

# Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Roman Kuźniar

Losy powołanej do życia w końcu lat 90. poprzedniego stulecia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony są znakomitą ilustracją ewolucji ambicji międzynarodowych Unii Europejskiej. Po zakończeniu zimnej wojny Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG, „wspólny rynek”) rozwinęła się w Unię Europejską m.in. po to, aby silniej integrować większość państw starego kontynentu oraz aby skutecznie kształtować jej bliższe i dalsze otoczenie zgodnie z jej wartościami i interesami. Kryzys wszechogarniającej ambicji UE pod koniec pierwszej dekady naszego stulecia stał się równocześnie kryzysem nowo tworzonej ESDP (później CSDP). O ile Unia Europejska przetrwa zapewne obecny kryzys, choć największym stojącym przed nią wyzwaniem w przewidywalnej przyszłości będzie utrzymanie integracyjnego „stanu posiadania”, o tyle jej polityka bezpieczeństwa i obrony w przewidywalnej przyszłości nie stanie się tym, czym chciano, aby była w chwili jej narodzin. Pozostanie raczej świadectwem bolesnego fiaska ambicji uczynienia z UE „globalnego mocarstwa” oraz świadkiem zmierzchu międzynarodowej pozycji Europy.

## Przesłanki

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony powstała jako rezultat kilku nakładających się i wzmacniających zarazem czynników, które pojawiły się w koniunkturze międzynarodowej ostatniej dekady ubiegłego wieku. Pierwszym z nich był osiągnięty wtedy poziom integracji w łonie UE, który logicznie czynił ją wspólnotą odpowiedzialną za bezpieczeństwo całego zajmowanego przez nią (jej państwa członkowskie) obszaru oraz jego otoczenia. Wspólnota zmierzała w tym kierunku niemal od chwili jej powstania, a skok integracyjny, którego przejawem było utworzenie Unii Europejskiej nieuchronnie implikował jej dopełnienie wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Po drugie, naturalne pragnienie uzyskania przez UE polityczno-międzynarodowej autonomii wobec Stanów Zjednoczonych musiało obej-

mować także pewną samodzielność w sferze bezpieczeństwa. Tak długo, jak Europa była protektoratem USA w tej sferze, tak długo nie można było mówić o jej dojrzałości międzynarodowej. „Wybicie się Europy na niepodległość” musiało się wiązać z wzięciem odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo. Koniec zimnej wojny, czyli zniknięcie zagrożenia ze strony Związku Sowieckiego, dawało taką możliwość. I wreszcie po trzecie, jeśli Europa chciała zachować wpływ w nowym porządku międzynarodowym, wpływ na jego kształt, czyli sposób i kierunek ewolucji, musiała dysponować także „twardymi” argumentami potencjału. Silnie rozwiniętą i atrakcyjną *soft power* musiała uzupełnić *hard power*. Bez tego Europa, jej głos, nie byłyby poważnie brane pod uwagę przez resztę świata, a zwłaszcza przez nowe mocarstwa, dla których potęga, znaczenie czy wpływy były pochodną *hard power*. UE nie mogła tego ignorować. Żadne z mocarstw starej Europy nie mogło się równać swym potencjałem militarnym z USA, Chinami czy Rosją. UE mogła zbudować porównywalny potencjał – dla własnego bezpieczeństwa, dla stabilizowania sytuacji w otoczeniu, dla podejmowania operacji służących przywracaniu pokoju w innych częściach świata<sup>1</sup>.

Nie ma nic bardziej oczywistego niż europejska polityka bezpieczeństwa i obrony jako wyraz samodzielności Europy w tej sferze. Było to wszakże marzenie Europejczyków od wieków. Już pierwsze plany wiecznego pokoju lub federacji Europy motywowane były przede wszystkim potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa państwom i narodom Europy, zarówno w ich stosunkach wzajemnych, jak i w obliczu zagrożeń zewnętrznych; początkowo chodziło o obronę przed najazdami tureckimi. O konieczności jedności Europy oraz wyposażenia się w siłę zdolną utrzymywać pokój wewnętrzny i stawiać czoła najeźdźcom z południa czy wschodu pisali m.in. król Jerzy z Podiebradu, Erazm z Rotterdamu, książę de Sully, opat de Saint Pierre i najbardziej proroczo powstaniec listopadowy oraz świetny przyrodnik Wojciech Bogumił Jastrzębowski. Wspólna obrona czy wspólna armia to był jeden ze stałych punktów tych propozycji. Wprawdzie pierwszy w historii system bezpieczeństwa zbiorowego, czyli Liga Narodów, powstał z inicjatywy amerykańskiego prezydenta, lecz był on zbiorczą emanacją, proponowanych od XIV w. przez europejskich myślicieli i władców, planów wiecznego pokoju. Do II wojny światowej kończyło się na projektach i marzeniach. Zniszczenie i upokorzenie Europy, które dokonało się za sprawą rezultatów tego kon-

<sup>1</sup> D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003.

fliktu było impulsem na rzecz zawiązania realnych już porozumień obronnych między państwami Europy Zachodniej. Europa Środkowo-Wschodnia została zaanektowana przez Związek Sowiecki jako część jego bloku i nie miała szans uczestniczenia w tych inicjatywach. Zresztą były one podejmowane właśnie dlatego, że blok sowiecki stanowił zagrożenie dla wolności i tożsamości narodów Europy Zachodniej. Po Pakcie Brukselskim przysłała Europejska Wspólnota Obronna, której projekt jednak upadł (1953–1954 r.), a ostatecznie Unia Zachodnioeuropejska (UZE) w 1954 r. Ta ostatnia jednak nie mogła stać się prawdziwym systemem bezpieczeństwa i obrony krajów, które ją utworzyły, bowiem w obliczu skali zagrożenia ze strony Związku Sowieckiego Europa Zachodnia musiała w czasach zimnej wojny szukać schronienia pod skrzydłami Stanów Zjednoczonych czyli Sojuszu Północnoatlantyckiego obejmującego obie części Zachodu: Europę Zachodnią i Amerykę Północną.

Dopiero po zakończeniu zimnej wojny możliwe było podjęcie przez – już zbudowaną pod amerykańskim parasolem – Wspólnotę/Unię Europejską próby zbudowania w jakiejś formie autonomicznych, europejskich zdolności w sferze bezpieczeństwa i obrony. Początkowo szukano tego przez NATO (próba utworzenia europejskiej tożsamości w tej dziedzinie w łonie Sojuszu, ESDI) oraz UZE. Te próby okazały się z wielu względów niesatysfakcjonujące i zakończyły się niepowodzeniem. Katalizatorem dla nich było doświadczenie wojny w byłej Jugosławii. Kiedy zawiodły dyplomatyczne wysiłki zaprowadzenia nad tym konfliktem, konieczne okazało się odwołanie do użycia siły. UE nie była w stanie tego uczynić, ponieważ nie dysponowała własnymi zdolnościami w tej dziedzinie. Jedynym instrumentem tego rodzaju był nadal Sojusz Północnoatlantycki pozostający pod względem decyzji i zdolności wojskowych w rękach Amerykanów. USA po doświadczeniu somalijskim długo opierały się europejskim (zwłaszcza Francji i Wielkiej Brytanii) namowom militarnego zaangażowania w zatrzymanie wojny w Jugosławii. Kiedy jednak w końcu się zdecydowały, to po pierwsze czyniły to bez oglądania się na partnerów z Europy, a po drugie, po całym Zachodzie rozlał się lament, że Europa nie zdała egzaminu, że potrafi „tylko gadać”, a gdy przychodzi „co do czego”, to tylko Stany Zjednoczone potrafią wziąć na siebie odpowiedzialność i tylko na nie można liczyć w sprawach europejskiego bezpieczeństwa.

Szczególnie dotkliwe dla Unii Europejskiej było doświadczenie kryzysu w Kosowie i interwencji NATO przeciwko Federalnej Republice Jugosławii

wiosną 1999 r. Wprawdzie większość państw UE (i kandydujących) poparła tę interwencję, lecz jej strategię narzucili Amerykanie, którzy stosując zasadę „zero strat własnych” (czyli ograniczenie się do ataków z powietrza) doprowadzili do karykatury interwencji humanitarnej. Ponadto, interwencja nie miała autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Zresztą, niezależnie od oceny przebiegu i skutków tej operacji, Europie ponownie wypomniano, że w sprawach bezpieczeństwa na kontynencie pozostaje uzależniona od USA. Można sądzić, że to doświadczenie wywołało w Unii Europejskiej wielką determinację, aby skończyć z tym uzależnieniem oraz wybić się na strategiczną, jeśli nie zupełną niezależność, to przynajmniej dojrzałość i wystarczalność w operacjach takich, jakie prowadzono w byłej Jugosławii i jakie przecież były w zasięgu Unii. Tej ambicji sprzyjał reformatorski ferment w samej UE, która przygotowując się do wielkiego rozszerzenia, przeprowadzała jednocześnie równie wielki projekt pogłębienia integracji oraz objęcia przez nią nowych obszarów. Znalazło to wyraz w traktatach amsterdamskim i nicejskim, a w jeszcze większym stopniu miało się ujawnić tylko w trochę późniejszym traktacie konstytucyjnym (jego projekcie z 2003 r.).

## Wzlot

Inicjatywę w sprawie bezpieczeństwa i obrony ponownie wykazały Wielka Brytania i Francja. Dlatego ponownie, to te państwa dały początek zachodnioeuropejskim poczynaniom w tej sferze, podpisując w 1947 r. Traktat z Dunkierki, którego kontynuacją był Pakt Brukselski, a następnie UZE. W grudniu 1998 r. doszło w Saint Malo do historycznego spotkania prezydenta Francji Jacques'a Chirac'a z premierem Wielkiej Brytanii Tonym Blairem. Wprawdzie obaj przywódcy serdecznie się nie lubili, jednak uzgodnili ważną strategiczną decyzję. W podpisanej wspólnie deklaracji oświadczyli, że dla odgrywania wszechstronnej roli międzynarodowej UE musi być wyposażona w „autonomiczną zdolność do działań w sytuacjach kryzysów międzynarodowych, w tym dysponowanie siłą wojskową i możliwością jej użycia”. Obaj przywódcy zasygnalizowali tam także konieczność posiadania zdolności do oceny sytuacji, planowania strategicznego, sięgania do zasobów NATO, ale także budowy podstaw przemysłowych i technologicznych dla wspólnej polityki obronnej. Wprawdzie termin „obronna” był w tamtych warunkach nadużyciem, podtrzymywano bowiem prymat NATO jako sys-

temu obrony zbiorowej państw z obu stron północnego Atlantyku. Chodziło prawdopodobnie o zasygnalizowanie długofalowej perspektywy dla UE w tej dziedzinie. Brytyjsko-francuskie uzgodnienia z Saint Malo trafiły na bardzo podatny grunt w UE, która bez zwłoki już na kolejnym swoim szczycie, w Kolonii, w czerwcu 1999 r., wprowadziła do swego języka nowy termin: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Postanowiono działać szybko. Zgodzono się tam na utworzenie autonomicznej zdolności do prowadzenia działań opartych na wiarygodnym potencjale wojskowym. Miało się to wiązać z powołaniem odpowiednich organów i procedur. Działania wojskowe Unii miały być prowadzone zgodnie z Kartą NZ, dokumentami OBWE oraz Traktatem o UE (Maastricht). Chodziło przede wszystkim o działania w rodzaju misji petersberskich (UZE z 1992 r.) czyli operacje reagowania kryzysowego, ale także wymuszania pokoju. Miało powstać w tym celu stosowne zaplecze techniczno-organizacyjne, które postanowiono przejąć od UZE (która miała być docelowo włączona w system UE, czyli, inaczej mówiąc, zlikwidowana). Kolejne spotkania Rady Europejskiej przynosiły kolejne decyzje. W Helsinkach, w grudniu 1999 r., powołano obudowę instytucjonalną ESDP (Komitety polityczny i wojskowy oraz sztab wojskowy), a osobą odpowiedzialną za „rozruch” ESDP został wysoki przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana.

Podstawowe znaczenie dla wiarygodności Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony miało mieć jednak zbudowanie realnych zdolności wojskowych oraz podejmowanie operacji militarnych z prawdziwego zdarzenia. Wydawało się, że nie będzie o to łatwo, ponieważ nieoczekiwaną przeszkodą w rozwoju ESDP okazało się stanowisko Stanów Zjednoczonych. Już zaprzyjaźniona z UE administracja Billa Clintona wykazała daleko idącą powściągliwość wobec projektu ESDP, a nawet posuwała się do jego otwartej krytyki oraz inspirowania w łonie Unii swoistej politycznej dywersji. „Dywersją” zajęły się zwłaszcza państwa jeszcze niebędące członkami Unii, które z historycznych względów (zagrożenia rosyjskiego) w sprawach bezpieczeństwa wołały polegać raczej na Ameryce niż Europie. To one, w tym głównie Polska, przyjęły jako swoje stanowisko USA w tej sprawie wyrażone przez ówczesną sekretarz stanu Madeleine Albright w postaci formuły „3xnon”, czyli *non-decoupling, non-duplicating, non-discriminating*. Chodziło o nieodcinanie obrony europejskiej od NATO, o niedublowanie zasobów NATO i ESDP oraz o niedyskryminację członków NATO niebę-

dających jeszcze członkami UE w procesie tworzenia ESDP. Ponadto, część państw Unii tradycyjnie wolała polegać na związkach atlantyckich (Dania, Wielka Brytania), a dla innej części, o tradycjach neutralności (np. Austria, Irlandia, Szwecja), ten projekt nie miał większego znaczenia, ponieważ nie były one zwolennikami wyposażania Unii w zdolności wojskowe i prowadzenia przez nią operacji wojskowych z dala od jej granic.

Mimo tych wyjściowych trudności i oporów, Unia Europejska zadziwiająco szybko zorganizowała zdolności do podejmowania operacji typu ekspedycyjnego. Nie przeszkodziły jej w tym niezbyt realistyczne koncepcje a nawet decyzje (oraz towarzyszące im rozbieżności) odnoszące się do wielkości i natury tych zdolności. Dotyczyło to już przyjętego na początku prac nad ESDP tak zwanego europejskiego celu operacyjnego (*European Headline Goal*), który miał być osiągnięty do końca 2003 r. W tym terminie UE miała być zdolna do wystawienia sił reagowania kryzysowego wielkości 60 tys. żołnierzy, zdolnych do mobilizacji w ciągu 60 dni i mogących realizować określoną operację przez rok. W praktyce, uwzględniając konieczność rotacji i wypoczynku po misji, chodziło o siły znacznie większe. Równie optymistyczne były deklaracje państw członkowskich na rzecz utworzenia tych sił. Jeszcze w listopadzie 2000 r. zgłoszono do tych sił w sumie około 100 tys. żołnierzy, około 400 samolotów bojowych i około 100 okrętów. Szybko okazało się, że te ambitne cele trzeba było modyfikować „w dół”<sup>2</sup>.

Zanim to się jednak stało, Unia Europejska zrobiła jeszcze dwa ważne kroki, które zdawały się potwierdzać słuszność wcześniejszych decyzji i jej własną wiarygodność na tej drodze. Otóż wiosną 2003 r., działając na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa, przeprowadziła sprawnie w Kongo operację militarną „Artemida”, która powstrzymała rozwój sytuacji nieuchronnie zmierzającej do ludobójstwa na dużą skalę. Wprawdzie operacja została przeprowadzona przez mające pod tym względem duże doświadczenie siły francuskie i brytyjskie, lecz stało się to pod szyldem ESDP i wywołało zaskoczenie nawet w Waszyngtonie, w którym starano się wytwarzać przeświadczenie, że Europa nie jest zdolna do działania. Mniej więcej w tym samym czasie, UE przejmowała także od NATO operacje stabilizacyjne na obszarze byłej Jugosławii, a to przede wszystkim dlatego, że swoich żołnierzy z tych misji wycofywali Amerykanie dokonujący w 2003 r. inwazji Iraku. Ogólne wrażenie było wtedy krępujące: Stany Zjednoczone podejmujące

<sup>2</sup> P. Turczyński, *Potencjał wojskowy Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, Wrocław 2012.

wbrew społeczności międzynarodowej, wielkim nakładem sił zbrojną agresję, destabilizując w ten sposób sytuację na „szerszym Bliskim Wschodzie”, a UE spokojnie, bez rozgłosu, małymi siłami, zgodnie z prawem, przeprowadza operacje służące pokojowi i stabilności w różnych regionach świata.

Drugim takim krokiem, o ideowym charakterze, było przyjęcie w grudniu 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB). Był to dokument wypracowany głównie przez biuro J. Solany, lecz dopracowany w drodze negocjacji i zaakceptowany przez wszystkie państwa Unii Europejskiej. Sam fakt przyjęcia dokumentu o takiej nazwie miał stanowić mocne potwierdzenie, że Unia jest na dobrej drodze, aby zrealizować swoją ambicję polityczno-strategicznej autonomii oraz osiągnięcia pozycji „globalnego aktora” („supermocarstwa” – T. Blair), jednego z trzech filarów stabilności porządku międzynarodowego obok USA i Chin, co zakładała żywa ówczesnie koncepcja Triady (tych trzech „biegunów” pozimnowojennego porządku). Dokument nie miał *stricto* strategicznego charakteru, był raczej koncepcją niż strategią, ale zawierał ocenę zagrożeń, prezentował ogólny potencjał Unii w sprawach bezpieczeństwa, formułował zasady jej działania i współdziałania na scenie międzynarodowej w tej sferze, a także wyraźnie definiował jej strategiczne ambicje (zadania). Miało to być, po pierwsze, umacnianie stabilności i bezpieczeństwa w jej sąsiedztwie – tutaj priorytetem miało być rozwiązanie konfliktu na Bliskim Wschodzie – po drugie zaś, tworzenie porządku międzynarodowego opartego na skutecznym multilateralizmie. W tym drugim przypadku chodziło o umacnianie międzynarodowych instytucji i prawa, w tym roli powszechnych i regionalnych organizacji międzynarodowych. Rzecz znamienita, w odniesieniu do pierwszego zadania, pominięto jako priorytet Europę Wschodnią a wyznaczono w tym charakterze konflikt bliskowschodni, na którego przebieg UE już wcześniej nie miała istotnego wpływu. Co się tyczy drugiego priorytetu, choć bardzo ważny, to szybko okazało się, że problemem Unii stała się niemożność „skutecznego multilateralizmu” w łonie jej samej, więc trudno było oczekiwać, że uda się jej zbudować skuteczny multilateralizm w ONZ czy OBWE. W sumie jednak, niczego nie można było zarzucić samym aspiracjom, które tam zostały wyrażone: „Działając razem, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą stanowić potężną siłę na rzecz dobra na świecie”, a lepszy świat, na rzecz którego chciała działać, to świat „bardziej zjednoczony, bezpieczny i sprawiedliwy”. Słabością dokumentu była jego strona operacyjna, czyli deficyt polityki i instrumentarium. Ale jeśli słusznie uważano, że jego przyjęcie było

ważnym wydarzeniem na drodze do „Europy strategicznej”, to dlatego, że sądzono, że jest to zaledwie punkt wyjścia, który dodatkowo udało się osiągnąć w niezbyt sprzyjających okolicznościach<sup>3</sup>.

## Upadek

Europejską Strategię Bezpieczeństwa udało się jeszcze przyjąć niejako z rozpędu. Unia Europejska była wtedy na „fali wznoszącej”. Z jednej strony niemal świąteczna atmosfera towarzyszyła sukcesowi wielkiego, zjednoczeniowego rozszerzenia Unii – zakończenie negocjacji w grudniu 2002 r. Z drugiej strony, UE znajdowała się od końca 2001 r. w procesie wypracowywania konstytucji europejskiej, a ściślej – traktatu konstytucyjnego, który w zamierzeniu inicjatorów miał przynieść integracyjny przełom. Miał przenieść Unię Europejską w inną jakość integracji, a przy tym skonsolidować istniejące i wyposażyć w nowe instytucje i instrumenty skutecznego działania na scenie międzynarodowej. Flaga, godło, hymn, dewiza, klauzula o wspólnej obronie oraz minister spraw zagranicznych i prezydent Unii – to miała być nowa tożsamość Unii Europejskiej w świecie. A przecież nieco wcześniej pojawił się wspólny pieniądz (także bardzo udana operacja jego wprowadzenia) oraz wspólne unijne obywatelstwo. Skoro to wszystko, to dlaczego nie wspólny potencjał obronny, w tym wspólna armia, które uczynią Unię budzącym respekt uczestnikiem życia międzynarodowego, nie gorszym niż USA czy Chiny<sup>4</sup>.

Europejskie sny o potędze przerwała seria wydarzeń różnej natury, która miała jednak wspólny mianownik – niedojrzałość oraz niechęć państw Unii, przede wszystkim jej mocarstw, do odgrywania przez nią mocarstwowej roli. Różne państwa-mocarstwa zajmowały w kolejnych latach w różnych sytuacjach i dziedzinach odmienne stanowiska i ich unilateralizm ostatecznie pogrzebał projekt Unii jako „globalnego aktora”, a co za tym idzie uczynił mało istotnym jej wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. To się zaczęło już w związku z wojną USA przeciwko Irakowi. Kryzys iracki nie tylko skutecznie podzielił Unię. Część jej członków podjęła nawet pogardli-

<sup>3</sup> R. Kuźniar, *Polityka i siła. Wstęp do studiów strategicznych*, Warszawa 2006 (podrozdział poświęcony europejskiej strategii bezpieczeństwa), s. 223–238.

<sup>4</sup> S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009.



wy ton wobec mocarstwowych ambicji Europy, i przyjęła z D. Rumsfeldem i R. Kaganem optykę podziału Zachodu na dzielnych kowboi czy myśliwych zdobywających pożywienie oraz tchórzliwych i leniwych kelnerów zadowolających się zmywaniem naczyń (w nieco wznioślejszym wydaniu – na tych z Marsa i tych z Wenus). Ten podział był tym głębszy, że dokonał się wbrew zasadom wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wbrew wyraźnie zajętemu tylko nieco wcześniej stanowisku państw członkowskich, które zakładało trzymanie się postanowień odpowiedniej rezolucji RB NZ. Problem z lojalnością wobec Europy miały nie tylko kraje „nowej Unii”, z Polską na czele, ale też kraje „starej Unii” z Wielką Brytanią i Hiszpanią. Warszawa krótko chodziła w glorii „nowej Europy” (dynamicznej, odważnej, przyszłościowej) patrzącej z góry na „starą Europę” (dekadencją, rentierską). Krótko, bo wyprawa iracka okazała się szybko katastrofą także dla Ameryki, ale kryzys iracki pokazał łatwość, z jaką poszczególne kraje zdecydowały się działać unilateralnie, nie patrząc na interesy i stanowisko całej Unii, a tylko mając na względzie własne, dyktowane zewnętrznymi okolicznościami interesy.

W tym pogrążaniu się Unii Europejskiej w wewnętrznym kryzysie uniemożliwiającym budowę wiarygodnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony nie było trwałego podziału na konstruktorów i destruktorów. Na przykład Polska w drugiej połowie poprzedniej dekady, od 2007 r., silnie postawiła na rozwój ESDP. Kolejnym ciosem w ESDP był kryzys instytucjonalny wywołany odrzuceniem w procesie ratyfikacyjnym przez Francję i Holandię (członków założycieli Wspólnot!) traktatu konstytucyjnego dla UE w 2005 r. Wcześniej traktat był ratyfikowany przez kilka krajów „nowej Unii”. W traktacie zadania ESDP zostały skierowane na zewnątrz Unii (różnorodne operacje wojskowe i cywilne, od humanitarnych i ratunkowych, przez doradcze i *peacekeeping* aż po stabilizacyjne i służące przywracaniu pokoju), lecz powiedziano tam również, że wspólna polityka obronna może doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli tak zdecyduje jednomyślnie Rada Europejska. Dopuszczono więc perspektywę Unii jako sojuszu obronnego. Budowie wspólnej unijnej „muskulatury” miała służyć Europejska Agencja Obrony, która zaczęła działalność w 2004 r., a więc nawet zanim traktat zdążył upaść. W istocie, rzecz już nie była nawet w traktatowych zapisach, ale w kryzysie, w jakim znalazła się Unia w rezultacie „nie” Paryża i Hagi. Następne trzy lata w Unii przeznaczono na znalezienie wyjścia z impasu. Unia zaczęła tracić pewność siebie. Wprawdzie wysyłano kolejne operacje

militarne, policyjne, obserwacyjne itd., ale Unię zaczął ogarniać polityczny marazm wzmagany kryzysem gospodarczym. Uzgodnienie nowego traktatu – lizbońskiego – który przejął właściwie wszystkie zapisy dotyczące ESDP z traktatu konstytucyjnego, nie zmieniło sytuacji<sup>5</sup>. Jego wejście w życie od grudnia 2009 r. miało miejsce już wtedy, gdy kolejne państwa UE zaczęły ogarniać kryzys finansowy, który przyszedł z Ameryki. Kolejnych kilka lat Unia straciła na wyciąganie z zapaści kilku państw, które, gdyby pozwolić im upaść finansowo, spowodowałyby upadek strefy euro. Była to więc walka nie tyle o Grecję, Hiszpanię, Irlandię czy Włochy, ile o przyszłość europejskiej waluty, projektu niesłuchanie ważnego dla przyszłości integracji europejskiej i dla przyszłości UE jako projektu politycznego. Kilkuletnia walka o strefę euro (od pomocy dla *de facto* bankrutów po trudne reformy) politycznie „wykrwawiła” Unię. Ponadto, kryzys strefy oznaczał również kryzys lub stagnację (brak wzrostu, wręcz zmniejszanie się PKB, duże bezrobocie) unijnych gospodarek, kryzys unijnych finansów, konieczność wprowadzenia polityki zaciskania pasa. W większości państw Unii doszło do ogromnego spadku nakładów na obronność (w okolice 1–1,5 proc. PKB), co wykluczało jakiegokolwiek ambitniejsze plany w sferze ESDP, od Lizbony już nazywanej CSDP – *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, WPBiO.

Kolejną okolicznością, która paradoksalnie nie służyła powrotowi do starań o zbudowanie wiarygodnej polityki bezpieczeństwa i obrony było odejście w niesławie administracji G. W. Busha i przyjsie na jej miejsce przyjaznego Europie Baracka Obamy. Nowy prezydent nie tylko nie drwił z ambicji Europy w tej dziedzinie, ale wręcz ją do nich zachęcał, bowiem sam dokonywał geostrategicznego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku (wobec wzrostu Chin). Oznaczało to powrót do łask Sojuszu Północnoatlantyckiego, który nie był już postrzegany jako instrument ryzykownej, czy wręcz niebezpiecznej, polityki zagranicznej USA w różnych częściach świata. Sojusz po odejściu G. W. Busha zdobył się na przyjęcie nowej koncepcji strategicznej (Lizbona, listopad 2010 r.) i szybko odzyskiwał blask jako instrument bezpieczeństwa i strategiczny łącznik wspólnoty atlantyckiej. Dodatkowo, Rosja wysłała niepokojący sygnał w postaci wojny na Kaukazie, w sierpniu 2008 r., wprawdzie spowodowanej przez gruzińskiego prezydenta, lecz wykorzystanej przez nią do zademonstrowania rosnącej asertywności i zamiaru

<sup>5</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

odzyskiwania swej strefy wpływów w najbliższym otoczeniu. I chociaż to nie NATO i nie USA zareagowały na pacyfikację Gruzji przez wojska rosyjskie tylko właśnie UE, która ją zatrzymała, to Unia nie wydawała się predysponowana do stawienia czoła nawrotowi geopolitycznych ambicji Moskwy.

Już pod koniec poprzedniej dekady Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony weszła w fazę dryfu i pełzającej atrofii. Dla wielu obserwatorów zapowiedzią takiej sytuacji był wybór pierwszego wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Unijne mocarstwa zrobiły wszystko, aby została nim osoba, która będzie gwarancją minimalnych ambicji Unii w tej sferze i można powiedzieć, że stało się zgodnie z ich oczekiwaniami. Na polityczno-instytucjonalne ograniczenia WPBiO już po Lizbonie trafnie wskazuje jeden z najlepszych jej znawców, dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa UE, Nicole Gnesotto. Jej zdaniem, także po tym traktacie „polityka bezpieczeństwa i obrony Unii pozostaje w dalszym ciągu polityką zarządzania kryzysami innych”. W sprawach prawdziwej polityki bezpieczeństwa i obrony, jak celnie zauważa N. Gnesotto, zgodnie z traktatem prymat zachowuje NATO (dla członków tego sojuszu) oraz kompetencje i odpowiedzialność samych państw członkowskich. Nawet jeśli traktat zawiera klauzulę elastyczności dopuszczającą współpracę strukturalną (pogłębioną) w sferze obrony dla mniejszej grupy państw, to byłoby to ćwiczenie w rodzaju sztuki dla sztuki, bowiem każda operacja wojskowa Unii (tej grupy państw) może się odbyć jedynie za zgodą wszystkich jej członków<sup>6</sup>. W ten sposób Unia Europejska mogła się specjalizować w niewielkich i nawet pożytecznych operacjach wojskowych, cywilno-wojskowych czy policyjnych, które, choć kosztowne, nie miały najmniejszego znaczenia dla jej roli międzynarodowej<sup>7</sup>. Realne funkcje zdolności wojskowych UE mieściły się raczej między pomocą humanitarną a działaniami o charakterze policyjnym (utrzymywanie porządku, strzeżenie rozejmu) niż nawet działaniami wykonywanymi przez Legię Cudzoziemską, które jednak pozostawały w związku z interesami państwa, które je zlecało. W ostatnich latach aktywność operacyjna UE w ramach WPBiO polega na proliferacji niewielkich, często kilkudziesięcioosobowych misji cywilnych (doradczo-instruktażowych). W 2013 r. UE prowadziła aż 16 misji, głównie w Afryce i przeważnie tego rodzaju. Autorzy rozdziału poświęconego Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa

<sup>6</sup> N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa 2012, s. 58–61.

<sup>7</sup> A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Warszawa 2013.

i Obrony w „Roczniku Strategicznym” Marek Madej i Marcin Terlikowski piszą, że ugruntowuje się w ten sposób „zauważalny już wcześniej trend ku koncentracji na misjach technicznych, ograniczonych w skali i zakresie zadań, przeważnie o charakterze czysto cywilnym (...). Nadaje to większości misji WPBiO status pomocniczy, uzupełniający”. Ich zdaniem świadczyć to może o realizmie działań UE, ale jednocześnie podkreślają, że „oznaczałoby to zarazem, że w Unii stopniowo przestaje się postrzegać WPBiO jako płaszczyznę wypracowywania bardziej całościowych i złożonych rozwiązań problemów bezpieczeństwa. A tym samym wartością ponoszenia znacznych nakładów”. W tym samym rozdziale zwracają uwagę i na to, że geograficzna koncentracja tych misji na Afryce może świadczyć o zdolności nadawania przez niektórych członków UE kierunków aktywności UE „bliskich ich nierzadko partykularnym potrzebom”<sup>8</sup>. Nietrudno zgadnąć kogo mają na myśli.

Przejawem atrofii zdolności UE do postrzegania swej polityki bezpieczeństwa i obrony jako instrumentu budowy strategicznego wymiaru jej tożsamości międzynarodowej (zgodnie z Traktatem z Maastricht) była niechęć i niemożność podjęcia prac na rzecz zdefiniowania nowej strategii bezpieczeństwa. Zmiany w środowisku międzynarodowym uzasadniały taką potrzebę aż nadto. Nie była tym zainteresowana ani C. Ashton, ani duże państwa (mocarstwa) Unii. Mimo presji ze strony takich państw jak Polska<sup>9</sup>, Unii udało się uniknąć tego ćwiczenia w okolicy dziesiątej rocznicy przyjęcia pierwszej i jedynej ESB. W to miejsce problematyka WPBiO stała się po raz pierwszy od wielu lat przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. Mimo że początkowo miało to być specjalne posiedzenie poświęcone tylko WPBiO, unijni przywódcy więcej czasu przeznaczyli na sprawy unii bankowej. Przyjęto cały szereg pożytecznych, lecz technicznych decyzji, a do problemu ewentualnej rewitalizacji polityki bezpieczeństwa i obrony postanowiono wrócić po 2015 r. Spotkanie nie okazało się zatem przełomem, który mógłby odwrócić proces „karlenia” WPBiO i strategicznych ambicji UE<sup>10</sup>.

Spektakularną ilustracją tego procesu było jej pominięcie przez członkowskie mocarstwa w kontekście ich interwencji w Libii w 2011 r. Można

<sup>8</sup> M. Madej, M. Terlikowski, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – czas strategicznego bezładu*, „Rocznik Strategiczny 2012/13”, s. 239–243.

<sup>9</sup> S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

<sup>10</sup> M. Madej, M. Terlikowski, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny 2013/14”.

powiedzieć, że sytuacja, która rozwijała się w tym kraju w związku z arabską wiosną idealnie odpowiadała aspiracjom UE, zapisanemu w traktacie z Lizbony mandatowi WPBiO oraz już osiągniętym zdolnościom wojskowym Unii. Jednak Francja i Wielka Brytania dokonujące tam interwencji, z inicjatywy dążącego do reelekcji prezydenta N. Sarkozy'ego, postanowiły wyjść poza mandat udzielony rezolucją RB ONZ i obalić rządy M. Kadafiego. Państwa te uznały przy tym, że do takiej operacji potrzebują NATO (czyli USA). Trywializując, można powiedzieć: „operacja się udała, pacjent umarł”. W rezultacie tej interwencji i obalenia M. Kadafiego Libia stała się państwem upadłym, a jej upadek sprzyjał rozwojowi ruchów rebelianckich i terrorystycznych w kilkunastu państwach Afryki i Bliskiego Wschodu (zwłaszcza w Mali). Ponadto, przez „otwartą” Libię ruszyła do Europy rzesza afrykańskich uchodźców. Gdyby to była operacja WPBiO, musiałaby zostać przeprowadzona zgodnie z mandatem RB ONZ i można byłoby uniknąć wszystkich wynikających z niej późniejszych nieszczęść.

## **Smutne zakończenie**

W jak dużym stopniu potiomkinowską wsią stała się Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony można było się przekonać w kontekście kryzysu na Ukrainie, a konkretnie agresji Rosji na Ukrainę. Ani przez moment to bezprecedensowe w Europie po II wojnie światowej wydarzenie nie zostało potraktowane przez UE jako problem bezpieczeństwa i obrony. Przypomnijmy, że chodzi nie tylko o normalną agresję (żadną „wojnę hybrydową”), ale także okupację i aneksję części terytorium suwerennego państwa przez mocarstwo, które ma na swoim koncie liczne tego rodzaju poczynania w przeszłości. Co więcej, owa agresja oraz próba zniewolenia całego kraju przez niedopuszczenie do zmian w systemie wewnętrznym oraz polityce zagranicznej ma związek z wyrażonymi przez społeczeństwo Ukrainy aspiracjami znormalizowania systemu wewnętrznego przez dostosowanie go do norm europejskich (odrzućenie autokratycznego, mafijno-oligarchicznego sposobu rządzenia krajem). Jednocześnie, Ukraińcy zmanifestowali chęć trwałego związania się z Unią Europejską. Wszakże rewolucja w Kijowie wybuchła w reakcji na odrzucenie w ostatniej chwili przez prezydenta W. Janukowycza umowy o stowarzyszeniu z UE, którą miał podpisać w listopadzie 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Tego zwrotu W. Janukowycz dokonał na skutek otwartej presji Rosji i pod wpływem

obietnicy udzielania mu pomocy finansowej, dzięki której mógłby wygrać kolejne wybory prezydenckie. W rezultacie Rosja miała otrzymać prezydenta zapewniającego wasalny status Ukrainy u jej boku. W obliczu tej klarownej sytuacji, w UE doszło do głębszego podziału niż przy okazji amerykańskiej agresji na Irak w 2003 r. Część państw opowiedziała się za stanowczą odpowiedzią na agresywną politykę Rosji (całościowymi sankcjami i pomocą dla Ukrainy), część ze względów biznesowo-gospodarczych stanęła *de facto* po stronie Rosji (przeciwko sankcjom i za kontynuacją „partnerskich” stosunków z tym krajem), a dla pozostałej części był to konflikt, który ich nie dotyczył. Niemalą rolę odegrało tu skorumpowanie rozległych elit polityczno-biznesowych w Europie Zachodniej przez umowy tandem Kreml–Gazprom. W rezultacie, UE była w stanie przyjąć jedynie bardzo ograniczone sankcje, cały czas wykazując gotowość do powrotu pod byle pozorem (gestem ze strony W. Putina) do „normalności” w stosunkach z Rosją. Akt agresji, otwarta antyeuropejskość polityki Rosji oraz równie otwarte dążenie do odbudowy posowieckiej strefy wpływów, w ramach której Rosja mogłaby tworzyć (narzucać) unię alternatywną wobec UE, nie robiły wrażenia na większości stolic UE, a Paryż nawet zamierzał sfinalizować (chwilowo zawiesił) kontrakt na dostawę dwóch okrętów wojennych dla Rosji. Trudno o bardziej radykalny zanik instynktu, jeśli nie samozachowawczego, to przynajmniej geopolitycznego, bez którego nie ma polityki bezpieczeństwa i obrony.

Autorytarna i agresywna Rosja z łatwością podzieliła Unię Europejską. Zrozumienie i sympatię dla działań Rosji wykazywały nawet rządy byłych satelitów Związku Sowieckiego (Węgry, Słowacja, Czechy). Nie zasługiwały na nią proeuropejskie aspiracje i zwrot dokonany przez społeczeństwo Ukrainy. Z punktu widzenia WPBiO, podkreślone zostały w kontekście wojny na wschodzie Europy dwa problemy. Po pierwsze, rozbieżności interesów między wielkimi państwami UE (unijnymi mocarstwami) oraz silny prymat ich partykularnych interesów w polityce zagranicznej nad interesami całości, jaką jest wspólnota europejska, doprowadził do trywializacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii (WPZiB). Kryzys unijnej WPZiB ma także inne źródła. Bez wspólnej polityki zagranicznej nie ma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ta druga może być tylko instrumentem tej pierwszej. Dwa przykłady: w związku z kryzysem ukraińskim, to nie UE jako całość rozmawiała z Rosją czy Ukrainą, lecz Niemcy, albo Niemcy razem z Francją (tak zwana formuła normandzka). Wysoki przedstawiciel czy przewodniczący Rady Europejskiej byli zupełnie nieobecni. Drugim przykładem był kontekst wyboru następczyni C. Ashton. Od początku było jasne, że ponownie jak pięć lat wcześniej unijne

mocarstwa nie będą zainteresowane wyborem na to stanowisko wyrazistego i doświadczonego polityka, który zwłaszcza byłby źle widziany w Rosji. Na szczęście, są powody do nadziei, że nowa, wprawdzie wcześniej niezbyt znana, wysoka przedstawiciel, wbrew początkowym obawom tchnie więcej wigoru i stanowczości w swoją misję. Wszakże bez tego, i bez takiej właśnie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, nie będzie UE jako liczącego się podmiotu porządku międzynarodowego, nie będzie liczącej się tożsamości międzynarodowej Unii, ani jej wpływu na kształt tego porządku.

Po drugie, w swojej wspólnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony – niezależnie od tego, jaka ona jest – Unia woli zajmować się problemami Afryki czy Iraku niż Europy (Wschodniej). Znamienne jest, że kilka mocarstw i państw europejskich bez wahania zaangażowało się w walkę przeciwko Państwu Islamskiemu zarówno bezpośrednio – biorąc udział w lotniczych misjach bojowych – jak i pośrednio, np. przez dostawy broni. Żadne państwo, z obawy przed reakcją Rosji, nie zdecydowało się na dostawę broni dla będącej przedmiotem rosyjskiej agresji Ukrainy. Jeszcze raz uwidacznia się w tym nie tylko zanik geopolitycznego instynktu UE, ale gotowość do podejmowania jedynie „bezpiecznych” operacji, z dala od granic Europy, nie zaś działań w obronie Europy (w szerszym sensie).

Powyższe słowa zostały napisane bez satysfakcji. Wielokrotnie w przeszłości wypowiadałem się na rzecz budowy wiarygodnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, na rzecz strategicznej dojrzałości i samodzielności Unii, choć pozostającej w bliskich związkach z USA. Przekonanie o potrzebie realizacji takiego projektu pozostaje. Pisząc te słowa nie mam wątpliwości, że tak się stanie, ale będzie to dziełem nowej generacji europejskich przywódców i dopiero po kolejnej jakościowej przemianie (podobnej do przejścia EWG w UE), do której wspólnota europejska jeszcze nie dojrzała. W tej chwili musimy się zadowolić Unią Europejską jako wspólnotą bezpieczeństwa, która w niezrównany sposób zapewnia bezpieczeństwo w łonie jej samej. Nierzadko nie docenia się tej wartości Unii oraz iście kopernikańskiego przewrotu, który wniosła do stosunków międzynarodowych na starym kontynencie. Obecnie nawet to zaczyna być kwestionowane przez siły, także w Polsce, które chcą demontażu UE, nie zdając sobie zapewne do końca sprawy z tego, w jaką przeszłość chcą nas wepchnąć. Przed zwolennikami Unii jako „twardego” systemu bezpieczeństwa długa droga, ale nie wolno jej porzucić.