

PIOTR MICKIEWICZ

Wrocław

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ery „globalnego nie-pokoju”¹. Koncepcje i praktyczna implementacja na początku XXI wieku

1. Unia Europejska wobec problematyki bezpieczeństwa przelomu wieków

Zaproponowana na początku XXI wieku przez Stany Zjednoczone wizja wojny z terroryzmem doprowadziła do całkowitego załamania systemu stabilizacji sytuacji międzynarodowej za pomocą *dplomacji prewencyjnej*². Wykorzystując jej instrumentarium, po 11 września 2001 roku nie udało się zlikwidować żadnego ze źródeł i przyczyn współczesnych konfliktów³. Zaś, powszechne w polityce administracji G. W. Busha, ścisłe powiązanie działań prewencyjnych z amerykańskim interesem politycznym stało się jednym z najważniejszych wyzwań dla polityki europejskiej. Załamaniu uległ bowiem jeden z filarów międzynarodowego zaangażowania się Unii Europejskiej – globalny system stabilizacji politycznej i pomocy humanitarnej, realizowanej pod auspicjami ONZ. Marginalizacja pozycji Organizacji Narodów Zjednoczonych spowodowała także wzrost znaczenia regionalnych sił politycznych. Pozycję takową osiągnęły nie tylko tradycyjne mocarstwa regionalne (np. Rosja, Chiny, Unia Europejska), ale także tak zwany „krąg państw islamskich”.

Czynniki te spowodowały, że nieoczekiwanie chyba również dla polityków europejskich Unia Europejska stała się nie tyle przed szansą, co koniecznością globalnego oddziaływania. Aktywność międzynarodowa stała się bowiem warunkiem *sine qua non* jej dalszego rozwoju w sferze ekonomiczno-społecznej. Dylemat ten doskonale zdefiniowała w 2003 roku dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa UE Nicole Gnesotto, stawiając publicznie pytanie czy Europa ma być „drugą Szwajcarią” czy też globalnym graczem politycznym⁴.

¹ Autorem tego, niezwykle trafnego, terminu określającego współczesny ład międzynarodowy jest prof. dr hab. Bolesław Balcerowicz.

² Dplomacja prewencyjna, to działanie mające zapobiegać powstaniu sporów między stronami i przerodzić się sporów w konflikty zbrojne oraz ograniczać ich zasięg. Dzieli się na wczesną i opóźnioną. Przy pomocy wczesnej dyplomacji prewencyjnej ONZ stara się rozwiązywać spory zanim przerodzą się one w otwarty konflikt zbrojny. Natomiast opóźniona dyplomacja prewencyjna zakłada podjęcie działań w celu ograniczenia zasięgu tych konfliktów. Podstawowe formy to prewencyjne rozmieszczenie sił, a w pewnych przypadkach również ustanowienia stref zdemilitaryzowanych.

³ W mojej ocenie dotychczasowe koncepcje reagowania kryzysowego, a zwłaszcza działania określane jako *Nation building* i *good governance* nie przyniosły pożądanych skutków. Wręcz przeciwnie – próby odbudowy struktury państwa czy promowania zasad demokracji, sprawnej gospodarki rynkowej i efektywnego wymiaru sprawiedliwości w niektórych wypadkach doprowadziły do zwiększenia liczby państw słabych, bandyckich czy „w stanie rozkładu”, czy wręcz były traktowane jako próby „upokarzania” – na przykład świata islamu.

⁴ „Przed Europą stoją dwie drogi: przekształcić się w «drugą Szwajcarię», czyli organizm nie mający aspiracji politycznych, lub dążyć do wypracowania i ochrony interesów na poziomie świato-

Postawione przez Nicole Gnesotto pytanie miało jednak charakter retoryczny. Konieczność globalnego zaangażowania się Unii wynika bowiem z charakteru zagrożeń jej bezpieczeństwa. Na początku XXI wieku są to: nielegalna migracja, postępująca alienacja społeczno-kulturowa grup upośledzonych ekonomicznie, szowinizm i fundamentalizm. Zagrożenia te są generowane w regionie śródziemnomorskim, strefie Concaaf oraz Azji Południowo-Wschodniej⁵. Jednocześnie Unia, ze względu na uzależnienie surowcowe, kontrowersje związane z problematyką dywersyfikacji dostaw surowców oraz globalne znaczenie Kaukazu nie mogła uznać Europy Wschodniej za region drugoplanowy czy peryferyjny⁶. Uwarunkowania te wymogły na europejskim establishmentie politycznym zaangażowanie się w procesy stabilizacji ładu międzynarodowego. Ograniczyły także, przeświadczenie o możliwości indywidualizacji form oddziaływania i uzależnianie jej od partykularnych polityczno-gospodarczych interesów państw członkowskich.

Definiując na nowo swoją politykę zewnętrzną Unia Europejska musiała również przezwyciężyć kryzys wewnętrzny. Jest on konsekwencją wchłonięcia dziesięciu (a w krótkim odstępie czasu dwóch kolejnych) państw o niższym poziomie rozwoju, społecznych konsekwencji globalizacji⁷ oraz znaczących przeobrażeń społecznych. Powszechny w społeczeństwie europejskim indywidualizm w sferze postrzegania funkcji redystrybucyjnej państwa, postępująca alienacja społeczna czy konsumpcjonizm doprowadziły do swoistej indywidualizacji bezpieczeństwa. W odczuciu społecznym jest ono rozumiane jako: **WOLNOŚĆ OD LĘKU I NIEDOSTATKU**. Postawy te są wzmacniane poprzez działania terrorystów (celem oddziaływania nie jest bezpośrednio państwo jako instytucja, ale właśnie przypadkowo wybrani członkowie społeczności) oraz kastę „odrzuconych” i wykluczonych z konsumpcji.

Tabela 1

Poziom wystąpienia wybranych zagrożeń bezpieczeństwa w Europie

Region Subregion	Państwa	Poziom zagrożenia					
		kryzys			terroryzm	nielegalna emigracja	przemyt narkotyków
		społeczny	polityczny	zbrojny			
1	2	3	4	5	6	7	8
Skandynawia	Islandia, Norwegia, Dania	niskie	b. niskie	niskie/ b. niskie	średnie	niskie	wysokie/ średnie

wym. Dotychczasowy rozwój integracji europejskiej raczej przemawia za pierwszym kierunkiem, gdyż, jeżeli osiąga ona sukcesy gospodarcze, tym bardziej pograża się w bezsilność polityczną”. Cytat za „Gazeta Wyborcza” z 12.03.2003.

⁵ Przyczyny tej zmiany omawiam w opracowaniu *Bezpieczeństwo europejskie – wymiar śródziemnomorski. Źródła, istota zjawiska i formy przeciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, nr 1, Wrocław 2006, s. 52–70 oraz *Wyzwania bezpieczeństwa europejskiego*, Wrocław 2005

⁶ Zobacz m.in. M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport surowców energetycznych w warunkach zagrożenia aktami przemocy*, Wrocław 2006.

⁷ Zob. P. Mickiewicz, *Państwo demokratyczne wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa*, Bałtycki Kongres Bezpieczeństwa Europejskiego, Jurata 2006, s. 23–30.

1	2	3	4	5	6	7	8
Subregion Bałtycki	Norwegia, Dania, Szwecja, Niemcy, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska	niskie	b. niskie	niskie	średnie	średnie	średnie
Wyspy Brytyjskie	Irlandia, Wielka Brytania	niskie	b. niskie	niskie	średnie	niskie	średnie
Europa Północna	Niemcy, Belgia, Holandia, Wielka Brytania, Francja	średnie	b. niskie	b. niskie	wysokie	średnie	wysokie
Europa Zachodnia	Francja, Wielka Brytania, Hiszpania, Portugalia	średnie	średnie	niskie	wysokie	wysokie	wysokie
Europa Środkowa	Polska, Czechy, Słowacja, Austria, Węgry, Ukraina, Białoruś	niskie	niskie	b. niskie	średnie	niskie	wysokie
Region Śródziemnomorski	Francja, Hiszpania, Włochy, Grecja, Turcja, Malta, Cypr, Słowenia	średnie	niskie	b. niskie	b. wysokie	b. wysokie	b. wysokie
Region Czarnomorski	Turcja, Bułgaria, Rumunia	wysokie	średnie	niskie	wysokie	wysokie	b. wysokie
Balkany	Słowenia, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, BiH, Albania	wysokie	wysokie	wysokie	średnie	b. wysokie	b. wysokie

Źródło: Opracowanie własne.

2. Zakres przeobrażeń Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

W powszechnym przeświadczeniu wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego są konsekwencjami procesów pozaeuropejskich. Stabilizacja Starego Kontynentu jest więc uzależniona od możliwości likwidowania negatywnych procesów ekonomiczno-społecznych w tak zwanej „strefie biedy”. Zaś remedium, w opinii unijnego establishmentu politycznego jest wizja „stworzenia możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy w krajach i regionach pochodzenia, otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka”⁸.

Zdefiniowane w ten sposób formy przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom bezpieczeństwa europejskiego jednoznacznie podkreślają, że Unia zdecydowała się na pełnienie roli mocarstwa globalnego. Tym samym stanęła przed wyzwaniem budowy struktur pozwalających jej na pełnienie takowej roli. Przyjęcie roli aktywnego współkreatora ładu międzynarodowego wymaga podjęcia działań przede wszystkim w sferze wewnętrznej. Zmierzać one powinny do przeobrażeń instytucjonalnych

⁸ *Podjęcie globalne do kwestii migracji*, Aneks do Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii przyjętej w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 r.

Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP)⁹ oraz, ściśle z nią związanej, Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP)¹⁰.

Redefinicja tych polityk wymaga jednak radykalnej zmiany podejścia do zakresu CFSDP oraz ESDP. Powszechne jest bowiem przekonanie, że ich nadrzędnym celem jest *kształtowanie sytuacji politycznej pozwalającej na pełen rozwój gospodarczy państw członkowskich w warunkach niezakłócających poziomu stabilności międzynarodowej*. Tezę tę sankcjonuje również, obowiązująca nadal definicja bezpieczeństwa europejskiego. Jest ono traktowane jako proces zakładający odejmowanie działań zmierzających do „ograniczenia ryzyka i niepewności godzących w integralność terytorialną, niezależność polityczną i stabilność gospodarczą państw członkowskich oraz stabilność sąsiednich regionów”¹¹. Prowadziło to wprost do skoncentrowania zakresu oddziaływania polityczno-militarnego na przedsięwzięciach o charakterze zewnętrznym poprzez realizację stosownych inicjatyw dyplomatycznych¹², a następnie różne formy oddziaływania militarnego (*misje petersberskie*)¹³.

Przeświadczenie tego nie zmieniły, podejmowane w latach 1999–2003 próby dostosowania CFSP do wymogów oddziaływania międzynarodowego. Uznawane za „*kroki milowe*” decyzje w postaci francusko-brytyjskiej deklaracji „O obronie europejskiej”¹⁴, uzgodnienia poczynione w trakcie waszyngtońskiego szczytu NATO (23–25.04.1999 r.) oraz postanowienia kolejnych Szczytów UE na przełomie lat 1999–2001.

Za najważniejsze inicjatywy uznać należy *Deklarację o przyszłości Unii*¹⁵, będącą załącznikiem do Traktatu Nicejskiego oraz deklarację *Europa na rozdrożu*, przyjętą na

⁹ Należy podkreślić, że wśród europejskiego establishmentu politycznego wciąż dominującym przekonaniem jest teza Rady Europy z 1993 r. W jej ocenie bezpieczeństwo europejskie to możliwość „swobodnego rozwoju państw członkowskich [UE – przyp. P.M.] w warunkach niezakłócających pożądanego poziomu stabilności międzynarodowej”. Dopiero w Strategii Bezpieczeństwa UE za najważniejsze działania w sferze bezpieczeństwa uznano, obok poszerzenia europejskiej strefy bezpieczeństwa i stabilizacji sytuacji politycznej wokół granic Unii, także umacnianie porządku międzynarodowego oraz przeciwdziałanie zagrożeniom poprzez działania prewencyjne.

¹⁰ Negatywnym aspektem dokonanego 1 maja 2004 roku procesu rozszerzenia obszaru traktatowego Unii jest głęboki kryzys instytucjonalny. Zwiększenie liczby państw członkowskich w zasadzie zlikwidowało wewnętrzną zwartość tej organizacji. Znaczna rozbieżność interesów poszczególnych państw członkowskich, niechęć do finansowania rozwoju nowych członków wspólnoty kosztem własnych społeczeństw czy zwykłe różnice kulturowe i odmienne pojmowanie wolności obywatelskich – uniemożliwiają okiełsnienie jednolitej linii politycznej. Symbolem tego stanu rzeczy są koncepcje „*dwóch prędkości*” czy „*silnego jądra Europy*”. Zakres problemów, z jakimi boryka się Unia, przerósł także administrację, tym bardziej że swoistym remedium na załamanie gospodarcze poszczególnych państw europejskich stała się teza o ograniczeniach stwarzanych przez „brukselskich biurokratów”.

¹¹ Decyzja Rady Europejskiej z 19 października 1993 r.

¹² Są to *instrumenty wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, do których zalicza się *wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska oraz inne instrumenty polityczno-dyplomatyczne*.

¹³ Upraszczając nieco zakres tych misji, stwierdzić można, iż ograniczały one militarne możliwości reagowania kryzysowego do trzech zasadniczych form: operacji humanitarnych i ratowniczych; realizacji misji pokojowych; realizacji zadań bojowych przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracaniu pokoju.

¹⁴ Podpisanej w Saint Malo 3–4 grudnia 1998 r.

¹⁵ *Laeken Declaration on the Future of the European Union*. Oryginalny tekst deklaracji <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>. Polskie tłumaczenie dostępne m.in. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie*, t. IV, Verba, Lublin 2003, s. 401–403.

zakończenie szczytu w *Laeken*¹⁶. Dokumenty te stanowiły założenia do dyskusji nad procesem instytucjonalizacji CFSP oraz pozwoliły na przygotowanie unijnych struktur reagowania kryzysowego, teoretycznie pozwalającego na samodzielną realizację misji petersberskich. Jednakże zdolność tych sił do realizacji misji doskonale scharakteryzował Jack Straw, negując możliwość wysłania w 2001 roku unijnych sił do Afganistanu słowami, iż „nie można wysłać czegoś czego po prostu nie ma”.

Tabela 2

Wybrane decyzje w sferze bezpieczeństwa podjęte w trakcie kolejnych „Szczytów UE”

Konferencja	Termin	Zakres uzgodnień i powzięte decyzje
Kolonia	3–4.06.1999	– przejęcie przez UE funkcji UZE niezbędnych do realizacji misji petersberskich; – powołanie nowych organów odpowiadających za politykę bezpieczeństwa; – wzmocnienie zdolności działania w warunkach operacji kryzysowych europejskich sił zbrojnych.
Helsinki	10–11.12.1999	– unormowanie procesów decyzyjnych w kwestii ESDP; – rozszerzenie spektrum działań antykryzysowych UE o: a) aktywność dyplomatyczną i pomoc humanitarną, b) środki ekonomiczne i operacje zarządzania kryzysowego; – określenie zadań oraz powołanie nowych struktur politycznych i wojskowych; – określenie Europejskiego Celu Operacyjnego (<i>European Headline Goal</i>) oraz wymagań operacyjnych (<i>Helsinki Headline Goal Catalogue</i>); – określenie katalogu sił i katalogu postępów; – zdefiniowanie zakresu <i>Europejskiego Planu Poprawy Zdolności Obronnych (ECAP)</i> .
Santa Maria da Feira	20.06.2000	– określenie celów działania UE w zakresie cywilnych aspektów reagowania kryzysowego; – uregulowanie zasad współpracy pomiędzy NATO–UE obejmujących problematykę: a) przepływu informacji niejawnych; b) wykorzystania procesu planowania NATO na potrzeby UE; c) dostępu UE do zasobów oraz sił NATO; d) określenia stałych mechanizmów współpracy z NATO.
Nicea	11.12.2000	– przejęcie od Unii Zachodnioeuropejskiej pełnej odpowiedzialności za realizację polityki bezpieczeństwa i obrony; – akceptacja planu uzyskania zdolności operacyjnych w zakresie reagowania kryzysowego do grudnia 2001 roku.
Goeteborg	15–16.06.2001	– uznanie procesu zapobiegania konfliktom za jeden z głównych celów zewnętrznych działań UE i jego włączenie do sfery przedsięwzięć I i II Filara; – akceptacja programu zapobiegania gwałtownym konfliktom; – uzgodnienie zasad cywilnego zarządzania kryzysowego i akceptacja planu przygotowania cywilnych struktur do końca 2003 roku.
Laeken/ Bruksela	14–15.12.2001	– uznanie, iż siły reagowania UE uzyskały pełną gotowość do prowadzenia militarnych działań prewencyjnych; – uznanie za niezbędne osiągnięcie porozumienia z NATO określającego zasady dostępu do systemu planowania operacyjnego Sojuszu Północno-atlantycznego oraz korzystania z jego zasobów.

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁶ Ibidem. Pierwsze zdania Deklaracji brzmiały: „Od wieków ludzie i państwa chwyтали za broń i prowadzili wojny, aby uzyskać kontrolę nad kontynentem europejskim. Wyniszczające rezultaty dwóch krwawych wojen i słabnąca pozycja Europy w świecie przyniosły narastające przekonanie, że jedynie pokój i zgodne działanie może spowodować, że marzenie o silnej, zjednoczonej Europie stanie się rzeczywistością”.

Fiasko pierwszej próby budowy realnej siły militarnej Unii Europejskiej doprowadziło do intensyfikacji prac nad przeobrażeniami CFSP oraz ESDP. Nowa wizja międzynarodowego oddziaływania Unii stała się elementem prac VIII Grupy Roboczej (*VIII Working Group on Defence*) Konwentu Konstytucyjnego¹⁷. Raport końcowy (*Final Report*) ze swoich prac grupa zaprezentowała na sesji plenarnej Konwentu, w dniu 20 XII 2002 r.¹⁸

Bez wątplenia przyjąć można, że zaproponowane przez Grupę zapisy pozwalały na właściwe przeobrażenia unijnego systemu bezpieczeństwa¹⁹. Rekomendacje zawarte w powyższym opracowaniu, sugerowały wprowadzenie szeregu zmian w funkcjonowaniu ESDP. Za najważniejsze rekomendacje uznać należy rozwiązania określające:

- 1) możliwości wprowadzenia zasady *zbiorowej obrony*;
- 2) wdrażania zasady *wzmocnionej współpracy* poszczególnych państw członkowskich, szczególnie przy realizacji misji kryzysowych;
- 3) uzyskanie przez państwa członkowskie tak zwanych *zdolności obronnych* i możliwości kontroli ich realizacji przez Komisję Europejską;
- 4) zasad uproszczenia procedury podejmowania decyzji;
- 5) spójności procedur cywilnego i militarnego systemu reagowania kryzysowego UE;
- 6) możliwości współpracy w sferze unijnego przemysłu zbrojeniowego²⁰.

Znaczenie powyższych propozycji podniósł również fakt ich uwzględnienia w, przygotowanym równoległe przez Javiera Solanę i zaprezentowanym oficjalnie w trakcie szczytu w Salonikach, manifestie *Bezpieczna Europa w lepszym świecie*²¹. Solana jednoznacznie stwierdził w nim, że „Unia Europejska jako związek państw liczących ponad 450 milionów mieszkańców i wytwarzająca jedną czwartą światowego produktu narodowego brutto (PNB) [...] powinna być gotowa do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata”²².

W dokumencie tym są zdefiniowane realnie istniejące zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego²³. Jednakże za najważniejszą polityczną tezę tego dokumentu należy

¹⁷ Konwent został powołany na mocy wspomnianej *Deklaracji z Laeken*.

¹⁸ *The European Convention. The Secretariat, Final report of Working Group VIII – Defence, Brussels, 16 December 2002, CONV 461/02, WG VIII 22*. Tekst raportu w polskim tłumaczeniu zob.: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 220–245.

¹⁹ Świadczy o tym opinia Komisji realizująca art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, przedstawiona na Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w celu rewizji Traktatów z 17 września 2003 roku. „Wreszcie rzeczywiście zastępuje on wszystkie postanowienia obecnych Traktatów, a w szczególności przekształca postanowienia dotyczące działań zewnętrznych oraz obszarów wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; podczas przyjmowania postanowień Traktatów dotyczących całości polityk, projekt Konstytucji okazał się dokumentem dłuższym i dokładniej sformułowanym”.

²⁰ *The European Convention. The Secretariat, Mandate of the Working Group on Defence, Brussels, 10 September 2002, CONV 246/02, WG VIII 1*.

²¹ Manifest ten, po kosmetycznych poprawkach, uznano za oficjalną Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a jej ostateczny tekst zatwierdzono w trakcie brukselskiego spotkania Rady Europy 12 grudnia 2003 r. Tekst Strategii zobacz m.in. www.consilium.eu.int/cms3.

²² *Ibidem*.

²³ Wymieniono w kolejności: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, funkcjonowanie państw w stanie rozkładu, konflikty regionalne oraz problem proliferacji technologii zbrojeniowej i broni masowego rażenia.

uznać zapis, że współczesne zagrożenia bezpieczeństwa są w dużej mierze pokłosiem przeobrażeń w sferze ekonomicznej i społecznej. Z tego względu celem oddziaływania powinna być przede wszystkim likwidacja nie tyle skutków, co źródeł tych zagrożeń. Skuteczne przeciwdziałanie jest możliwe wyłącznie w ramach systemu międzynarodowego, gdyż „żaden kraj nie jest w stanie samodzielnie zmierzyć się z obecnymi złożonymi problemami”²⁴. Zaś zakres podejmowanych przedsięwzięć powinien zakładać realizację komplementarnych względem siebie działań uwzględniających:

- przeprowadzenie szerokich analiz skutków globalnych przeobrażeń w sferach politycznej, społecznej i ekonomicznej;
- zdecydowaną i szybką reakcję na wszelkie negatywne symptomy tych przeobrażeń;
- radykalne wdrażanie programów pomocowych i likwidację ograniczeń o charakterze politycznym i ekonomicznym;
- zdecydowane przeciwdziałanie istniejącym zagrożeniom bezpieczeństwa.

Zgodnie z powyższymi założeniami zakres podejmowanych w ramach CFSP przedsięwzięć miał się skupiać na niwelowaniu najważniejszych źródeł zagrożeń bezpieczeństwa europejskiego²⁵. Za takowe uznano zapaść gospodarek w regionach wokół europejskich i ściśle związane z tym procesem społeczne konsekwencje rozwarstwienia ekonomicznego, likwidacji biedy i ubóstwa oraz konsekwencji ograniczania zapasów nieodnawialnych surowców energetycznych. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Europejska Strategia Bezpieczeństwa jedynie napomykała, niejako przy okazji rozpatrywania zagrożeń związanych z regionalnymi konfliktami, o masowej migracji do UE oraz uzależnieniu energetycznym, co już rok później stało się poważnym i realnie istniejącym zagrożeniem.

3. Praktyczna implementacja postanowień EDSP w latach 2003–2007

Weryfikatorem możliwości oddziaływania Unii Europejskiej w sferze bezpieczeństwa nie jest jednak sukces procesu instytucjonalizacji, ale realne możliwości niwelowania wyzwań bezpieczeństwa. W wymiarze politycznym podejmowane działania są konsekwencją wdrażania postanowień: *Porozumień z Cotonou*²⁶, *Procesu Barcelońskiego*²⁷ oraz *Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*. W praktyce realizacja tych zadań opiera się

²⁴ www.consilium.eu.int/cms3.

²⁵ R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa*, materiały konferencji „Bezpieczeństwo europejskie. Polska w Europie”, s. 23.

²⁶ Uznając krach systemu socjalnego za jeden z największych problemów (zagrożeń) Unii Europejskiej uświadomić sobie należy, iż najważniejszym zadaniem jawi się ograniczenie poziomu nielegalnej imigracji i napływu niewykształconej ludności z obszarów Afryki i Azji Zachodniej. Tymczasem w *Porozumieniu* kwestie społeczne zostały włączone do kategorii działań prorozwojowych. I tak ograniczane bezrobocie miało być efektem „wzmocnienia dyscypliny fiskalnej i monetarnej oraz działań liberalizujących przepływ towarów”. Zaś poprawa warunków życia miała się dokonać poprzez „budowę i unowocześnianie systemu edukacji, ochrony zdrowia i systemu socjalnego” oraz „zapewnienie właściwych warunków sanitarnych”.

²⁷ Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (proces barceloński) zostało zainicjowane w listopadzie 1995 r., w trakcie pierwszej Eurośródziemnomorskiej Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych 15 członków Unii Europejskiej i państw południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śró-

szczegółowych programach, określanych jako „Partnerstwo w dziedzinach”²⁸. Ich celem jest aktywizacja gospodarcza państw, która doprowadzić ma do zmniejszenia bezrobocia, poprawy warunków życia i aktywności społecznej. Zaś sposobem realizacji tego celu jest regionalna współpraca gospodarcza oraz docelowa budowa strefy wolnego handlu²⁹.

Istotnym warunkiem powodzenia tej koncepcji jest budowa społeczeństwa obywatelskiego, powszechne stosowanie norm prawnych i przestrzeganie praw człowieka. Wymaga to równoległego wdrażania procesów demokratyzacji życia społeczno-politycznego. Poza wywieraniem presji politycznej, Unia zaangażowała się również w praktyczną budowę zrębów demokracji w wybranych regionach. Działania te, oficjalnie są określane jako operacje reagowania kryzysowego. Stwierdzić jednak należy, że są to klasyczne operacje stabilizacyjne, nazywane tak dla oddźwięku polityczno-propagandowego.

Tabela 3

Misje antykryzysowe realizowane przez UE

Nazwa operacji	Region	Cel misji Forma zaangażowania	Uwagi
1	2	3	4
EUPM misja policyjna	Bośnia i Hercegowina	– pomoc w stworzeniu sił policyjnych zdolnych do działania w warunkach państwa demokratycznego. <i>W misji uczestniczyło 500 policjantów z państw UE oraz państw trzecich. Jej mandat obowiązywał od 1.01.2003 do 31.12.2005 r.</i>	
CONCORDIA	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	– stabilizowanie sytuacji oraz nadzorowanie wprowadzania w życie porozumienia z Ochrydy z 2001 r. <i>Przejmowała ona zadania operacji Allied Harmony NATO. Uczestniczyło w niej około 400 żołnierzy i personelu z 13 państw. ówczesnej UE oraz 14 innych państw. Jej mandat obowiązywał od 31.03 do 15.12. 2003 r.</i>	Była pierwszą operacją prowadzoną w oparciu o porozumienie Berlin Plus.
PROXIMA misja policyjna EUPOL		– dostarczanie pomocy eksperckiej w usprawnianiu działania macedońskiej policji i służb granicznych. <i>W skład misji wchodziło 187 policjantów i ekspertów cywilnych z 22 państw członkowskich UE oraz Turcji, Ukrainy i Szwajcarii. Jej mandat obowiązywał od 15.12.2003 do 15.12.2004 r.</i>	
ARTEMIS	Demokratycznej Republice Konga (DRC).	– ustabilizowanie sytuacji w stolicy prowincji Buni, – utrzymanie kontroli nad lotniskiem, – ochrona mieszkańców i obozów uchodźców. <i>W operacji uczestniczyło około 1800 żołnierzy, z Francji, Belgii, Grecji, Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz z państw spoza UE, m.in. z Brazylii, Kanady i RPA. Operacja Artemis zakończyła się 30.05 do 01.09 2003 r., a jej zadania przejęły wzmocnione siły misji Narodów Zjednoczonych (MONUC).</i>	Operacja przeprowadzona samodzielnie przez UE na prośbę ONZ.

dziennego. Zgodnie z deklaracją, celem współpracy jest „przekształcenie basenu Morza Śródziemnego w obszar dialogu, współpracy i wymiany gwarantujących pokój stabilność i pomyślność ekonomiczną”.

²⁸ Partnerstwo gospodarczo-finansowe, Partnerstwo w sprawach społecznych, kulturalnych i humanitarnych, Partnerstwo w zakresie spraw politycznych i bezpieczeństwa.

²⁹ Za wzorcowe rozwiązania uznać należy działania w ramach *Partnerstwa gospodarczo-finansowego*. Zakłada ono docelowe powołanie strefy wolnego handlu, której powstanie przewiduje się na rok 2010. Podstawą prawną będą umowy bilateralne Unii z każdym państwem partnerskim.

1	2	3	4
THEMIS (EU Rule of Law Mission)	Gruzja	– misja wspierania rządów prawa w Gruzji poprzez udzielanie pomocy w reformach systemowych prawa karnego.	Jest to pierwsza tego rodzaju misja, a realizowało ją 10 ekspertów.
ALTHEA	Bośnia i Hercegowina	– walka z przestępczością zorganizowaną, – pomoc strukturom lokalnym w zapewnieniu bezpieczeństwa. <i>Jest to kontynuacja misji SFOR, w której uczestniczy 6 500 żołnierzy i cywilów z 22 krajów, w tym z 11 spoza UE.</i>	Operacja prowadzona jest w oparciu o mechanizm Berlin Plus.
ACEH MONITORING MISSION	Indonezja	– monitorowanie przestrzegania porozumienia podpisanego 15 sierpnia 2005 pomiędzy rządem Indonezji a rebeliantami z Ruchu na Rzecz Wolnego Aceh (GAM), – niszczeniu broni składanej przez bojowników GAM, – monitoring sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka, – przygotowanie wyborów lokalnych.	
EUSEC	Demokratyczna Republika Konga	– pomoc w reorganizacji i szkoleniu sił zbrojnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa kraju podczas wyborów powszechnych w marcu 2006 roku.	
EUPOL KINSHASA	Demokratyczna Republika Konga	– szkolenie i doradztwo dla personelu Zintegrowanej Jednostki Policijnej (IPU Kinshasa), utworzonej w roku ubiegłym przy wykorzystaniu funduszy UE.	Uczestniczy w niej 30 osób.
EUJUST LEX	Irak	– organizowanie szkoleń dla wyższych urzędników wymiaru sprawiedliwości oraz sędziów śledczych. Szkolenia te mają na celu podniesienie kwalifikacji tych osób, doprowadzenie do koordynacji działań irackiej policji, wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa oraz szanowania przez te instytucje praw człowieka.	Odbývają się one na terenie państw UE bądź państw regionu.
AMIS II	Darfur (Sudan)	– Wsparcie Unii Afrykańskiej w prowadzonej przez nią operacji pokojowej. Pomoc UE obejmuje wyposażenie dla sił Unii Afrykańskiej, zdolności w zakresie transportu oraz zwiadu lotniczego, wsparcie logistyczne i planistyczne, wojskowych obserwatorów zawieszenia broni, szkolenie personelu misji oraz środki finansowe.	

Źródło: Opracowanie własne.

Zakres podejmowanych, w trakcie tych misji działań unaocznia, że rozwiązanie lokalnych kryzysów i sporów nie jest możliwe wyłącznie poprzez realizację środków politycznych i społecznych. Działania te mają charakter długofalowy, a szybkie zakończenie kryzysu jest możliwe jedynie przy równoczesnym podjęciu działań prewencyjnych. Ponadto, realizujące te zadania siły muszą być przygotowane nie tylko do realizacji operacji antykryzysowych, ale także do prewencyjnej ochrony obszarów przyległych oraz ograniczania możliwości zaistnienia negatywnych zdarzeń. W przypadku Unii dotyczy to przeciwdziałania terroryzmowi oraz ograniczania poziomu wszelkich form przemytu oraz nielegalnej imigracji³⁰.

³⁰ Zobacz: *The European Union Counter-Terrorism Strategy z 16 grudnia 2005 r.*, www.register.consilium.eu.int; *EU Action Plan on combating terrorism z 13 lutego 2006 r.*, www.register.consilium.eu.

Próba – niesłusznie marginalizowaną w całokształcie procesów CFSP i EDSP – dostosowania zadań CFSP i ESDP do nowych wyzwań jest plan ograniczania poziomu nielegalnej imigracji w regionie śródziemnomorskim. W ramach kampanii politycznej (sfera CFSP) i praktycznie podejmowanych działań (Sfera ESDP) udało się politykom europejskim doprowadzić do zbudowania „kordonu sanitarnego”. Tworzą go państwa graniczne regionu, które podjęły współpracę obejmującą:

- realizację wspólnych działań, w celu zwalczania nielegalnej imigracji;
- wspólne patrolowanie i monitorowanie obszaru;
- zbierania informacji o sytuacji oraz praktyczne przeciwdziałanie nielegalnej imigracji);
- kontrolę i monitoring obszaru (akwenów)³¹.

Tabela 4

Zakres działań ograniczających nielegalną imigrację na Morzu Śródziemnym, rekomendowany przez Radę Europejską – wybrane projekty realizowane w 2006 roku

Przedsięwzięcie	Termin wprowadzenia
1	2
Wdrożenie w regionie Morza Śródziemnego środków zarządzania granicami, a zwłaszcza realizacja wspólnych operacji i projektów pilotażowych.	2006
Przedstawienie sprawozdania w sprawie analizy ryzyka dotyczącego poziomu imigracji z rejonu Afryki.	maj 2006
Wdrożenie zapisów <i>Studium Wykonalności</i> w sprawie zwiększenia monitorowania i kontroli południowej granicy morskiej UE oraz wprowadzenie tak zwanej Sieci Patroli Wybrzeża Morza Śródziemnego.	2006
Zbadanie technicznej wykonalności ustanowienia systemu kontroli obejmującej południową granicę morską UE, wykorzystującego nowoczesne technologie w celu ochrony życia na morzu i przeciwdziałania nielegalnej imigracji.	2006
Ustanowienie regionalnej sieci oficerów łącznikowych ds. migracji, obejmującej kraje lub regiony priorytetowe.	2006
Przedstawianie sprawozdań o nielegalnej imigracji i handlu ludźmi.	maj 2006
Przedstawienie propozycji utworzenia grup szybkiego reagowania złożonych z ekspertów krajowych, zdolnych do zapewniania szybkiej pomocy technicznej i operacyjnej w momentach znacznego napływu imigrantów.	wiosna 2006
Przedstawienie analizy istniejących instrumentów międzynarodowych dotyczących prawa morza, w tym odpowiednich aspektów prawa dotyczącego uchodźców.	marzec 2006
Dialog i współpraca z Afryką	2006
Zbadanie wykonalności ewentualnej współpracy operacyjnej w kwestii określenia szlaków i ich kontroli.	2006
Wykorzystanie wszystkich dostępnych ram współpracy z partnerami z basenu Morza Śródziemnego w celu lepszego zarządzania migracją oraz budowy systemu współpracy na szczeblu lokalnym.	2006
Rozpoczęcie priorytetowej współpracy z Algierią, Libią i Marokiem.	2006
Pomoc w zwiększaniu powiązań między krajami Afryki Północnej i Subsaharyjskiej w ramach inicjatywy możliwych szlaków migracyjnych.	2006

³¹ Propozycję podjęcia takich działań złożył w 2006 roku niemiecki minister Spraw Wewnętrznych, Otto Schyli. Jego plan przewidywał wyekspediowanie zespołu okrętów, którym pod auspicjami UE dowodzić będą Niemcy. Te unijne siły morskie wraz z libijską strażą graniczną przystąpiły do kontroli Morza Śródziemnego z zadaniem zapobiegania fali nielegalnej imigracji. Podkreślić należy, że koncepcja ta miała dużo cech wspólnych z realizowaną przez NATO od 2003 roku operacją *Active Endeavour*.

1	2
Zorganizowanie w Wiedniu konferencji w sprawie roli bezpieczeństwa wewnętrznego w stosunkach UE z jej sąsiadami.	maj 2006

Źródło: *Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego* – dok. 15744/05 ASIM 66 RELEX 761, 13.12.2005. *Aneks do Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii* przyjętej w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 w Brukseli.

4. Polska a przeobrażenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w XXI wieku

Budowa mocarstwowej pozycji Unii poprzez jej aktywność w sferze polityki stabilizacji sytuacji międzynarodowej wymaga wdrożenia i utrzymania propozycji zawartych w projekcie Traktatu. Dotyczy to zwłaszcza projektów wspólnej obrony (artykuł I-40 paragraf 2)³², i zacieśniania – w okresie przejściowym – współpracy (artykuły I-15, paragraf 2 i I-40, paragraf 6)³³. Zgodnie z tymi zapisami zainteresowane państwa mogą wręcz tworzyć wspólne struktury wojskowe³⁴.

Przyjęcie tego założenia stawia przed Polską określone wyzwanie w sferze funkcjonowania państwa w strukturach europejskich i transatlantycznych. Realizując zasadniczy cel swej polityki, zmierzający do zapewnienia bezpiecznego rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz integralności terytorialnej państwa w strukturach europejskich i transatlantycznych³⁵, musi aktywnie uczestniczyć w tych procesach. Skuteczna jego realizacja powoduje, iż polska polityka musi odnosić się do planów rozwoju *Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. W praktyce sprowadza się to do reakcji na konkretne przedsięwzięcia, realizowane w trzech wzajemnie przenikających się sferach: geopolitycznej, militarnej i finansowo-ekonomicznej.

I. Sfera geopolityki

Pierwszoplanową kwestią w sferze politycznej pozostaje problem miejsca Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w całokształcie procesów integracji europejskiej

³² „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej. Doprowadzi ona do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zdecydowała. W takim przypadku zaleca ona Państwu Członkowskiemu przyjęcie takiej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

³³ „Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz wykonują akty przyjęte przez Unię w tej dziedzinie. Powstrzymują się od działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności”. Tak długo, jak nie będzie decyzji Rady Europejskiej w sprawie „polityki bezpieczeństwa”, tak długo poszczególne Państwa Członkowskie UE, które w sprawie swojej obronności „przyjęły większe wzajemne zobowiązania” będą mogły „ustanowić współpracę strukturalną w ramach Unii”.

³⁴ Artykuł I-40 paragraf 7.

³⁵ Takie kierunki określono między innymi w *Informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej*. Zobacz w *Materiały i dokumenty*, www.msz.gov.pl. Podobne wnioski zawarte zostały w części I i II *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*.

skiej. Dla Rzeczypospolitej, z racji jej proamerykańskiego stanowiska najważniejszą kwestią bez wątpienia jest zakres jej oddziaływania. Z punktu widzenia polskiej racji stanu za pozytywne uznać należy stanowisko Unii, uznające wieloaspektowość wyzwań bezpieczeństwa i konieczność wykorzystywania różnych środków do ich likwidacji. Z tego względu, za zasadne uznać należy dalsze traktowanie ESDP jako integralnej części Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Polska powinna więc opowiadać się za utrzymaniem rozwiązania, iż CFSP „obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony [...]”.

Bezdiskusyjnie, skuteczność podejmowanych działań uzależniona jest od spójności CFSP oraz skłonności do pełnej akceptacji jej kierunków przez państwa członkowskie. Zaś wręcz warunkiem *sine qua non* powodzenia tych rozwiązań jest dalsza jej instytucjonalizacja na bazie artykułu 25 Traktatu. Jego zapisy dają prawo Radzie UE upoważnienia Komitetu Politycznego „do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją”. Tym samym, za konieczne uznać należy utworzenie Rady UE na szczeblu ministrów obrony oraz pełne podporządkowania ESDP Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB. Za zasadne należy również uznać ponowne odrzucenie koncepcji zmierzających do nadania Wysokiemu Przedstawicielowi prawa inicjatywy w kwestiach dotyczących operacji rozwiązywania konfliktów czy powołania Zastępcy odpowiedzialnego za Obronę (*Deputy High Representative responsible for Defence*).

Tabela 5

Zakres przeobrażeń instytucjonalnych ESDP, które powinny zostać adaptowane w nowej wersji Traktatu Konstytucyjnego

Propozycja zmian	Zakres przeobrażeń
Utworzenia Rady UE na szczeblu ministrów obrony (<i>Defence Council</i>)	Ministrowie Obrony mieli zaprzestać konsultacji w ramach Rady ds. Ogólnych. Ich Kompetencje Rady miały sprowadzać się do monitorowania i oceny realizacji zobowiązań państw członkowskich w sferze EBBiO.
Uznanie Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB za instytucje odpowiedzialną za EPBiO	Nadanie Wysokiemu Przedstawicielowi: <ul style="list-style-type: none"> – prawa inicjatywy w kwestiach dotyczących operacji rozwiązywania konfliktów, – prawa przedkładania Radzie propozycji przeprowadzenia określonych typów operacji i środków zapewniających jej realizację, – prawa do kierowania i koordynowania (przy zachowaniu zwierzchnictwa Rady UE) działań UE w odniesieniu do sfery bezpieczeństwa.
Stworzenie systemu kontroli nad kształtem EPBiO	Wprowadzono dwuszczeblowy system kontroli parlamentarnej. <p>Parlament Europejski:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ma być informowany o wszelkich kwestiach dotyczących WPZiB, – posiada prawo pytania Rady UE i formułowania zaleceń pod jej adresem, – może przeprowadzić coroczną debatę o postępach w realizacji WPZiB. <p>Parlamenty narodowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> – decydują wysłaniu sił zbrojnych do operacji poza granicami kraju, – mają prawo do przeprowadzania wspólnych posiedzeń komisji obrony (z możliwością uczestnictwa w nich przedstawicieli PE).

Źródło: Opracowanie własne.

W tym aspekcie istotny problem stanowi zakres *misji petersberskich*. Przede wszystkim konieczne jest przekształcenie zakresu i form oddziaływania w sferze oddziaływania międzynarodowego. W tym przypadku ponownie należy zaakceptować rekomendacje Grupy Roboczej. Zmierzają one do adaptacji części rozwiązań obowiązujących w NATO, co w naturalny sposób podkreślać będzie związki transatlantyckie i umożliwi ewentualną współpracę nie tylko w wymiarze politycznym, ale również militarnym, w odniesieniu do misji stabilizacyjnych czy innych form reagowania kryzysowego poza obszarem traktatowym.

Tabela 6

Zakres zadań sił UE i NATO w poszczególnych formach działań stabilizacyjnych

Zakres działań	Formy oddziaływania w ramach misji petersberskich	Formy oddziaływania w ramach NATO
Wczesne ostrzeganie, budowanie środków zaufania i bezpieczeństwa	Zapobieganie konfliktom	Zapobieganie konfliktom
Wspólne operacje rozbrojeniowe, w tym niszczenie broni oraz programy kontroli zbrojeń	Wspólne operacje rozbrojeniowe	Utrzymywanie pokoju
Wojskowa pomoc i doradztwo, w tym współpraca z siłami zbrojnymi państw trzecich, organizacji regionalnych w rozwijaniu demokratycznych sił zbrojnych, wymiana dobrych doświadczeń	Zapobieganie konfliktom	Zaprowadzanie pokoju
Stabilizacja po zakończeniu konfliktu	Budowanie pokoju	Budowanie pokoju
Wsparcie państw trzecich, na ich prośbę	Operacje stabilizacyjne	Operacje stabilizacyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Rozwiązaniem niezgodnym z polskim interesem narodowym jest natomiast koncepcja prowadzenia operacji antykryzysowych przy wykorzystaniu zasady *konstruktywnego wstrzymania się* (*implicit support or the constructive abstention*). W tym przypadku za zasadne uznać należy jego całkowite zarzucenie, gdyż może to prowadzić do „amerykanizacji” Unii. Pozwala to na indywidualizację podejmowanych działań w sferze międzynarodowej, nawet budowę *Koalicji Ad Hoc* spośród grona niektórych członków Unii i państw trzecich, zainteresowanych uzyskaniu wpływu na danym obszarze. Tym bardziej, że zastosowanie prawa konstruktywnego wstrzymania się od głosu jest równoznaczne z nieuczestniczeniem w samej operacji³⁶.

Podobne kontrowersje wzbudza wizja objęcia zakresem *misji petersberskich* problematyki obrony obszaru Unii przed atakami pozamilitarnymi, w tym atakami terrorystycznymi oraz likwidacji skutków katastrof naturalnych i wywołanych przez działanie człowieka. Podstawą tej współpracy państw członkowskich mają być bilateralne deklaracje *o solidarności i zbiorowym bezpieczeństwie*, potocznie nazywane *klauzulami wzmocnionej współpracy i solidarności*³⁷.

³⁶ Za złe rozwiązanie uznać należy także propozycję, zakładającą możliwość późniejszego przystąpienia do takowej operacji.

³⁷ *Klauzula solidarności* jest swoistym uzupełnieniem klauzuli współpracy i określa zasady reakcji na zdarzenia będące konsekwencją ataków terrorystycznych, katastrof naturalnych i wywołanych przez oddziaływania człowieka.

Dla Polski sama *klauzula solidarności* i jej zakres nie stanowi istotnego zagrożenia. Zakłada ona bowiem możliwość udzielenia państwu członkowskiemu wszechstronnej pomocy przy zapewnieniu wykorzystania „wszystkich instrumentów, jakie Unia może zmobilizować”. Zaś zakres tej pomocy sprowadza się do „zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu, ochrony ludności cywilnej i demokratycznych instytucji oraz wsparcia Państwa Członkowskiego na jego terytorium w radzeniu sobie ze skutkami możliwego ataku terrorystycznego”. Tym samym, w praktyce, pozwala ona na wykorzystanie sił przewidywanych do realizacji *misji petersburskich* oraz ewentualne udzielenie pomocy wywiadowczej, politycznej czy prawnej.

Inaczej natomiast przedstawia się kwestia wykorzystania zapisów *klauzuli solidarności* do realizacji wizji *wzmocnionej współpracy*. Proponowane rozwiązania, by w przypadku wystąpienia ataku na państwo członkowskie można było uruchomić procedurę reagowania kryzysowego, zmierzają wprost do realizacji koncepcji *zbiorowej obrony*. Zalecany proces reakcji państw członkowskich prowadzi do ich zróżnicowania. Takie rozwiązanie prowadzi do nawiązania współpracy i perspektywicznego przekształcenia WPBiO w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Union*). Tym samym problematycznym staje się zakres funkcjonowania NATO w Europie.

Za największą wadę tego rozwiązania uznać należy możliwość rezygnacji z zasady obowiązkowego pełnego uczestnictwa i współpracy w sferze obrony. W wariantcie tym koncepcja *wzmocnionej współpracy* umożliwia jej budowę w gronie zainteresowanych państw, a tym samym wyklucza automatyczne stosowanie zasady *zbiorowej obrony*. Przedstawione uwarunkowania powodują, że w interesie Polski jest podtrzymanie kompromisowej propozycji w postaci zapisu o zarzuceniu planów przekształcenia Unii Europejskiej w sojusz wojskowy i ustanowieniu „ściślejszego typu współpracy w sprawach obrony [i...] wyposażenia jej w instrumenty konieczne do obrony jej celów i wartości oraz do wnoszenia wkładu w pokój i stabilizację na świecie, w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego”³⁸. Realizując ten cel wykorzystać należy zastrzeżenia, podnoszone przez państwa prowadzące politykę neutralności (Austria³⁹, Finlandia, Irlandia, Szwecja) lub opowiadających się za prymatem rozwiązań gwarantowanych zapisami art. V Traktatu Północnoatlantyckiego (Wielka Brytania).

Dosyć powszechna akceptacja tego rozwiązania stwarza określone implikacje dla Polski. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem jest aktywne włączenie się w obydwie procesy, przy jednoczesnej próbie „odwrócenia” koncepcji *wzmocnionej współpracy*. Popierając te propozycje oraz fakt rozszerzenia zakresu *misji petersburskich* Polska powinna domagać się także instytucjonalizacji⁴⁰ klauzul *wspólnej obrony* oraz *solidarności*. Jest to o tyle oczywiste i uzasadnione stanowisko, gdyż równocześnie należy dokonać rewizji zapisu artykułu 27B Traktatu Nicejskiego, który wykluczał kwestie

³⁸ Takie stwierdzenie zamieszczone zostało w Raporcie Końcowym VIII Grupy Roboczej.

³⁹ Autor świadomie nie rozróżnia tu kraju o statusie państwa neutralnego, jakim jest Austria i prowadzących taką politykę.

⁴⁰ Pod pojęciem tym rozumiem konieczność wprowadzenia określonych procedur podejmowania decyzji oraz utworzenia jednolitych struktur kierujących.

związane z polityką zewnętrzną oraz sprawami bezpieczeństwa i obronności z procedur ścisłej współpracy państw członkowskich. Polskie propozycje zmierzać powinny do ich przekształcenia z planów budowy systemu obrony kilku państw w szeroki sojusz pod auspicjami Unii Europejskiej mający na celu poszerzenie strefy stabilności i minimalizacji zagrożeń terrorystycznych poprzez nadanie tym porozumieniom otwartego charakteru. Pozwoli to na stopniowe włączenie się w ten proces innych państw, zwłaszcza Rosji i Ukrainy oraz państw śródziemnomorskich. Dzięki temu klauzule te będą etapem końcowym procesu wzmocnionej współpracy. Równocześnie dzięki nim zostanie rozszerzona strefa stabilności na zewnątrz granic Unii Europejskiej, a więc i Polski.

II. Sfera militarna

Politycy europejscy mają świadomość, iż o skuteczności podejmowanych działań w sferze bezpieczeństwa decyduje fakt posiadania zarówno odpowiednio przygotowanych sił zbrojnych, jak i cywilnych środków reagowania kryzysowego. Pierwszoplanową sprawą jawi się kwestia dowodzenia operacją oraz zakres i termin poprawy zdolności wojskowych UE. Z tego względu integralnym elementem tych procesów jest dążenie do szybkiego ograniczenia „luki technologicznej” pomiędzy militarnymi zdolnościami Stanów Zjednoczonych a Europy. Został on oparty na helsińskich decyzjach wzmacniania zdolności militarnych UE. Opracowany na przełomie 2002 i 2003 roku kwestionariusz potrzeb pozwolił na określenie wielkości europejskiego kontyngentu sił reagowania oraz kierunków działań umożliwiających poprawę zdolności operacyjnych UE (*European Capabilities Action Plan – ECAP*). W sferze operacyjnej Katalog Poprawy Zdolności 2003 (*Helsinki Progress Catalogue 2003*) został zastąpiony przez *Cel Operacyjny 2010 (2010 Headline Goal)*. Proklamowany przez Radę Europejską 14 czerwca 2004 r. kładzie większy nacisk na aspekt jakościowy budowy potencjału obronnego, ale nadal uwzględnia kwestię uzyskania pełnych zdolności bojowych poprzez:

- przygotowanie wariantowych planów użycia sił i wyznaczenie potencjalnych dowództw;
- zdefiniowanie sił i ich przygotowania do realizacji operacji oraz jednoznacznych zasad ich użycia;
- powszechne wprowadzenie interoperacyjności i standaryzacji;
- przygotowanie niezbędnych środków administracyjnych, logistycznych i finansowych;
- zakup środków transportu strategicznego do sprawnego przemieszczania sił w rejon kryzysu⁴¹.

Rozszerzenie zakresu *misji petersberskich* powoduje, iż niezbędne jest wprowadzenie konkretnego scenariusza reagowania kryzysowego i przedsięwzięć z zakresu walki z terroryzmem. Takowe procedury, wprowadzające aż sześćdziesiąt dziewięć różnorodnych zasad zwalczania terroryzmu zostały opracowane, jednakże problem dotyczy

⁴¹ <http://www.pism.pl/biuletyn>, 17.04.2004.

gotowości do ich pełnej realizacji. W tym aspekcie kontrowersje wzbudzała przede wszystkim kwestia rozdzielności zadań i spójność dowodzenia pomiędzy wojskowymi i cywilnymi kontyngentami Unii Europejskiej. Kontrowersje dotyczyły zarówno kompetencji dowództwa operacji, samych procedur dowodzenia tymi komponentami czy prawnych konsekwencji użycia poszczególnych komponentów. Jedynym, rozwiązaniem problemem jest wyłącznie kwestia politycznej kontroli nad przebiegiem i charakterem operacji. Zapewnić ma ją Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, który – działając „w bliskim i stałym kontakcie z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa” – umożliwi utrzymanie kontroli nad przebiegiem operacji państwom członkowskim⁴².

Osobnych rozważań wymaga także kwestia spójności procesu planowania operacyjnego oraz dowodzenia operacją, bez względu czy obejmować ona będzie obszar pozaunijny, czy też realizowana będzie na terenie traktatowym. W trakcie dotychczasowych dysput proponowano by proces dowodzenia unijnymi siłami reagowania kryzysowego został oparty na:

- jednym z narodowych dowództw (Francji, Włoch, Republiki Federalnej Niemiec, Grecji lub Wielkiej Brytanii);
- strukturach NATO;
- narodowym dowództwie „*EU Member State-Led Operation* – państwa kierującego operacją” w wypadku konieczności natychmiastowego jej przeprowadzenia.

Spośród rozpatrywanych koncepcji dla Polski najlepszym rozwiązaniem jest wdrożenie drugiej opcji. Jest ona obecnie możliwa do realizacji, gdyż na mocy Porozumienia Ramowego *Berlin Plus* z 14 marca 2003 roku Unia uzyska możliwość samodzielnego reagowania kryzysowego z odwołaniem się do wspólnych zasobów i zdolności NATO, zwłaszcza środków dowodzenia i kontroli. Jednakże do czasu zakończenia procesu budowy tej struktury konieczne wydaje się zaakceptowanie, lansowanej przez Niemcy, Francję, Włochy i Grecję, planów umożliwiających natychmiastową reakcję Unii Europejskiej poprzez przeprowadzenie szybkiej operacji antykryzysowej przez jeden lub kilka krajów członkowskich – w oparciu o struktury dowodzenia *EU Member State-Led Operation*⁴³.

Koncepcja aktywnego uczestnictwa w operacjach antykryzysowych narzuca obowiązek utrzymywania kontyngentów zbrojnych w gotowości do realizacji zadań. Podstawą unijnych sił zbrojnych mają stać się Grupy Bojowe UE (*Battle Groups EU*). Stanowią je małe związki taktyczno-bojowe, przygotowane do rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Zgodnie z propozycją „*Europejskiego Trójkąta Strategicznego*”⁴⁴ Unia ma posiadać od siedmiu do dziewięciu grup bojowych o sile ok. 1500 żołnierzy każda, zdolnych do działania w ciągu 10–15 dni.

⁴² W nagłych przypadkach Wysoki Przedstawiciel ma prawo podejmowania niezbędnych decyzji, które jednak podlegają kontroli Rady UE. Rada otrzymuje również regularne sprawozdania z działań podejmowanych przez Wysokiego Przedstawiciela.

⁴³ Bez względu na system dowodzenia przyjęto również zasadę, iż operacje *stricto* wojskowe lub wojskowe w początkowym stadium finansowane będą ze specjalnego funduszu, tworzonego ze składek państw członkowskich. Natomiast operacje obejmujące cywilne środki antykryzysowe finansowane byłyby z budżetu Wspólnot Europejskich.

⁴⁴ Tworzą go Francja, Niemcy i Wielka Brytania.

Koncepcja stworzenia małych i szybkich europejskich związków taktyczno-bojowych zdolnych do rozwiązywania sytuacji kryzysowych została zainicjowana na szczycie brytyjsko-francuskim 4 lutego 2003 r. w Le Tourquet. Propozycja ta została skonkretyzowana na spotkaniu londyńskim przedstawicieli obu krajów 24 października 2003 r. W lutym 2004 r. Francja, Niemcy i Wielka Brytania przedstawiły projekt trójstronnej koncepcji, która zakładała budowę struktury adekwatnej do Sił Odpowiedzi NATO. Zgodnie z założeniem, jednostki te mają charakter wielo- lub czysto narodowy i są szybkimi (gotowość operacyjna ich części to 48 godzin) oraz mobilnymi związkami operacyjnymi zdolnymi do użycia w sytuacjach kryzysowych. Pierwsza Grupa Bojowa UE uzyska zdolność do działania na początku roku 2008. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż są one tworzone w oparciu o doświadczenia NATO, będą mogły współpracować z siłami NATO *Response Forces* – *NRF*, a nade wszystko ich ewentualne użycie ma być zasadniczo uwarunkowane mandatem Narodów Zjednoczonych.

Uznać należy, że taka koncepcja budowy sił reagowania UE jest zgodna z polskim interesem narodowym. Prowadzi to z jednej strony do urealnienia rzeczywistej siły operacyjnej ESDP oraz – przy wszystkich ograniczeniach natury politycznej – wzmocnienia komponentu europejskiego w NATO. Z tego względu Polska poparła inicjatywę utworzenia Grup Bojowych i – wraz z Niemcami, Słowacją, Litwą oraz Łotwą – podpisała w Brukseli porozumienie o utworzeniu unijnej grupy bojowej szybkiego reagowania, która osiągnie gotowość operacyjną w pierwszej połowie 2010 roku⁴⁵.

Uznając za pożądane szybkie przygotowanie europejskiego kontyngentu, Polska powinna domagać się również podjęcia decyzji, iż Grupy Bojowe nie będą ostatecznym elementem tego kontyngentu. Europejskie Siły Interwencyjne muszą być przygotowane do obrony strategicznych interesów UE, czyli posiadać adekwatny do tych zadań potencjał zbrojny. Z tego względu Grupy Bojowe muszą być traktowane za jednostki o charakterze bazowo-wyjściowym, stanowiące podstawę dla większych związków operacyjno taktycznych.

Tabela 7

Skład Grup Bojowych Unii Europejskiej

Państwo		Data organizacji
GRUPY NARODOWE		
Francja		od 2007 r. ⁴⁶
Wielka Brytania		od 2007 r.
Włochy		do 2010
Hiszpania		do 2010
NARODOWE GRUPY BOJOWE PRZEWIDZIANE DO ZADAŃ SZCZEGÓLNYCH		
Państwo	Rodzaj wykonywanych zadań	Data organizacji
Francja	Mobilna Kwatera	do 2010
Cypr	Grupa Sanitarna	do 2010
Grecja	Centrum Koordynacyjne Transportu Morskiego	do 2010
Litwa	Grupa uzdatniania wody pitnej	do 2010

⁴⁵ Porozumienie w tej kwestii podpisano 13 listopada 2006 r.

⁴⁶ Informacje ze środków masowego przekazu. Mogą ulec zmianie (zastrz. autora).

GRUPY WIELONARODOWE	
Państwa organizujące	Data organizacji
Francja, Belgia	od 2007 r.
Wielka Brytania, Holandia	od 2007 r.
Niemcy, Francja, Belgia, Luxemburg (ew. Hiszpania)	do 2010 r.
Niemcy, Austria, Czechy	od 2007 r.
Polska, Niemcy, Słowacja, Łotwa, Litwa	od 2010 r.
Niemcy, Holandia, Finlandia	od 2007 r.
Włochy, Węgry, Słowenia	od 2007 r.
Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia	od 2007 r.
Finlandia, Szwecja, Norwegia	od 2007 r.

Źródło: Opracowanie własne.

W sferze współpracy militarnej najmniej kontrowersji budzi propozycja zastosowania zasady, iż warunkiem uczestnictwa w polityce obronnej UE jest spełnienie minimalnych kryteriów dotyczących potencjału wojskowego. Problem ten jest ściśle związany z problematyką współpracy przemysłu zbrojeniowego. W tym aspekcie niezwykle istotnym wyzwaniem jest zakres uczestnictwa wszystkich państw członkowskich we wspólnej polityce zbrojeniowej i współuczestnictwie w programach zbrojeniowych. Bez wątplenia pozytywnym tej współpracy jest konsolidacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Jednak doświadczenia z produkcją Eurofighter'a oraz Airbus'a⁴⁷ jednoznacznie dowodzą, że spory prestiżowo-kompetencyjne mogą doprowadzić do fiaska tej – ważnej i potrzebnej – inicjatywy. W tej sytuacji priorytetową kwestią jawi się status Agencji UE do spraw Uzbrojenia⁴⁸ i jej rola w koordynowaniu programów uzbrojeniowych. Polska powinna domagać się by stała się ona nie tylko forum międzynarodowej współpracy, funkcjonującym na zasadzie dobrowolnego udziału. Za niezbędne uznać należy określenie jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w realizacji programów oraz znacznej samodzielności. Bez wątplenia Agencja powinna realizować takie cele, jak:

- promowanie polityki harmonizacji reguł wytwarzania sprzętu wojskowego w państwach członkowskich UE;
- wspieranie badań w dziedzinie obronności, obejmujących także wojskowe systemy kosmiczne;
- wzmocnienie przemysłowych i technologicznych podstaw sektora obronnego.

Równocześnie powinna działać na warunkach rynkowych, a zakres uczestnictwa poszczególnych koncernów narodowych musi być uzależniony od ich pozycji na rynku, a nie posiadanych wpływów politycznych.

⁴⁷ Spory co do zakresu udziału poszczególnych koncernów spowodowały znaczne zwiększenie ceny (Eurofighter) oraz opóźnienia w produkcji (Airbus). Paradoksalnie konsolidacja przemysłu lotniczego i próby realizacji wspólnych projektów doprowadziły do wzmocnienia pozycji amerykańskich koncernów i ich oferty samolotów wojskowych i cywilnych.

⁴⁸ Proponowano dla niej różne nazwy: *Wspólna Agencja Uzbrojenia* (*Common Armaments Agency*), *Agencja Europejskiego Bezpieczeństwa i Badań Obronnych* (*European Security and Defence Research Agency*).

Reasumując, Unia Europejska przedstawiając odmienną od amerykańskiej, wizję globalnego oddziaływania zyskała poparcie społeczności międzynarodowej. Szczególne znaczenie miał tu fakt jej postrzegania jako organizacji o charakterze niemilitarnym i ograniczonych aspiracjach do dominacji w regionach prowadzenia misji. Między innymi z tego względu stwierdzić należy, iż odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego stanowiło dotkliwy cios dla prób budowy jej mocarstwowej pozycji. Bez względu na kontrowersje, związane z poszczególnymi aspektami procesu instytucjonalizacji, wizja międzynarodowej aktywności pozwalała na uzyskanie przez Unię Europejską pozycji istotnego gracza na globalnej scenie politycznej. Umożliwiła także zwiększenie poziomu stabilizacji na kontynencie europejskim. Zakres podejmowanych przedsięwzięć zakłada bowiem realizację trójtorowych działań, obejmujących:

- 1) kształtowanie ładu międzynarodowego w oparciu o zasadę multilateralizmu;
- 2) budowę strefy bezpieczeństwa „wokół” obszaru Unii Europejskiej⁴⁹;
- 3) tworzenie systemu i budowę potencjału pozwalającego na samodzielne podjęcie działań ograniczających możliwość wystąpienia zagrożenia⁵⁰.

Gwoli ścisłości podkreślić jednak należy, że największy problem stanowiły jednak spory wewnętrzne, dotyczące ewentualnego powiększenia budżetów obronnych w trakcie realizacji konkretnej misji, trudności w realizacji programów transformacji sił zbrojnych, a zwłaszcza ich przekształcenia w siły ekspedycyjne oraz nieskuteczność systemu uzupełnienia braków i niedoborów.

⁴⁹ Konieczność udziału UE w rozwiązywaniu istniejących konfliktów bez względu na ich umiejscowienie geograficzne, ale ze szczególnym uwzględnieniem sąsiadów Unii.

⁵⁰ Działania takie jak zwalczanie zorganizowanej przestępczości, terroryzmu czy przemytu broni konwencjonalnej, jak i typu ABC mają zostać uzupełnione podejmowaniem akcji humanitarnych oraz typu „zarządzania kryzysami”, w których przyjmuje się pełne spektrum działania, od instrumentów nacisku ekonomicznego, przez rozwiązania polityczne aż po użycie sił militarnych w celu siłowego zagwarantowania ochrony porządku publicznego w rejonie konfliktu.