

Krzysztof Miszczak

POLSKA A WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Suwerenny wybór polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony państwa stał się politycznie realnym celem dla Polski dopiero po zakończeniu konfrontacji Wschód–Zachód. Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa polskiego w epoce pozimnowojennej stawało się nakazem chwili. Stan bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej w tym czasie podlegał prawom, które można by określić bezpieczeństwem w próżni i brakiem jego zabezpieczenia. Układ Warszawski przestał istnieć 1 lipca 1991 roku, ale wojska radzieckie wyszły z Polski dopiero we wrześniu 1993 roku. Państwa Europy Zachodniej, łącznie ze Stanami Zjednoczonymi, nie miały żadnych planów ani elementarnej woli politycznej włączenia do własnych struktur bezpieczeństwa, takich jak Unia Zachodnioeuropejska, Unia Europejska czy też NATO, byłych państw satelickich Bloku Wschodniego z Europy Środkowo-Wschodniej. Również w Polsce w tym czasie rozwijano różne i diametralnie przeciwstawne koncepcje bezpieczeństwa: odrzucenie Sojuszu Północnoatlantyckiego jako organizacji gwarantującej bezpieczeństwo europejskie, pomysły o neutralności państwa polskiego czy też tworzenia subregionalnych sojuszy obronnych w rodzaju NATO-bis oraz dążenia do jak najszybszej integracji z Sojuszem. Dla polskiej polityki zagranicznej polityczne przemiany roku 1989 i wstąpienie Polski do NATO dziesięć lat później wiązały się z fundamentalną zmianą orientacji politycznej państwa wyzwolenia się z zależności geopolitycznej między Niemcami a Rosją. Polityczno-strategiczny cel polityki zagranicznej, tzn. pełnej integracji ze światem demokracji zachodnich, został osiągnięty po przystąpieniu Polski w maju 2004 roku do Unii Europejskiej. Od tego czasu bezpieczeństwo Polski jest nierozzerwalnie związane przede wszystkim z bezpieczeństwem swojego bezpośredniego obszaru międzynarodowego jakim jest kontynent europejski.

Struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego stwarzały możliwość efektywnego uczestnictwa w zachodnim, tzn. transatlantyckim systemie bezpieczeństwa i jego silnych gwarancji opartych na potencjale sojuszników. Zmiany w polityce bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, preferującej dotychczas rozwój stosunków bilateralnych i zaprzestania ubiegania się o poparcie dla swojej polityki ze strony multilateralnych organizacji bezpieczeństwa takich jak NATO, OBWE i ONZ. Tym samym rola Sojuszu w polityce bezpieczeństwa euroatlantyckiego i w wymiarze globalnym uległa osłabieniu. W tej sytuacji cele polskiej polityki bezpieczeństwa zaczęły powoli ewoluować w kierunku wspierania, w miarę możliwości, budowy europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony tak dalece jak ta nie podminowywała struktur i doktryny bezpieczeństwa samego NATO, jako w dalszym ciągu jedynej euroatlantyckiej struktury obrony kolektywnej państw członkowskich Sojuszu.

1. POLSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM DO UNII EUROPEJSKIEJ

Jeszcze przed włączeniem Polski do Unii Europejskiej, już jako kandydat do integracji z nią, wszystkie rządy wolnej Polski traktowały z rezerwą kwestie kształtowania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz w przyszłości rozwoju europejskich sił antykrzysowych. Polska nie miała w tym czasie ani możliwości ani chęci bezpośredniego wpływu na tworzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa. Poza tym rodzący się projekt Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) nie miał dla Warszawy realnego wymiaru gwarancji bezpieczeństwa i nie był postrzegany jako alternatywa dla NATO.

Polska szukała tzw. twardych gwarancji bezpieczeństwa, a tych mógł jej udzielić tylko Sojusz Północnoatlantycki. Ponadto relatywnie słabe zaufanie ekip rządzących w Polsce do partnerów w Europie Zachodniej w pierwszej fazie suwerennego bytu państwa polskiego potęgowały obawy o tendencje renacjonalizacji polityki zagranicznej Niemiec, największego sąsiada Polski na Zachodzie, oraz dążeń imperialnych w polityce Federacji Rosyjskiej (doktryna Moskwy o tzw. bliskiej zagranicy) na Wschodzie. Zasadność obranej strategii potwierdzał ponadto brak stabilizacji na kontynencie europejskim. Wybór opcji NATO-wskiej, tzn. euroatlantyckiej, której eksponentem były Stany Zjednoczone, powodował, że Polska sceptycznie obserwowała próby budowy samodzielnej europejskiej polityki bezpieczeństwa sądząc, że oddali to państwa Europy Zachodniej od transatlantyckich struktur bezpieczeństwa, co w rezultacie mogłoby doprowadzić do osłabienia samego NATO, tzn. funda-

mentu bezpieczeństwa państwa polskiego. Z tego też powodu Polska wspierała ideę (1991 r.) Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Identity* – ESDI) łączącą koncepcyjnie unijną europejską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa z rolą NATO jako fundamentu europejskiego systemu kolektywnej obrony. Warszawa akceptowała, tak jak Stany Zjednoczone, ten pomysł jako „ESDI w ramach NATO” i odrzucała koncepcję tworzenia europejskiej autonomicznej struktury w stosunku do Sojuszu.

Wraz z wejściem w życie (1993 r.) Traktatu z Maastricht (podpisanego 7 lutego 1992 r.) i powołaniem tzw. drugiego filaru Unii Europejskiej, dotyczącego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy* – CFSP), polityka ta została określona jako współpraca międzyrządowa państw, a Unia miała wypracować w przyszłości własną koncepcję polityki obronnej.

W odniesieniu do takiego stanowiska Brukseli Polska skryształizowała w końcu 1992 roku swoją strategię odnośnie do polityki bezpieczeństwa państwa, której zasadniczym celem miało być osiągnięcie członkostwa w europejskich i atlantyckich instytucjach integracji i bezpieczeństwa. 2 listopada 1992 roku ówczesny prezydent RP Lech Wałęsa podpisał dokument o „Założeniach Polskiej Polityki Bezpieczeństwa”, w którym zdefiniowano strategiczny cel polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, szybkiego uzyskania w latach 90. członkostwa w NATO i UE w ramach struktur tzw. bezpieczeństwa kooperatywnego, gdzie Wspólnoty Europejskie zostały wymienione na pierwszym miejscu przyszłych fundamentów polskiej polityki bezpieczeństwa¹.

Formalna geneza (po implementacji Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r.) powstania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), jako samodzielnego segmentu europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, została zapoczątkowana postanowieniami Rady Europejskiej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 roku i następnie na podstawie decyzji Rady Europejskiej uzgodnionych podczas spotkania w stolicy Finlandii Helsinkach 10–11 grudnia 1999 roku i w Nicei 7–9 grudnia 2000 roku. Punktem zwrotnym było spotkanie francusko-brytyjskie w St. Malo 3–4 grudnia 1998 roku, podczas którego obie strony wskazały na potrzebę rozwijania przez Unię samodzielnymi zdolnościami wojskowymi. Była to konsekwencja wniosków wyciągniętych z trwających „europejskich” konfliktów na Bałkanach Zachodnich w Bośni, Hercegowinie i w Kosowie, gdzie UE odgrywała marginalną rolę przy ich

¹ W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady, styczeń–lipiec 2001 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001, s. 127 i 134.

rozwiązywaniu. Powołanie do życia autonomicznych zdolności militarnych miało za zadanie umożliwić samodzielne rozwiązywanie międzynarodowych sytuacji konfliktowych².

Polska, nie będąc jeszcze państwem członkowskim Unii, opowiadała się za tymi inicjatywami, ale jednocześnie stawiała zastrzeżenia. Problem dla Warszawy stwarzała nieprecyzyjność definicji pojęcia przyszłych „zdolności obronnych” Unii Europejskiej. Miały one służyć tylko prowadzeniu operacji kryzysowych, tzn. obejmujących spektrum zadań petersberskich (operacje humanitarne i ratownicze, operacje pokojowe, operacje wojskowe), czy też całej polityce obronnej Unii. Strona polska obawiała się zacierania różnic operacyjnych między siłami obronnymi UE i NATO, ich przyszłości, roli, ich wielkości oraz stopnia niezależności europejskich sił obronnych od Sojuszu³.

Katalog polskich wątpliwości z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa państwa obejmował m.in. następujące problemy: kwestie zdefiniowania, na wzór NATO, europejskiej koncepcji strategicznej, określenie geopolitycznego zakresu użycia unijnych sił zbrojnych, definicji sytuacji kryzysowych, sposób prowadzenia operacji militarnych, zakres planowania i szkolenia wojskowego, definicja struktury podejmowania decyzji operacyjnych powiązanych z konkretną operacją reagowania antykryzysowego oraz określenie relacji między europejską polityką zagraniczną i bezpieczeństwa a EPBiO⁴.

Po przyjęciu Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (1999 r.) stanowisko Polski zaczęło się jednak powoli zmieniać i ewoluować w kierunku bardziej elastycznego podejścia do formułowania europejskiej polityki obronnej. W „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”, przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 roku strona polska uznała unijno-polityczne struktury za drugi, obok Sojuszu Północnoatlantyckiego, filar polityki bezpieczeństwa państwa. Rząd zadeklarował również wolę uczestnictwa Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz zaproponował udział polskich żołnierzy w siłach antykryzysowych Unii⁵. W swoim przemówieniu z 11 maja 2001 roku ówczesny minister spraw zagranicznych RP W. Bartoszewski w jasny sposób sprecyzował interesy bez-

² K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 236–254, tutaj s. 237.

³ Autor, jako dyrektor departamentu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa w MSZ brał udział w zespole definiującym te wątpliwości.

⁴ W. Bartoszewski, *Wspólna europejska...*, *op. cit.*, s. 133.

⁵ K. Miszczak, *Europejska polityka bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi, Łódź 2004, s. 10–11.

pieczeństwa państwa polskiego na progu XXI wieku. Podkreślił, że *myśląc o bezpieczeństwie, musimy mieć na uwadze politykę obronną, siły zbrojne, kwestie ekonomiczne i społeczne, stabilność polityczną, bezpieczeństwo demokracji, której legitymizm może być zagrożony przez korupcje czy ubóstwo szerszych grup społecznych, ochronę środowiska naturalnego, zagrożenia pochodzące z katastrof technologicznych w rodzaju czarnobylskiej awarii, masowe naruszenia praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych, napięcia etniczne wewnątrz poszczególnych państw i na ich granicach, żywiołowe migracje na dużą skalę czy przestępczość zorganizowaną*⁶. Bartoszewski wskazywał w ten sposób na kompleksowe podejście polskiej strony do kwestii bezpieczeństwa, łącząc „twarde” aspekty bezpieczeństwa, jakim są wspólna polityka obronna i działania zbrojne połączone, z elementami „miękkimi”, opierającymi się na wykorzystaniu wszelkiego rodzaju działań politycznych, ekonomicznych i dyplomatycznych. Unifikacja tych dwóch podejść operacyjnych miała przynieść oczekiwane efekty w zarządzaniu kryzysowym.

Ogólnie wszystkie rządy wolnej Polski definiowały swoje oczekiwania w stosunku do europejskiej polityki bezpieczeństwa w dwóch aspektach. Po pierwsze uważano, że relacje Polski i UE w tym zakresie nie są zadowalające, ponieważ nie zapewniają faktycznego wypełniania zadań obu stron w odniesieniu do współpracy między UE a państwami trzecimi, członkami NATO, a państwami członkowskimi Unii, do niego nie należącymi, i państwami kandydującymi do Sojuszu. Polska zgłosiła gotowość uczestniczenia w operacjach organizowanych w ramach ESDP, m.in. w stworzeniu tzw. brygady ramowej, tzn. pełnoprawnego uczestnictwa w niej i jej organizowania, jak i w procesie konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego i w programach badawczych w tym obszarze, bez dyskryminującego podziału na państwa produkujące uzbrojenie i te, które mają stać się jego odbiorcami. Po drugie strona polska oczekiwała jasnego zdefiniowania roli, jaką miałyby odgrywać ESDP w powstającym systemie europejskiego i tym samym międzynarodowego bezpieczeństwa i w kwestii ewentualnego rozluźnienia więzi pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą⁷. Polska oczekiwała koordynowania działań między unijnymi strukturami bezpieczeństwa i Sojuszu. Obie struktury nie powinny ze sobą rywalizować tylko współpracować oraz się wzajemnie uzupełniać. Nadrzędnym elementem ESDP powinno być akumulowanie środków i sił, a w ten sposób wzmacnianie zdolności operacyjnych UE na zewnątrz. Tworze-

⁶ W. Bartoszewski, *Wspólna europejska...*, op. cit., s. 126.

⁷ K. Miszczak, *Polens Aussenpolitik als Kunst der Balance*, „Neue Züricher Zeitung” z 4 września 2004 r., s. 9.

nie zdolności cywilnych i militarnych UE miały być instrumentami służącymi do zapobiegania, zwalczania i zarządzania sytuacjami kryzysowymi. W pewnym sensie realizacją polskich oczekiwań miał służyć zamiar utworzenia do 2003 roku przez Unię (tzw. Europejski Cel Operacyjny, *European Headline Goal* – EHG) sił szybkiego reagowania UE w sile 50–60 tysięcy żołnierzy gotowych do operacji w ciągu 60 dni. Nie miały być one jednak nowymi jednostkami czy podstawą do budowy swego rodzaju „armii europejskiej” czy też obrony terytorialnej UE. Unia miała zająć się wyłącznie rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych i operacji cywilnych i współpracować z NATO na bazie istniejących sztabów, wielonarodowych i narodowych jednostek na zasadzie realizacji procesu *Set of Forces*. Sojusz Północnoatlantycki pozostawał w dalszym ciągu jedyną realną organizacją bezpieczeństwa odpowiedzialną za wspólną obronę obszaru euroatlantyckiego.

Wzrost poziomu zagrożenia ze strony ponadnarodowego terroryzmu spowodował powolną konsolidację unijnej polityki bezpieczeństwa, ale jednocześnie przyczynił się do pojawienia nowych podziałów w Europie. Linie tej polaryzacji wyznaczały stanowiska państw europejskich w sprawie zakresu współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w czasie trwania konfliktu irackiego (2003 r.). Polska wraz z Wielką Brytanią, Hiszpanią i innymi państwami konsekwentnie wspierała politykę interwencji zbrojnej USA przeciwko Bagdadowi, co wzmagało nieufność do Polski ze strony Francji i Niemiec, które były przeciwnie polityce amerykańskiego supermocarstwa. Sytuację zaognił dodatkowo tzw. „list 8”, który był manifestem solidarności ośmiu przywódców europejskich, w tym z Polski, z polityką Stanów Zjednoczonych. Warszawie zaczęto wręcz zarzucać, że jest ślepym eksponentem interesów amerykańskich na kontynencie europejskim, swego rodzaju „koniem trojańskim” USA w Europie. Podkreślano przy tym, że państwo, które stoi „w kolejce” do Unii Europejskiej, „powinno” współpracować z Brukselą, a nie z Waszyngtonem⁸. Pogorszyło to z jednej strony stosunki Polski z Unią i osłabiło pozycję negocjacyjną kraju w przeddzień akcesji z nią.

Konsekwencje kryzysu wokół Iraku i supremacji USA w polityce światowej doprowadziły do sytuacji rozpoczęcia w Unii Europejskiej szeroko zakrojonej strategicznej dyskusji na temat unijnej koncepcji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Cel był oczywisty: zdynamizowanie polityki zagranicznej Brukseli i próby budowy jej „ramienia zbrojnego” w formie wspólnej tożsamości bezpieczeństwa i obrony. Jej wynikiem było, po wejściu w życie Trak-

⁸ K. Miszczak, *Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony Koalicji Rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012, s. 187 i nast.

tatu nicejskiego (2003 r.) powstanie pierwszej strategii bezpieczeństwa UE (ESB) z 12 grudnia 2003 roku⁹. Tym razem Polska aktywnie uczestniczyła w przygotowaniu tej koncepcji, nie będąc jeszcze członkiem UE. Implementacja strategii bezpieczeństwa uzyskała pełne poparcie strony polskiej.

Dalszy etap procesu kohezyjnego w UE w tym obszarze nastąpił w postanowieniach Traktatu Ustanawiającego i Konstytucyjnego. Określono ramy działania dla EPBiO jako integralnej części polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Polityka bezpieczeństwa państw unijnych pozostała jednak główną częścią suwerennych praw państw narodowych. Polska wspierała te postanowienia, obawiając się utraty co dopiero uzyskanej suwerenności na rzecz unijnych struktur ponadnarodowych. Opracowanie projektu Traktatu Konstytucyjnego stwarzało kilka wariantów zróżnicowanego postępowania członków UE w tym obszarze jej działalności. Traktat dopuszczał możliwość nawiązania między państwami członkowskimi „wzmocnionej współpracy” w obszarze całego terytorialnego oddziaływania UE, „współpracy strukturalnej” i „ściślej współpracy”¹⁰. Ponadto wprowadzał zobowiązania państw członkowskich do wzajemnej lojalności i solidarności. Temu miała służyć reguła „systematycznej współpracy”. „Klauzula wzajemnej pomocy” ustanawiała obowiązek stosowania państw członkowskich UE na podstawie art. 51. Karty NZ.

Instrumentem przyspieszającym osiągnięcie celu integracyjnego Unii w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony był francusko-niemiecki pomysł utworzenia Europejskiej Unii Polityki Bezpieczeństwa (ESDU)¹¹. Głównym celem tej nowej inicjatywy był zamiar dalszej konsolidacji procesu uwspólnotowania polityki bezpieczeństwa i obrony państw europejskich. Zwiększony poziom interoperabilności Unii i Sojuszu miał służyć rozbudowie europejskiego filara bezpieczeństwa w ramach NATO. Specyficzną kontynuacją tak rozumianej w tym czasie europejskiej niemiecko-francuskiej polityki gry interesów na kontynencie europejskim była propozycja belgijska odbycia spotkania 29 kwietnia 2003 roku Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga dotyczącego EPBiO¹².

⁹ <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>

¹⁰ Por. U. Diedrichs, *The Provision on ESDP in the Constitutional Treaty: Revolution*, „CFSP Forum”, nr 1/2003, s. 4–5.

¹¹ *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, Mitglieder des Konvents. Europäischer Konvent, CONV 422/02, Brüssel 22 listopada 2002 r., s. 1–4.

¹² *Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgien zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Brüssel 29 April 2003, <http://www.auswaertiges-amt.../ausgabe archiv>

Uczestniczenie w nim państw mniejszych dawało inicjatywie odpowiednią legitymację polityczną redukującą obawy o „dominację” polityki europejskiej ze strony Paryża i Berlina. We wspólnym oświadczeniu zaproponowano przyjęcie projektu ESDU, ale podkreślono, że te cztery państwa podejmą samodzielne kroki w kierunku „wzmocnionej współpracy” w dziedzinie obrony. Zamierzano również utworzyć w 2004 roku niezależny sztab generalny dla sił szybkiego reagowania i niezależny od struktur Sojuszu komórki dowodzenia.

Dla Warszawy propozycja ta w rzeczywistości prowadziła bezpośrednio do głębokich podziałów w UE, zmuszając mniejsze państwa jak Polska, albo do uczestnictwa w tym projekcie, albo braku z ich strony akceptacji dla niego. W praktyce eliminowało je z jakiegokolwiek politycznego wpływu na dalszy rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa¹³. Kwietniowy szczyt tej czwórki państw w Tervuren i jego zasadnicze postanowienia, mówiące m.in. o zamiarze „utworzenia centrum odpowiedzialnego za wspólne zdolności operacyjne i planowanie militarnych operacji UE”, utworzenia takiego swego rodzaju sztabu generalnego, zostały przez Polskę odrzucone, ponieważ były skierowane nie tylko bezpośrednio przeciwko USA, czyli najważniejszemu partnerowi w polityce bezpieczeństwa i obrony kraju, ale mogłoby służyć do stworzenia różnych poziomów bezpieczeństwa w stosunkach euroatlantyckich. Dodatkowym argumentem za zanegowaniem propozycji była obawa, że wspieranie takich inicjatyw doprowadzi tylko do dublowania zasobów i środków, i w końcowym efekcie do osłabienia samego Sojuszu. Dla Polski było oczywiste, że supermocarstwo Stany Zjednoczone, zdając sobie sprawę z konsekwencji polityki mocarstw europejskich, nie zgodzą się aby EPBiO rozwijała się w kierunku alternatywy dla NATO, tzn. podważyłaby w przyszłości wyjątkowy status USA w konstelacji interesów nowego ładu międzynarodowego.

Polska w dalszym ciągu demonstrowała gotowość aktywnego angażowania się w budowę struktur bezpieczeństwa europejskiego, ale przy jednoczesnym rozwoju współpracy wojskowej z USA, co potwierdzono w założeniach projektu nowej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP”, zatwierdzonego przez rząd 22 lipca 2003 roku. Polską politykę bezpieczeństwa tego okresu można określić jako „pomostową” między NATO a UE, przy czym Sojusz odgrywał tutaj zasadniczą rolę gwaranta bezpieczeństwa państwa polskiego. Odzwierciedleniem pragmatycznego podejścia do kwestii bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego był udział polskich sił zbrojnych zarówno w natowskiej Inicjatywie Zdolności Obronnych (DCI), jak i wola współtworzenia euro-

¹³ M. Dembiński, *Ein Sturm im Wasserglas? Deutsche Außenpolitik im Zeichen transatlantischen und europäischen Verwerfungen*, „HSFK-Report”, nr 12/2003, s. 4.

pejskich unijnych zdolności operacyjnych (EHG) i kolektywnych zdolności celowych (CCG) Unii¹⁴.

Wspierano również jedną z najważniejszych decyzji w dziedzinie EPBiO ustanowienia 12 lipca 2004 roku Agencji ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (*European Defence Agency – EDA*) i rozszerzenie zakresu misji petersberskich. Postępujący proces rozbudowy militarnej części EPBiO i ustalania politycznych ram rozwiązywania sytuacji kryzysowych realizował doktrynę UE tzw. efektywnego multilateralizmu we współpracy z ONZ i organizacjami regionalnymi, co leżało w interesie państwa polskiego.

Polska angażowała się na forum „15+6”, w skład którego wchodziły państwa członkowskie UE i sześć państw, które do niej nie należały, ale były państwami członkowskimi NATO. Prowadzone rozmowy na tym forum były jednak trudne. Członkowie polskiej delegacji sygnalizowali wręcz dyskryminujące podejście ze strony niektórych członków Unii. Destruktywną politykę prowadziły przede wszystkim Francja i, w mniej otwarty sposób, Niemcy¹⁵. Rezultatem tak prowadzonych „rozmów” było zniechęcenie i ugruntowanie przekonania, że zasadniczym dążeniem nie jest polityczna integracja Europy, ale propagandowo-fasadowy wymiar EPBiO i forsowanie w jej ramach własnych interesów największych państw unijnych, i to przy współpracy z Federacją Rosyjską w opozycji do polityki Stanów Zjednoczonych, na co Polska nie mogła wyrazić zgody¹⁶.

2. POLSKIE CZŁONKOSTWO W UE A ROZWÓJ WPBiO

Z chwilą włączenia do struktur unijnych (2004 r.) Polska stała się automatycznie państwem odpowiedzialnym również za udział w rozwijaniu, tzn. oddziaływaniu na kreowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Jeszcze przed oficjalnym przyjęciem Polski do UE wiceminister MSZ-tu A. Towpik podczas posiedzenia ministrów obrony państw członkowskich Unii 6 kwietnia 2004 roku, sygnalizował zmianę polskiego stanowiska i podkreślił, że Polska zamierza być w awangardzie budowy struktur obronnych UE¹⁷. Pod wpływem opinii publicznej w kraju, gdzie 77%

¹⁴ K. Miszczak, *Polens Mitgliedschaft in der NATO und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik-ESVI*, „Eurojournal”, nr 3–4/2006, s. 35–36.

¹⁵ Autor uczestniczył w rozmowach jako członek polskiej delegacji.

¹⁶ K. Miszczak, *Europejska polityka...*, *op. cit.*, s. 20.

¹⁷ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza, Rozwój, Funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 381.

społeczeństwa wypowiedziało się pozytywnie za integracją z Unią Europejską wyposażoną we własne siły zbrojne¹⁸ i przede wszystkim przedstawienia ze strony Niemiec i Federacji Rosyjskiej planów budowy geopolitycznie kontrowersyjnego Gazociągu Północnego oraz rozpoczęcia jego realizacji od 2005 roku omijającego terytoria Republik Bałtyckich i Polski, rząd polski zmienia swoje stanowisko. Motywy podjęcia takiej decyzji nie były jednak do końca przejrzyste. Polska została skonfrontowana z nową sytuacją na kontynencie europejskim potwierdzającą obawy Warszawy co do braku solidarności między państwami członkowskimi UE dotyczącą tworzenia ich wspólnej polityki bezpieczeństwa. Ta inicjatywa niemiecko-rosyjska w ewidentny sposób podważała fundamenty suwerenności państwa polskiego i spotkała się z otwartą krytyką z strony wszystkich rządów polskich.

Jednak bez jasnego opowiedzenia się Warszawy za włączeniem się w budowę EPBiO wpływ na jej kształt byłby ograniczony. Potwierdził to w „Informacji Rządu RP o polityce zagranicznej państwa” przedstawionej z 21 stycznia 2005 roku przez ministra spraw zagranicznych, A. Rotfeld¹⁹. Stanowisko to zostało później potwierdzone przez Komisję Obrony Narodowej i Komisję Spraw Zagranicznych Senatu RP z 15 marca 2007 roku o wspieraniu i umacnianiu przez Polskę WPBiO²⁰. Tym razem chodziło m.in. o bezpieczeństwo energetyczne i wypracowanie wspólnej polityki unijnej w tej kwestii w stosunku do Rosji. W tym kierunku szła inicjatywa rządu Prawa i Sprawiedliwości premiera K. Marcinkiewicza, przedstawiona przed ekonomicznym marcowym szczytem 2006 roku UE, powstania tzw. „energetycznego NATO”, odrzucona przez Komisję Europejską, i z 2 listopada 2006 roku premiera J. Kaczyńskiego utworzenia 100-tysięcznej armii europejskiej, powiązanej z NATO, przedstawionej podczas rozmów J. Kaczyńskiego z kanclerz Niemiec A. Merkel w Berlinie. Zwierzchnikiem takiej armii europejskiej miałby być przewodniczący Komisji Europejskiej, a jednostki operacyjne Unii podporządkowane byłyby Kwaterze Głównej NATO²¹. Obie propozycje zostały odrzucone przez państwa unijne. Bruksela odniosła się również negatywnie do pomysłu stworzenia swego rodzaju armii europejskiej przedstawionego przez kanclerz A. Merkel w marcu 2007 roku. Zaproponowano to w Polsce podczas rozmów

¹⁸ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist, The New Poland's Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

¹⁹ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka...*, *op. cit.*, s. 381–382.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Autor brał udział w rozmowach premiera J. Kaczyńskiego z Kanclerz A. Merkel.

kanclerz Niemiec z premierem J. Kaczyńskim. Szef polskiego rządu zgodził się na propozycję niemiecką²².

Pomimo relatywnie ograniczonego wpływu strony polskiej na rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii od przejścia władzy przez rząd koalicyjny Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) w 2007 roku Polska wykazuje wzrastające zainteresowanie pracami nad EPBiO. W narodowej strategii bezpieczeństwa państwa polskiego z 2007 roku opowiedziano się dobitnie za przyspieszonym rozwojem integracji polityk państw członkowskich w tym obszarze wspólnej polityki unijnej. Źródłem takiego postępowania trzeba upatrywać w bardziej przyjaznej polityce „otwarcia na Europę” i przyspieszenia przez nowy rząd procesu normalizacji stosunków z Niemcami i porażki metod realizacji polskiej polityki europejskiej ze strony rządu Prawa i Sprawiedliwości w szczególności w stosunku do Niemiec. Nie zrealizowanie celów polskiej misji interwencyjnej w Iraku, polityczne zastrzeżenia ze strony Stanów Zjednoczonych co do zainstalowania elementów tarczy antyrakietowej w Polsce jako konsekwencja politycznego zbliżenia administracji prezydenta B. Obamy w stosunkach z Rosją, polityka tzw. resetu z Kremlm wraz z przyspieszeniem procesu wycofywania się USA z kontynentu europejskiego w kierunku obszaru Pacyfiku, co skutkowało spadkiem zaangażowania Waszyngtonu w bezpieczeństwo europejskie, były głównymi powodami zmiany postrzegania relacji Polski z Unią Europejską. W tym czasie Polska wskazywała na wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego płynące z konsekwencji polityki Rosji. Chodziło tutaj o bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikacji źródeł energii, polsko-szwedzką inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, rozbudowy unijnych zdolności sił szybkiego reagowania kryzysowego, współpracy cywilno-wojskowej i następstw kryzysu gruzińskiego²³. Polska dążyła do uaktualnienia i przystosowania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku do nowych wyzwań, uwzględniających diametralną zmianę sytuacji politycznej na kontynencie europejskim i w jego bezpośrednim sąsiedztwie, spowodowanych destabilizacją obszaru Afryki Północnej, Konfliktem Bliskowschodnim, nierozwiązanym konfliktem na Kaukazie i brakiem stabilizacji politycznej w państwach Europy Wschodniej, oraz generalnie zwiększeniem jakościowego wkładu UE w budowę nowego porządku międzynarodowego. Polskie postulaty częściowo realizowały postanowienia Traktatu Lizbońskiego z 1 grudnia 2009 roku zastępując

²² Autor brał czynny udział w rozmowach z delegacją niemiecką.

²³ *Raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie implementacji ESB*, www.ms.gov.pl/plpolityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/

dotychczasową europejską politykę bezpieczeństwa i obrony Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) zapewniał Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilno-wojskowych, tzn. potwierdził celowe wdrażanie wspólnej polityki obronnej Unii. W ten sposób zdefiniowano na nowo również zadania petersberskie, rozszerzając je, co było również polskim postulatem, umożliwiając przeprowadzane misji unijnych przede wszystkim poza obszarem tej organizacji. Polska zaangażowała się w wypełnianie założeń tzw. Celu Operacyjnego/Zasadniczego UE-2010 (Headline Goal), dotyczącego rozwijania wspólnych zdolności wojskowych celem stworzenia w armiach członkowskich państw UE odpowiedniego poziomu zdolności szybkiej reakcji na sytuacje kryzysowe. Militarynym fundamentem tego rodzaju realizowanych w przyszłości operacji było utworzenie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, czyli Europejskich Grup Bojowych (Battle Groups/Tactical Groups) formalnie włączonych do Traktatu Lizbońskiego²⁴. Gotowość operacyjnego działania Grup osiągnięto od stycznia 2007 roku z zamiarem globalnie prowadzonych operacji cywilno-wojskowych. W listopadzie 2007 roku Francja i Niemcy zaproponowały (pomysł z 2003 r.) wzmocnienie tzw. zdolności planowania i kierowania misjami (17) UE wraz z utworzeniem na bazie istniejącej jednostki planowania (operacyjne centrum), tzn. sztabu generalnego UE w ramach WPBiO, nie używając jednak tej nazwy²⁵. Było to konsekwencją działań, które rozpoczęto w styczniu 2005 roku, i utworzeniem w ramach Sztabu Generalnego UE Komórki Cywilno-Wojskowej, celem budowy tzw. Centr Operacyjnych dla unijnych operacji pokojowych. Te Europejskie Siły Szybkiego Reagowania, liczące 15 brygad o sile 1500 żołnierzy każda, miały być skierowane w regiony kryzysowe (dwie grupy) i miały pełnić dyżur bojowy przez pół roku. Polska nie widziała sprzeczności między rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w stosunkach z Sojuszem, upatrując w tym szansę podniesienia poziomu potencjału obronnego Unii, i tym samym wzmocnienie komponentu europejskiego w NATO. Rozwój koncepcji Grup

²⁴ Propozycja stworzenia tzw. Grup Bojowych pojawiła się na spotkaniu londyńskim premiera Wielkiej Brytanii, T. Blaira, kanclerza Niemiec G. Schroedera i prezydenta Francji J. Chiraca 24 listopada 2003 roku. Inicjatywa ta była wynikiem rozmów dwustronnych francusko-brytyjskich z 4 lutego 2003 roku w Le Touquet. K. Miszczak, *Polityka Obronna Europy w świetle konstytucji UE*, „Nowe Sprawy Polityczne”, 2004, nr 29, s. 23–24.

²⁵ *The Battle Groups: catalyst for a European Defence Policy*”, http://www.europarl.europa.eu/meetdoecs/2004_2009/documents/studybattlegrouppe381401_studybattlegrouppe381401_en.pdf

Bojowych miał być realnym wkładem w budowę rzeczywistej siły operacyjnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii²⁶.

Polska jako państwo ramowe (wiodące) podjęła decyzję o utworzeniu Grupy Bojowej z Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą w 2004 roku. Grupa ta miała osiągnąć swoją gotowość operacyjną w pierwszej połowie 2010 roku i miała działać na podstawie porozumienia z 13 listopada 2006 roku ministrów obrony narodowej państw uczestniczących w tego rodzaju współpracy. Polski wkład w prowadzenie Grupy wynosił ok. 50%. Dowództwo operacyjne zlokalizowano w Poczdamie²⁷. Ponadto Polska uczestniczyła od pierwszej połowy 2013 roku w Europejskiej Grupie Bojowej w ramach Trójkąta Weimarskiego, jako państwo ramowe, ma wystawić od pierwszego półrocza 2015 roku wspólną grupę bojową państw Grupy Wyszehradzkiej z Ukrainą. Polski udział w Grupach Bojowych UE w latach 2010–2016 przedstawiał się następująco:

- 1) pierwsze półrocze 2010 roku, państwa uczestniczące w operacji: Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja. Polska jako państwo ramowe;
- 2) pierwsze półrocze 2013 roku, państwa uczestniczące w operacji: Francja, Niemcy, Polska (Grupa Weimarska). Polska jako państwo ramowe;
- 3) pierwsze półrocze 2016 roku, państwa uczestniczące w operacji: Polska, Węgry, Słowacja, Republika Czeska (Grupa Wyszehradzka)²⁸. Polska jako państwo ramowe.

Bez wątplenia zwrot Polski w kierunku wspierania integracji UE na polu polityki bezpieczeństwa i obrony zaowocował zbliżeniem z Francją. 5 listopada 2009 roku została podpisana w Paryżu przez prezydenta N. Sarkozy'ego i premiera D. Tuska deklaracja w sprawie bezpieczeństwa i obrony²⁹. Obie strony zadeklarowały po raz pierwszy od kryzysu irackiego wspólnie poparcie dla Europy w zwiększaniu jej zdolności obronnych poprzez rozwój wzajemnej współpracy wojskowej i m.in. przyspieszenia procesu interoperacyjności wojsk obu państw. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony oraz NATO miały się uzupełniać i wzmacniać. Skuteczna europejska obrona, czego wyrazem jest WPBiO, powinna stać się częścią strategicznego przedsięwzięcia, jakim jest zbiorowe zabezpie-

²⁶ K. Miszczak, *Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 289.

²⁷ *Porozumienie Ogólne dotyczące Ramowych Regulacji dla Grupy Bojowej Unii Europejskiej*, A. Ciupiński, *Wspólna...*, *op. cit.*, s. 383–384; A. Konarzewska, *Grupy Bojowe UE. Zaczętek Euroarmii? Raport*. www.bbn.gov.pl/download/1/934/rap9_grupu_bojowe_ue.pdf

²⁸ *ISIS, European Security Review*, June 2012, s. 9–10.

²⁹ Deklaracja Francusko Polskiego Szczytu w sprawie Bezpieczeństwa i Obrony, http://wyborcza.pl/1,76842,7226679,Deklaracja_Francusko_Polskiego_Szczytu_w_sprawie_Bezpieczenstwa.html

czenie bezpieczeństwa europejskiego przez państwa członkowskie UE. Ponadto inicjatywy Polski w formule Trójkąta Weimarskiego Polski, Niemiec i Francji oraz Trójkąta Weimarskiego Plus, tzn. dołączanie do spotkań trójstronnej współpracy m.in. Hiszpanii, Włoch czy też Mołdowy służyły wzmocnieniu WPBiO. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii rozwija się obecnie jako najistotniejszy segment rozwoju współpracy typu weimarskiego. 23 lipca 2012 roku Rada UE ds. Zagranicznych przyjęła tekst konkluzji dotyczącej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Trzy państwa Trójkąta zamierzają wspierać tutaj funkcjonowanie misji i operacji w ramach WPBiO i, co istotne, prewencyjnie koordynować swoje narodowe polityki bezpieczeństwa, celem realizacji kompleksowego podejścia do wypracowania metod zarządzania kryzysowego. Konkretne propozycje dotyczące przeglądu procedur reagowania kryzysowego, wspólna koordynacja rozwoju zdolności cywilnych i wojskowych, również z państwami Europy Wschodniej i obszarów południowych europejskiego sąsiedztwa, stają się zasadniczym celem polityk państw partnerskich Trójkąta Weimarskiego w obszarze WPBiO.

Jednocześnie dążono do przyspieszenia europejskiej współpracy w sferze przemysłu zbrojeniowego, szybkiego wdrożenia inicjatywy *pooling and sharing* (łączenie i wspólne wykorzystywanie zdolności wojskowych), usprawnienia struktur zarządzania kryzysowego UE i w końcu usprawnienia operacyjnego Grup Bojowych i ich praktycznego użycia na polu walki. Z inicjatywy Polski i Niemiec doszło w końcu listopada 2013 roku podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych i obrony UE, do reorganizacji systemów działania Grup Bojowych. Polska opowiada się za wzmocnieniem i podniesieniem skuteczności działań WPBiO, w której zasadniczym komponentem powinny być takie siły szybkiego reagowania Unii jak jej Grupy Bojowe. Pomimo tych wysiłków do tej pory te formacje stały się tylko martwym projektem UE. Nigdy nie zostały użyte w operacjach kryzysowych.

3. WPBiO A POLSKIE PRZEWODNICTWO W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Problem rozwiązania unijnego zarządzania kryzysowego został przedstawiony przez stronę polską podczas polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku. Polskie propozycje poprawy skuteczności polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, tzw. bezpieczna Europa, przedstawione podczas prezydentury opierały się na postanowieniach państw Trójkąta Weimarskiego z kwietnia 2010 roku, gdzie Polska, Niemcy i Francja podjęły inicjatywę wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zasadniczym elementem projektu tych trzech państw była budowa perma-

nentnie działającej cywilno-militarnej struktury planowania i dowodzenia, czyli powstania kwatery głównej przygotowującej i realizującej misje cywilno-wojskowe Unii Europejskiej³⁰. Ponadto w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony polska prezydencja skoncentrowała się na kwestii zwiększenia użyteczności i funkcjonalności Grup Bojowych jako ramienia cywilno-wojskowego UE, proponując wydłużenie dyżuru Grup z 6 do 12 miesięcy i wspólne ich finansowanie przez wszystkie państwa członkowskie tej organizacji. Poza tym zaproponowano wzmocnienie zdolności UE w obszarze planowania i realizacji operacji w ramach WPBiO, jak i maksymalnie produktywnego pozyskania i wykorzystania zdolności obronnych Unii w konwencji *pooling and sharing* w ramach niemiecko-szwedzkiej inicjatywy z Gandawy z września 2010 roku. Ponadto rząd polski dążył do wewnętrznego zbalansowania polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez zaangażowanie państw partnerskich w Unii nie tylko w Afryce, czy też na Bałkanach, ale jednocześnie w kierunku wschodnim, gdzie Polska odgrywa rolę „państwa frontowego” Unii i NATO.

Cele polskiej prezydencji w obszarze WPBiO nie zostały osiągnięte. Polska mogła tylko ożywić dyskusję nad sposobami zwiększenia skuteczności tej polityki. Ze względu na brak wspólnej szybkiej i sprawnej identyfikacji zagrożeń w samej Unii w obszarze europejskiego obowiązywania WPBiO, a także na peryferiach kontynentu, polskie postulaty skierowane na osiągnięcie maksymalnych zdolności zapobiegawczych oraz utrzymanie stabilizacyjnych struktur wspólnotowych w Unii Europejskiej poza unijnym obszarem nie znalazły wsparcia u pozostałych państw członkowskich Unii. Z powodu braku woli politycznej państw członkowskich UE do ich realizacji, jak również obniżające się budżety wydatków na obronę w tych państwach, polskie propozycje zostały potraktowane, jako sformułowane na wyrost i przerośnięte ambicjami politycznymi nie mającymi realnego zastosowania w politycznej i ekonomicznej rzeczywistości pozostałych państw członkowskich UE. Dotychczasowe mechanizmy spójności, również te zawarte w kluczowych postanowieniach Traktatu Lizbońskiego, nie doprowadziły do większej zmiany tej sytuacji. Również Polska nie była konsekwentna w spieraniu europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Polsce i pozostałym państwom członkowskim Unii nie udało się doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska w stosunku do konfliktu w swoim strategicznie newralgicznym południowym sąsiedztwie w państwach arabskich Afryki Północnej. Przeciwnie, Polska, Niemcy, Francja i Wielka Brytania zareagowały na krwawy konflikt w Libii z diametralnie różnymi stanowiskami. Rezolucja

³⁰ C. Major, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks bleibt die laufende Debatte*, „SWP-Aktuell 74”, Oktober 2010, s. 1–3.

1973 RB ONZ oparta na rozdziale VII Karty NZ z 17 marca 2011 roku, nawołująca do podjęcia „wszystkich koniecznych kroków, aby chronić ludność cywilną”, została przyjęta bez żadnego głosu przeciwnego. Jednak Polska i Niemcy wspólnie z Rosją, Chińską Republiką Ludową, Brazylią i Indiami wstrzymały się od głosu. W ten sposób Polska sama poddała w wątpliwość dalszy sens budowy struktur Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony UE. Był to widoczny znak postępującej renacjonalizacji polityk zagranicznych państw członkowskich UE i erozji kreowania Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa i Obrony tej organizacji³¹.

4. SZCZYT „BEZPIECZEŃSTWA” UE Z GRUDNIA 2013 ROKU

Polska zdawała sobie sprawę, że aby Unia Europejska mogła wypełniać potencjalnie przysługującą jej funkcję światowego gracza polityczno-militarnego, do realizacji tego celu potrzebna była konsekwencja w budowie i sprawna operacyjnie WPBiO. W polskiej „Białej Księdze” bezpieczeństwa narodowego z 2013 roku stwierdzono jednak lakonicznie, że: *z punktu widzenia Polski pogłębienie integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa jest pożądane jako element wzmacniający zdolności Europejczyków do działania w sytuacjach kryzysowych*³². Postanowienia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku i jej przegląd z 2008 roku, jak również mało konkretne sformułowania dotyczące rozwoju WPBiO zawartych w raporcie Komisji Europejskiej z 24 lipca 2013 r., które były podstawą dyskusji na grudniowym szczycie poświęconym m.in. polityce bezpieczeństwa i obrony Unii, nie odpowiadały obecnym wyzwaniom regionalnym i globalnym, zagrażającym strategicznym interesom Unii Europejskiej. Szczyt „bezpieczeństwa” UE z 19–20 grudnia nie był przełomem jeżeli chodzi o dalszy rozwój w kierunku osiągnięcia rzeczywiście wspólnej europejskiej obrony³³. Pomimo tego państwa członkowskie UE zobowiązały się do systematycznego przeglądu dot. postępów w ramach WPBiO. Kolejne spotkanie zaplanowano na pierwszą połowę 2015 roku. Polska, mimo oporów innych państw unijnych,

³¹ Oziębienie stosunków Niemiec do Francji i Wielkiej Brytanii na tle polityki Berlina w stosunku do Libii praktycznie zablokowało osiągnięcie celów polskiej Prezydencji w Radzie UE rozpoczętej 1 lipca 2011 r. zdynamizowania polityki obronnej Unii, co miało być jednym z głównych celów Prezydencji.

³² *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2013, s. 125.

³³ *Konkluzje szczytu Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 r.*, Rada Europejska, Bruksela 20 grudnia 2013 r. EUCO 217/13, CO EUR 15, Concl 18.

przeforsowała jednak postulat wzmocnienia współpracy z państwami partnerskimi UE, szczególnie z państwami uczestniczącymi w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. Ponadto zaakceptowano polską propozycję rozszerzenia kryteriów użycia Grup Bojowych, również w konstelacji interesów współpracy między UE a NATO, ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania między obu organizacjami zarządzania regionalnymi sytuacjami konfliktowymi.

W świetle zapoczątkowanych w 2014 roku w Polsce reform modernizacji wojska polskiego, przewidzianych do 2022 roku uwzględniono ważność czterech programów zbrojeniowych realizowanych przez Europejską Agencję Obrony, pokrywających się (trzy programy) z kierunkami reform. Chodziło tutaj o wsparcie takich inicjatyw, jak: rozbudowa infrastruktury budowy statków bezzałogowych, przyjęcia ram politycznych dla bezpieczeństwa cybernetycznego oraz dla rozwoju strategii bezpieczeństwa morskiego i, bardzo istotnego dla operacyjnego funkcjonowania WPBiO, możliwości tankowania w powietrzu, jak również dalszego rozwoju komunikacji satelitarnej. Zgodzono się jednocześnie z wcześniej podnoszoną przez Polskę propozycją potrzeby zrównoważonego rozwoju przemysłów obronnych państw członkowskich Unii celem przeciwstawienia się dominacji i silnej konkurencji ze strony największych członków UE z rozbudowanym sektorem obronnym, jak również niedyskryminującego mniejsze państwa dostępu do środków finansowych, przeznaczonych na finansowanie badań i technologii sektora zbrojeniowego i realizacji przedsięwzięć o charakterze podwójnego zastosowania (*dual-use*), tzn. ułatwionemu transferu technologii i know-how między państwami partnerskimi UE. Jednak w dalszym ciągu ograniczenia w odpowiednim finansowaniu wydatków na zbrojenia w państwach członkowskich UE utrudnia realizowanie tzw. stałej współpracy strukturalnej państw unijnych.

Niewątpliwym sukcesem Polski była eliminacja ze sformułowań konkluzji szczytu grudniowego odniesień dotyczących interpretacji art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Chodziło tutaj o możliwość stosowania offsetu i jego zastosowania celem ochrony zasadniczych interesów bezpieczeństwa państwa polskiego. Nie powiodło się uzyskanie wsparcia dla polskiego stanowiska ze strony dużych państw członkowskich UE, szczególnie Niemiec, które nie widzą przyszłości dla prowadzenia przez UE intensywnych operacji wojskowych, ale też rozbieżności między Francją i Wielką Brytanią co do idei rewizji strategii bezpieczeństwa europejskiego z 2003 roku i przygotowania nowej odpowiadającej obecnym realiom politycznym całościowej, a nie tylko sektorowej, strategii bezpieczeństwa Unii.

Pomimo tych realnych osiągnięć wartość bezpieczeństwa europejskiego ma dla Polski sens tylko wtedy, gdy w przyszłości państwa członkowskie będą dążyć

do wypracowania wspólnego stanowiska dotyczącego zbudowania przejrzystej strategii militarnej UE, prowadzącej do proklamowania spójnej doktryny militarnej. Powinna ona stać się podstawą do ogłoszenia skodyfikowanych wytycznych, tzw. Białej Księgi obowiązującej prawnie wszystkie państwa członkowskie Unii i idące kierunku wypracowania i wdrożenia całościowej strategii polityki zewnętrznej UE, tzn. realizacji kompleksowego podejścia tej międzynarodowej organizacji do reagowania kryzysowego, tzw. *comprehensive approach* (bezpieczeństwo energetyczne morskie i cybernetyczne). Polska jako państwo o średnim potencjale ekonomiczno-wojskowym w Unii Europejskiej we własnym interesie bezpieczeństwa dąży do postępującego rozwoju WPBiO jako jednego z podstawowych instrumentów reagowania kryzysowego, gdzie komponent wojskowy i pogłębiona współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obronności z innymi państwami Unii jest warunkiem *sine qua non* zabezpieczenia polskich interesów na kontynencie europejskim i poza tym obszarem. W tym kontekście nie należy zapominać o rozwoju i kultywowaniu współpracy między Unią i NATO. Aby Sojusz transatlantycki w przyszłości nie stracił na polityczno-militarnym znaczeniu konieczne jest utworzenie w przyszłości armii europejskiej. Zjednoczone Siły Europejskie muszą opierać się na strukturze armii narodowych i rozwoju ich zdolności narodowych, być wyposażone w Sztab Generalny politycznie kontrolowany przez zintegrowane politycznie struktury europejskie Unii. Wzmocniona współpraca między UE i NATO powinna tworzyć mocny fundament kooperacji między obu organizacjami. Unia musi wzmocnić swoją międzynarodową rolę poprzez użycie mocno zakotwiczonych w traktatach europejskich mechanizmów realizacji modelu Unii jako ekonomicznej, handlowej, ale również militarnej siły. Chodzi tutaj przede wszystkim o szersze zaangażowanie w działania na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w geograficznym zbalansowaniu w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Tutaj zdania państw członkowskich UE są głęboko podzielone, ich interesy są rozbieżne, a obowiązujący międzyrządowy charakter WPBiO dodatkowo osłabia realizację tego zamiaru. W praktyce oznacza to, że w polityce bezpieczeństwa i obrony UE będą egzekwowane przez państwa członkowskie przede wszystkim ich suwerenne prawa państw narodowych na zasadzie równości państw członkowskich. Dzisiejsza Europa i świat znajdują się w fazie gruntownych przemian. Po pogwałceniu wszelkich zasad prawa międzynarodowego przez Federację Rosyjską, czego skutkiem jest aneksja i okupacja części suwerennego państwa Ukrainy, mamy dzisiaj do czynienia z nową strategią geopolitycznej rzeczywistości w Europie. W wyniku neoimperialnej polityki Moskwy doszło do fundamentalnej zmiany geopolitycznej na kontynencie europejskim. Z tego też powodu w świetle tych wydarzeń, wyzwań i zagrożeń należałoby wypracować

spójną i kompleksową politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE w stosunku do całego regionu Europy Wschodniej. Ewolucyjny charakter geopolityki i jej percepcji, zwłaszcza w tym regionie, wymusza konieczność zwiększenia wspólnej i skoordynowanej aktywności UE. Wymaga tego jej elementarne poczucie bezpieczeństwa.

PODSUMOWANIE

Przyszła rola WPBiO w takiej rzeczywistości międzynarodowej zależy od woli politycznej partnerów, kontynuowania i pogłębienia współpracy między nimi. Właśnie dzisiejsza Europa w głębokim kryzysie tożsamościowym, konfrontowana z konwencjonalnymi i różnego rodzaju asymetrycznymi zagrożeniami w wymiarze regionalnym i globalnym oraz wzrastającej rozbieżności i rozchodzących się interesów sojuszników europejskich i Stanów Zjednoczonych, niestabilności i niepewności sytuacji międzynarodowej, powinna stawać się w przyszłości wielostronnym kooperacyjnym organizmem współpracy polityczno-wojskowej wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii Europejskiej. Aby ten cel osiągnąć, musi być spełniony fundamentalny warunek: państwa członkowskie UE – pomimo odmiennych kultur, tradycji politycznych i różnic w kwestii ich polityk bezpieczeństwa – muszą prowadzić strategicznie, faktycznie wspólną, a nie taktycznie koniunkturalną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Wymusza to automatycznie zbudowanie wspólnej kultury suwerennego bezpieczeństwa na zewnątrz. Do tej pory Unia nie wytworzyła wspólnej kultury bezpieczeństwa wewnątrz tej organizacji między jej państwami członkowskimi.

Jako aktor polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE po latach 1989/90 i jej EPBiO/WPBiO nie osiągnęła przez siebie samą nakreślonego docelowego stworzenia niezależnie od Stanów Zjednoczonych funkcjonującego europejskiego zarządzania i regulacji sytuacjami konfliktowymi i kryzysowymi. Oczekiwania społeczności międzynarodowej skierowane pod adresem „globalnego aktora” UE nie szły w parze z rozwojem odpowiednich rzeczywistych zdolności (*capability-expectation gap*) reagowania kryzysowego³⁴. Po latach 1998/1999 nastąpiło przyspieszenie procesów podniesienia stopnia koherencyjności w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, ale Traktat z Nicei był tylko etapem, a nie rzeczywistym postępowaniem na drodze pogłębienia koherencyjności w działaniach zewnętrznych UE. Dopiero Traktat Lizboński

³⁴ Ch. Hill, *The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies”, 31, 1/1993, s. 305–328.

konsolidował te procesy, mimo że polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w dalszym ciągu pozostawała w gestii polityki zagranicznej państw członkowskich tej organizacji i nie została poddana dalszemu procesowi jej uwspólnotowienia.

Polska realizuje określoną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony państwa, mającą na celu oddziaływanie na kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, rozumianego tutaj jako uczestnictwo w bezpieczeństwie określonej zbiorowości państw opierających swoje wzajemne stosunki na fundamencie wspólnego kodeksu wartości politycznych. W tym kontekście Polska, jako członek obu organizacji międzynarodowych – Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej – stawia przede wszystkim na tzw. twarde gwarancje bezpieczeństwa Sojuszu w formie odstraszania własnego, tzn. sojuszniczego, i uzupełniających wobec NATO tzw. miękkich oraz hybrydowych aspektów bezpieczeństwa w tworzonych samodzielnych zdolnościach cywilno-militarnych Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Polska po osiągnięciu pełnej suwerenności, nie będąc jeszcze członkiem Unii Europejskiej nie miała bezpośredniego wpływu na tworzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Początkowo prezentowany silny sceptycyzm wobec tworzenia europejskich sił obronnych związany był z obawą, że ich powstanie doprowadzi do osłabienia zasadniczego gwaranta bezpieczeństwa Polski, jakim jest NATO. Sytuacja uległa zmianie po integracji z Unią w 2004 roku. Stanowisko polskich rządów ewoluowało w kierunku uzyskania dodatkowego wzmocnienia bezpieczeństwa państwa w sytuacji spadku zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo kontynentu europejskiego. Od tego czasu Polska wspiera rozwój silnej i skutecznej ESDP, a od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego 2009 Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common Security and Defence Policy* – CSDP), jej Europejską Strategię Bezpieczeństwa (ESB) i brała aktywny udział w debacie na temat rewizji tej strategii, celem przystosowania jej do nowych wyzwań zmienionego teatru konfliktów zbrojnych. Polska udziela się aktywnie w budowie Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, tzw. Grup Bojowych, oraz bierze udział w operacjach cywilno-militarnych Unii. Polskie zaangażowanie w europejską politykę obronną demonstrowane było m.in. na forum Trójkąta Weimarskiego, podczas polskiej prezydencji w UE w 2011 roku i w postanowienia szczytu „bezpieczeństwa” UE w Brukseli z 19–20 grudnia 2013 roku. Celami polskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest realizacja podziału zadań między Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, która ma służyć rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych, poprzez rozwój jej zdolności cywilno-militarnych w ramach różnego

rodzaju misji UE, a NATO, jako instrumentu wzmocnionej kolektywnej obrony militarnej obszaru obowiązywania Sojuszu (art. 5) oraz utrzymanie zaangażowania USA w Europie. Wzmocnienie politycznej i militarnej roli Europy jako wzajemnie uzupełniającego się międzynarodowego aktora w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony w koncercie mocarstw rodzącego się nowego porządku międzynarodowego leży w żywotnym interesie polskiej polityki zagranicznej. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony pozostaje jednak w dalszym ciągu kluczowym, ale wciąż niespełnionym, celem działań Unii Europejskiej i jej procesu integracyjnego.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewski W., *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady, styczeń–lipiec 2001 r.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Ciupiński A., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza, Rozwój, Funkcjonowanie*, Warszawa 2013.
- Deklaracja Francusko Polskiego Szczytu w sprawie Bezpieczeństwa i Obrony, http://wyborcza.pl/1,76842,7226679,Deklaracja_Francusko_Polskiego_Szczytu_w_sprawie_Bezpieczenstwa.html
- Dembiński M., *Ein Sturm im Wasserglas? Deutsche Außenpolitik im Zeichen transatlantischen und europäischen Verwerfungen*, „HSFK-Report”, nr 12/2003.
- Diedrichs U., *The Provision on ESDP in the Constitutional Treaty: Revolution*, „CFSP Forum”, nr 1/2003.
- Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, Mitglieder des Konvents. Europäischer Konvent, CONV 422/02, Brüssel 22 listopada 2002 r.
- Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgien zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Brüssel 29 April 2003. <http://www.auswaertiges-amt.../ausgabe archiv>
- Hill Ch., *The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Marker Studies”, 31, 1/1993.
- Hough P., *Understanding Global Security*, New York 2008.
- ISIS, European Security Review*, June 2012.

- Konarzewska A., *Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii? Raport*. www.bbn.gov.pl/download/1/934/rap9_grupu_bojowe_ue.pdf
- Konkluzje szczytu Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 r.*, Rada Europejska, Bruksela 20 grudnia 2013 r. EUCO 217/13, CO EUR 15, Concl 18.
- Longhurst K., Zaborowski M., *The New Atlanticist, The New Poland's Security Policy Priorities*, London 2007.
- Major C., *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks bleibt die laufende Debatte*, „SWP-Aktuell 74”, Oktober 2010.
- Miszczak K., *Polityka Obronna Europy w świetle konstytucji UE*, „Nowe Sprawy Polityczne”, 2004, nr 29.
- Miszczak K., *Europejska polityka bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Studiów Międzynarodowych w Łodzi, Łódź 2004.
- Miszczak K., *Polens Aussenpolitik als Kunst der Balance*, „Neue Züricher Zeitung” z 4 września 2004 r.
- Miszczak K., *Polens Mitgliedschaft in der NATO und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik-ESVI*, „Eurojournal”, nr 3–4/2006.
- Miszczak K., *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Miszczak K., *Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony Koalicji Rządowej SPD-Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012.
- Miszczak K., *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2014, PISM.
- Raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie implementacji ESB*, www.msz.pl/plpolityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/
- The Battle Groups: catalyst for a European Defence Policy*” http://www.europarl.europa.eu/meetdoecs/2004_2009/documents/studybattlegroupe381401_studybattlegroupe381401_en.pdf

POLSKA A WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł zajmuje się szeroko pojętą problematyką tworzenia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej oraz roli Polski w obszarze polityki rozszerzonego bezpieczeństwa tej organizacji. Po uzyskaniu

pełnej suwerenności w wyniku rozpadu bipolarnego systemu konfrontacji Wschód–Zachód, Polska dążyła w nowej konstelacji geopolitycznej na kontynencie europejskim do uzyskania gwarancji bezpieczeństwa dla własnego bytu państwowego ze strony formalnie zinstytucjonalizowanych struktur bezpieczeństwa świata zachodniego. Ukoronowaniem tego procesu było włączenie kraju do obszaru bezpieczeństwa euroatlantyckiego, jakim jest Pakt Północnoatlantycki (1999 r.), i integracja z Unią Europejską (2004 r.). Od tego momentu dla Polski otworzyła się szansa bezpośredniego i aktywnego wpływu na kształtowanie unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i tożsamości obronnej. Proces ten był dla najbliższego sojusznika Stanów Zjednoczonych w Europie trudny do zrealizowania ze względu na próby kontrolowania polityki zagranicznej nowych członków NATO i UE przez największe państwa unijne: Niemcy i Francję. Sytuacja uległa zmianie wtedy, gdy Polska jasno opowiedziała się za wspieraniem europejskich struktur bezpieczeństwa. Od okresu polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku. Polska konsekwentnie wspiera wzmocnienie współpracy państw partnerskich w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej z zamiarem osiągnięcia przez tę organizację statusu czołowego gracza polityki międzynarodowej w przyszłości.

POLAND VS. THE EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Summary

The article deals with the issue of developing Common Security and Defence Policy of the European Union in its broad sense and the role of Poland in the area of this organisation's extended security. Having regained full sovereignty as a result of the collapse of the bipolar confrontational East-West system, in the new geopolitical constellation on the European continent, Poland strove to obtain guarantees of national security from the formally institutionalised Western world security structures. The accession of Poland to the Euro-Atlantic security area, i.e. NATO (1999), and the European Union (2004) was the crowning achievement of the process. Since then, Poland has had an opportunity to directly and actively influence the EU foreign policy, security and defensive identity. For the closest ally of the United States in Europe, the process was very difficult to implement because the biggest EU states, Germany and France, wanted to control foreign policy of the new NATO and EU member states. The situation changed when Poland declared

clearly that it was all for supporting the European security structures. Since the Polish Presidency of the Council of the European Union in the second half of 2011, Poland has consistently supported the strengthening of cooperation between member states within the Common Security and Defence Policy of the European Union with an aim of making this organisation gain a status of the key player in the international politics in the future.

ПОЛЬША И ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ (ЕПБО)

Резюме

Статья посвящена проблематике создания Общей Европейской политики безопасности и обороны и роли Польши в сфере политики расширенной безопасности этой организации. После завоевания полного суверенитета в результате распада биполярной системы противостояния Восток-Запад Польша стремилась в условиях новой расстановки геополитических сил на европейском континенте к получению гарантии безопасности для собственной государственности от формально институционализированных структур безопасности западного мира. Логическим завершением данного процесса было включение государства в зону евроатлантической безопасности, которую представляет Североатлантический альянс (1999), а также интеграция с Европейским Союзом (2004). С этого момента у Польши появился шанс непосредственного и активного воздействия на формирование европейской внешней политики, безопасности и обороны. Данный процесс для ближайшего союзника Соединённых Штатов в Европе оказался сложным для реализации из-за попытки контроля внешней политики новых стран-членов НАТО и ЕС со стороны крупнейших союзных государств – Германии и Франции. Ситуация изменилась после того, как Польша однозначно выступила за поддержку европейских структур безопасности. Начиная с периода польского председательства в Совете Европейского Союза, Польша последовательно поддерживает укрепление сотрудничества партнёрских государств в рамках Европейской политики безопасности и обороны, намереваясь при помощи этих организаций завоевать статус ведущего игрока международной политики в будущем.