jednolitości interesów bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich UE.

97 - Berlin Plus agreement, SHAPE-EU, NATO, Updated 21 June 2006, https://web.archive.org/web/20070817094713/http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm.

98 - J. Solana, „A Secure Europe in a Better World”, Paper presented to the European Council at Thessaloniki, 20 June 2003, [w:] From Copenhagen to Brussels - European defence: core documents, Vol. IV, „Chailot Paper”, No67, 01 December 2003, ISS EU, ed. by A. Missiroli, s.160-169.

99 - Ibidem, s.161, 167-168.