

Powoływane w ramach EPBO europejskie konwencjonalne siły zbrojne nie są – w zamyśle – narzędziem przeznaczonym do obrony UE przed ewentualnym, mało prawdopodobnym najazdem. Ich przeznaczeniem ma być prowadzenie operacji wojskowych na małą i średnią skalę poza obszarem UE z zamiarem narzucenia siłą rozwiązań politycznych, leżących w interesie Unii lub kształtującej jej politykę, wpływowej grupy państw członkowskich.

PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI vel GRAJEWSKI

Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: *stan, perspektywy, interesy Polski*

DO WYPEŁNIANIA TEGO TYPU ZADAŃ POTRZEBNA JEST ARMIA – nasycona techniką, mobilna, niekoniecznie bardzo liczna (od kilkudziesięciu do stukilkudziesięciu tysięcy ludzi), którą łatwo zmobilizować, a jej straty bojowe byłaby w stanie zaakceptować pacyfistycznie nastawiona europejska opinia publiczna. Wszystkie te zalety posiada armia zawodowa. Kontyngenty narodowe, poddane wspólnemu dowództwu europejskiemu, będą więc składały się z ochotników czy to spośród żołnierzy zawodowych *sensu stricte*, czy też kontraktowych. Tego rodzaju siły nie będą posiadały istotnych zdolności obronnych, będą bowiem pozbawione liczących się rezerw ludzkich i materiałowych, umożliwiających ich wydatny wzrost liczebny dzięki

mobilizacji. Chodzi zatem o typową armię interwencyjną (ekspedycyjną) o niskich zdolnościach wypełniania misji obrony terytorialnej.

Sam pomysł autonomizacji europejskich zdolności wojskowych wynika z prostego faktu zaniku zagrożenia sowieckiego. To nie przypadek, że narodził się wraz z zakończeniem zimnej wojny¹, a więc okresu, w którym europejska struktura wojskowa musiała być konstruowana z myślą o stawieniu czoła temu właśnie zagrożeniu, zmuszającemu do rozwoju zdolności obrony własnego terytorium przed obcym najazdem. To zagrożenie miało integrujący wpływ na świat zachodni: wzmacniało więzi transatlantyckie i jego ewentualne odtworzenie z jakiegokolwiek kierunku przyniosłoby zapewne podobne skutki.

UE nie tylko nie jest w stanie zapewnić sobie samodzielnych zdolności obronnych, rozumianych jako *collective defence*, ale też ich nie potrzebuje – z uwagi na brak zagrożenia, które wymagałoby tego rodzaju odpowiedzi. Gdyby jednak pojawiło się takie zagrożenie, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przewidywać, że oznaczałoby kres autonomizacji europejskich zdolności wojskowych i powrót do ścisłej solidarności transatlantyckiej. Unia nie zbuduje samodzielnej zdolności obronnej, gdyż albo nie jest w wystarczającym stopniu zagrożona – brak presji zmuszającej do budowy własnej obrony, albo też, jeśli takie zagrożenie rzeczywiście pojawi się przed Unią – zrezygnuje ona z ambicji samodzielności na rzecz silnego sojusznika.

Pomimo więc publicznej frazeologii o polityce obronnej i zapisach traktatowych od Maastricht po projekt traktatu konstytucyjnego, dotyczących przewidywanej ewolucji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa WPZB w stronę polityki wspólnej obrony (*collective defence*), czy wręcz jej budowy – podstawowym celem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBO) nie będzie zdolność UE do samodzielnej obrony, lecz do interwencji.

Zgodnie z podstawowymi regulacjami prawnymi dotyczącymi EPBO przewiduje się, że UE uzyska zdolność prowadzenia samodzielnych operacji militarnych typu ekspedycyjnego, tzn. poza obszarem UE.

Chodzi tutaj o interwencje wojskowe zmierzające do narzucenia własnej woli politycznej w regionach, których stabilność ma istotne znaczenie dla interesów europejskich. Skalę owych operacji określiła decyzja Rady Ministrów UZE z 19 czerwca 1992 roku, podjęta w Petersburgu pod Bonn. Zadania te są powszechnie znane jako zadania lub misje petersberskie: zadania humanitarne i pomocowe, zadania związane z utrzymywaniem pokoju, zadania sił zbrojnych w zawiadywaniu kryzysami, włącznie z budowaniem pokoju².

Konwent europejski wpisał do projektu traktatu konstytucyjnego trzy nowe zadania:

1. Wspólne operacje rozbrojeniowe – tzn. militarne operacje, których celem jest rozbrojenie, przy użyciu siły, państwa (lub tworu niepaństwowego) uznanego za groźbę dla stabilizacji i pokoju. Ich pierwowzorem jest wojna w Iraku – 2003 rok.
2. Misje doradztwa i pomocy wojskowej – tzn. ograniczona obecność ekspertów wojskowych i sił specjalnych, mających za zadanie doradztwo i szkolenie armii państwa będącego przedmiotem pomocy, bez bezpośredniego udziału w operacjach wojskowych.
3. Misje stabilizacyjne po stłumieniu konfliktu – tzn. zadania obecnie wykonywane przez wojska ONZ („błękitne hełmy”), SFOR, KFOR i misję UE w Macedonii.

Pod wpływem zamachów z 11 września 2001 roku wszystkie wymienione zadania (łącznie z misjami petersberskimi) uznano za możliwy element działań na rzecz zwalczania terroryzmu, włączając w to także misje wspierania krajów trzecich w walce z tym zjawiskiem na ich terytorium.

Decyzje dotyczące wymienionych operacji mają być podejmowane jednomyślnie³. Oparcie procesu decyzyjnego EPBO na zasadzie większościowej groziłoby bowiem – z racji wrażliwości opinii publicznej na kwestię suwerenności narodowej w związku z operacjami wojskowymi – uruchomieniem procesów dezintegracji UE. Trudno sobie wyobrazić zgodę jakiegokolwiek państwa narodowego – członka Unii

– na użycie jego sił zbrojnych wbrew opinii publicznej, jedynie wskutek przegłosowania w instytucjach UE.

Wszystkie wymienione zadania mają charakter misji ekspedycyjnych – tzn. prowadzonych poza granicami UE. Do ich realizacji niezbędne jest więc zbudowanie zdolności przenoszenia siły wojskowej na duże odległości.

PERSPEKTYWY ROZWOJU

Na drodze do osiągnięcia samodzielności UE w prowadzeniu własnych interwencji wojskowych stoją przeszkody dwojakiej natury. Przede wszystkim niedostatki techniczno-finansowe.

Brakuje europejskiego systemu C4IST (*Command, Controll, Communication, Computing, Intelligence, Surveillance, Targeting* – dowodzenie, kontrola, łączność, komputeryzacja, wywiad, nadzór, naprowadzanie na cel), wymagającego własnej sieci satelitów zwiadowczych i komunikacyjnych. Stąd wynika z kolei brak zdolności określanych jako ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* – wywiad, zwiad, namierzanie celów i rozpoznanie). Budowa stosownej struktury napotyka na przeszkody finansowe – jak dotąd UE nie dysponuje niezależnym od amerykańskiego systemem rozpoznania i łączności satelitarnej. Bez niego armie państw UE pozostają, mówiąc dobitnie, ślepe i głuche. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu (Centrum Satelitarne UE w Torrejón, program „Galileo”) nie rokują nadziei na szybki sukces.

Brakuje floty samolotów transportowych, mogących zapewnić przetrzut wojsk, sprzętu i materiałów wojennych oraz utrzymać zaopatrze-

Udział Niemiec, pozbawionych rzeczywistej armii interwencyjnej, aż w czterech planowanych grupach bojowych każe sceptycznie odnieść się do realnego charakteru złożonych deklaracji.

nie i obsługę walczących oddziałów. Budowa samolotu transportowego *Airbus A-400M* i śmigłowca transportowego (*Troop Transport Helicopters –NH 90*) dla wojsk europejskich wymaga dużych pieniędzy, których nie ma, bez nich zaś logistyka tych sił w wymiarze operacyjnym zależeć będzie od wsparcia ze strony USA⁴.

Brakuje także zdolności tankowania w powietrzu. Nieliczne latające cysterny posiadają głównie Brytyjczycy. Budowa czy zakup tego typu samolotów dla europejskich sił interwencyjnych byłaby zatem kolejnym wyzwaniem finansowym.

Nie ma dostatecznych podstaw do finansowania rozwoju europejskich zdolności interwencyjnych. Z powodu braku po 1989 roku realnego zagrożenia, wydatki czołowych państw europejskich na zbrojenia wciąż malały. W Wielkiej Brytanii w latach 1994 – 1997 nastąpiła redukcja nakładów na obronność z 3,3% PKB do 2,6, we Francji – z 3,3% do 3%, a w Niemczech – z 1,8% do 1,6 %.

Sytuacja nie poprawiła się do dziś, mimo że sprawa finansowania zbrojeń stała się przedmiotem obrad szczytu UE w Kolonii w 1999 roku. W rezultacie państwa Unii Europejskiej, wydając na zbrojenia w latach 90. i na początku pierwszej dekady XXI wieku ok. 55-60% sumy przeznaczanej na ten cel przez Stany Zjednoczone, a do tego czyniąc to znacznie mniej efektywnie z uwagi na konieczność spożytkowania znacznej części owych funduszy na dublowanie systemów obronnych w ramach struktur wojskowych każdego z 15 odrębnych państw narodowych UE – uzyskały ok. 10% amerykańskiej zdolności bojowej. Wejście 10 nowych państw do UE w maju 2004 roku nie zmieniło tych wskaźników w istotny sposób. Sytuację pogarsza fakt, że Europejczycy nawet w okresie zimnej wojny tylko w latach 80. osiągnęli poziom 55% wydatków USA na cele wojskowe, a w innych dekadach nie przekroczyli połowy nakładów Waszyngtonu. Oznacza to, że wydatki państw UE na zbrojenia w porównaniu z nakładami finansowymi USA oscylują średnio nieco poniżej górnej granicy osiągniętej u szczytu epoki zimnowojennej. Stan niedoinwestowania armii europejskich

w porównaniu z siłami zbrojnymi Stanów Zjednoczonych nie jest zatem zjawiskiem przejściowym i nawet istotna zmiana sytuacji ogólnopolitycznej nie będzie w stanie wydatnie zmodyfikować owych dysproporcji. Europejczycy, mając przed 1989 rokiem inne zadania (obronę terytorialną), mogli zachować kompatybilność swych armii z siłami USA, dla których nawet wojna obronna w Europie miałaby charakter ekspedycyjny. Obecne dążenie do autonomizacji europejskich zdolności interwencyjnych nakłada na UE obowiązek pokrycia kosztów finansowych tego typu ambicji politycznych, z czego Unia najwyraźniej nie jest w stanie się wywiązać. Brak zagrożenia zewnętrznego, pacyfizm europejskiej opinii publicznej i nacisk na finansowanie przede wszystkim polityki społecznej uniemożliwiają uzyskanie zgody wyborców na wzrost obciążeń podatkowych z przeznaczeniem na cele wojskowe w skali, która zmieniałaby istotę problemu. Kryteria konwergencji obowiązujące w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej uniemożliwiają finansowanie zbrojeń za pomocą zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego oraz inflacyjnego „psucia pieniądza”. Należy zatem uznać za wysoce prawdopodobne, że problemy finansowe staną się jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze rozwoju EPBO i nie pozwolą w ciągu najbliższych dziesięciu lat w pełni zrealizować przyjętych w jej ramach założeń.

Osobnym problemem jest struktura wojskowych wydatków państw europejskich, wyraźnie zaniedbujących finansowanie badań nad nowymi rodzajami broni. Udział tego typu nakładów w całości budżetów obronnych poszczególnych państw UE waha się od 12% w Wielkiej Brytanii do 2 – 5% w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii i Szwecji. W połowie lat 90. UE wydawała ok. 12 mld dolarów rocznie na badawcze programy zbrojeniowe, podczas gdy wydatki amerykańskie sięgnęły 30 mld USD⁵. W roku 2001 wielkości te wynosiły 11 mld dolarów w UE i 40 mld dolarów w USA.

W związku z prowadzoną przez USA wojną z terroryzmem amerykańskie wydatki wojskowe w kolejnych latach znacznie wzrosły, już

w roku 2002 osiągając sumę 340 mld USD⁶, co powiększyło przepaść finansową, a wraz z nią i technologiczną między UE a Stanami Zjednoczonymi.

Wciąż poważnym problemem pozostaje także nierealistyczne planowanie sił zbrojnych. Podczas szczytu UE w Helsinkach (10 – 11 XII 1999 roku) postanowiono utworzyć do 2003 roku 60-tysięczny europejski korpus interwencyjny, zdolny do mobilizacji w ciągu 60 dni i działania w ciągu przynajmniej jednego roku. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych i obrony państw UE 20 listopada 2000 roku w Brukseli

Trudno wyobrazić sobie zamik prowadzonej wprawdzie w myśl reguł unijnych, ale jednak rywalizacji interesów narodowych państw członkowskich UE.

podjęto decyzję o zwiększeniu stanu planowanych sił interwencyjnych do 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów oraz 100 okrętów. Poszczególne kraje członkowskie UE zadeklarowały też wysokość własnych kontyngentów. Miało to nadać UE zdolność samodzielnego prowadzenia operacji wojskowych w pełnym zakresie zadań petersberskich.

Rozszerzenie UE o 10 nowych państw i doświadczenie misji ekspedycyjnej w Iraku pozwala przyjąć założenie, że nowi członkowie Unii byłiby w stanie wesprzeć prowadzoną w ramach EPBO operację kontyngentami zbliżonymi wielkością do tych, jakie wystawili do działań nad Tygrysem i Eufratem, oczywiście pod warunkiem, że wcześniej misja iracka zostałaby szczęśliwie zakończona. Do tego można doliczyć ewentualny, deklarowany wkład wojskowy Turcji i Norwegii. W sumie dawałoby to dodatkowo ok. 5 – 10 tys. żołnierzy.

Wymóg posiadania przez europejski korpus interwencyjny zdolności operowania w polu przynajmniej przez okres jednego roku musi uwzględnić konieczność prowadzenia długich operacji ekspedycyjnych przez zmieniające się trzy kontyngenty, operujące na zasadzie rotacji w określonym czasie:

1. kontyngent operujący – wojska prowadzące działania w ramach wykonywanej misji interwencyjnej;
2. zmiana wyczekująca – alarmowo-odsieczowa, wchodząca do akcji w razie kryzysu operacji, z zadaniem wsparcia kontyngentu operacyjnego;
3. zmiana trenująco-odpoczywająca – tzn. kontyngent, który po zakończeniu swojego zadania w polu powrócił do baz.

Zatem Unia, aby wystawić 60-tysięczne siły ekspedycyjne, musi dysponować minimum 180-tysięczną armią interwencyjną, zdolną do zapewnienia stosownej rotacji oddziałów i zabezpieczenia odwołu strategicznego dla operujących wojsk. Wziąwszy pod uwagę te wymagania, osiągnięcie celów z zakresu EPBO przyjętych na szczytach UE w latach 1999 – 2000, w planowanym terminie do roku 2003 było od początku nieprawdopodobne, co też potwierdziło się później w praktyce. UE poniosła spektakularną porażkę, a na jej plany wojskowe z roku 1999 spuszczone zasłonę milczenia. Polityczny głód sukcesu w dziedzinie wojskowej skłonił jednak państwa członkowskie do ogłoszenia nowych, mniej ambitnych planów z nowym horyzontem czasowym, pozwalającym przedłużyć wrażenie, że wprawdzie zdolności wojskowe UE wciąż znajdują się w fazie tworzenia, ale prace nad ich zbudowaniem trwają i nabierają konkretnych kształtów.

Rada Europejska w Brukseli (16 – 17 XII 2004)⁷ zatwierdziła wcześniejszą decyzję Rady UE o powołaniu do roku 2007⁸ tzw. grup bojowych UE – oddziałów liczących po ok. 1500 żołnierzy. Planuje się utworzenie 13 takich grup, w tym czterech narodowych (francuskiej, brytyjskiej, hiszpańskiej i włoskiej) oraz dziewięciu mieszanych:

1. francusko-niemiecko-belgijsko-luksemburskiej, z możliwym udziałem Hiszpanii;
2. francusko-belgijskiej;
3. niemiecko-holendersko-fińskiej;
4. niemiecko-austriacko-czeskiej;
5. włosko-węgiersko-słoweńskiej;

6. włosko-hiszpańsko-grecko-portugalskiej;
7. polsko-niemiecko-słowacko-litewsko-łotewskiej;
8. szwedzko-fińskiej, z włączeniem Norwegii jako państwa trzeciego;
9. brytyjsko-holenderskiej.

Każda grupa bojowa powinna rozpocząć operację w ciągu 10 dni od podjęcia decyzji przez Radę UE i działać do 30 dni, z możliwością przedłużenia operacji do 120 dni przy zapewnionym zaopatrzeniu⁹. Przyjęcie tzw. *Headline goal 2010* w razie faktycznej porażki *Helsinki headline goal* każe postawić pytanie o wiarygodność tych deklaracji, choć niewątpliwie powołanie zespołów bojowych w sile samodzielnego batalionu jest przedsięwzięciem technicznie prostszym, a zatem bardziej prawdopodobnym niż stworzenie 60 – 100-tysięcznego korpusu ekspedycyjnego. Zwraca uwagę występowanie Niemiec, pozbawionych rzeczywistej armii interwencyjnej, aż w czterech planowanych grupach, co każe sceptycznie odnieść się do realnego charakteru złożonych deklaracji przynajmniej w wypadku niektórych grup bojowych.

Oprócz przyjęcia nowego Celu Operacyjnego (*Headline goal 2010*), szeroko reklamowano także przejście od NATO przez siły UE odpowiedzialności za misję stabilizacyjną w Macedonii (operacja „Concordia”), oraz interwencję w Kongo (operacja „Artemis”) przeprowadzoną przy udziale 1800 żołnierzy pod flagą Unii, z Francją w roli tzw. *leading nation*¹⁰. Zabiegi te najwyraźniej miały pokryć wspomniane niepowodzenie w zakresie realizacji Celu Operacyjnego z Helsinek. Trudno jednak traktować wysłanie 350 żołnierzy do Macedonii, czy też wywieszenie flagi unijnej w trakcie misji interwencyjnej w Afryce (nie będącej wszak niczym innym jak jedną z licznych operacji przeprowadzanych na tym obszarze w ubiegłych dziesięcioleciach przez siły francuskie lub belgijskie) jako poważne dowody skuteczności europejskich wysiłków w zakresie budowy armii interwencyjnej.

Jeśli nie nastąpią komplikacje na linii NATO – UE, impuls do stworzenia europejskich zdolności ekspedycyjnych może przyjść ze strony Sojuszu. Na spotkaniu ministrów obrony państw członkowskich NATO

w Warszawie (24 IX 2002) podjęto decyzję o utworzeniu własnych sił szybkiego reagowania, liczących 21 tys. żołnierzy i przeznaczonych do misji interwencyjnych wykraczających poza artykuł 5 traktatu waszyngtońskiego. Powołanie sił reagowania NATO, z uwagi na zasadę podwójnego (NATO i UE) podporządkowania jednostek interwencyjnych wydzielanych z armii narodowych państw członkowskich, może przyspieszyć proces powstawania struktury nadającej się do użycia także pod sztandarem UE.

Polityczne możliwości wykorzystania przez Unię zasady podwójnego przyporządkowania pozostają na razie nieznane. Budowanie odrębnej europejskiej struktury wojskowej, równoległej do jedynej obecnie istniejącej natowskiej i w praktyce dublującej ją, byłoby z politycznego punktu widzenia (pewny sprzeciw państw UE o orientacji atlantyckiej) niezwykle trudne, z technicznego zaś niewykonalne. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której państwo utrzymywałoby dwie odrębne armie – jedną przeznaczoną do operacji pod flagą NATO, drugą zaś pod sztandarem UE. Tworząc kontyngenty narodowe sił interwencyjnych przeznaczone do operacji międzynarodowych, każde z państw zamierza, zależnie od okoliczności politycznych, przeznaczać posiadane lub tworzone jednostki szybkiego reagowania bądź to do misji w ramach NATO, bądź do zadań wykonywanych w strukturach EPBO. W obu wypadkach będą to fizycznie te same jednostki, występujące jedynie pod różnymi flagami. Kontyngenty narodowe państw UE oddelegowane do służby w europejskich siłach interwencyjnych będą miały (z wyłączeniem oddziałów państw neutralnych UE oraz nienależącej do struktur wojskowych NATO Francji) charakter jednostek podwójnego podporządkowania, jako europejski moduł wojskowej struktury Sojuszu Północnoatlantyckiego. W trakcie wykonywania zadań wynikających z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego (wspólna obrona), jak też do operacji interwencyjnych prowadzonych pod dowództwem NATO – siły te będą podlegać dowództwu Sojuszu i stanowić jego integralną część. Zaś w razie podjęcia decyzji politycznej, na mocy której da-

na operacja zostanie uznana za akcję wyłącznie europejską, jednostki te, korzystając z wojskowej infrastruktury NATO, będą jako moduł europejski owej struktury użyte pod flagą UE i pod jej polityczną kontrolą.

Kwestia wykorzystania struktury wojskowej Sojuszu Północnoatlantyckiego do działań interwencyjnych sił europejskich rodzi jednak problemy natury politycznej. Decyzje w łonie NATO podejmowane są bowiem jednomyślnie. Z powodu chłodnego przyjęcia w Brukseli dążeń Turcji do członkostwa w UE i z racji konfliktu grecko-tureckiego, turecka zgoda na wykorzystanie struktur NATO do prowadzenia operacji w ramach EPBO stała się instrumentem nacisku dyplomatycznego Ankarę na Unię. Sprzeciw Turcji wobec udostępnienia UE zasobów Sojuszu – do czasu uzyskania przez Turków jasnej perspektywy członkostwa – został ostatnio przełamany, ale nie ma gwarancji, że w chwilach kryzysów, gdy wystąpi pilna potrzeba działania Unii, nie dojdzie do ponownego wykorzystania tego instrumentu nacisku na rzecz realizacji interesów tureckich.

Unia Europejska posiada już zatem techniczną zdolność samodzielnego wypełniania misji petersberskich w zakresie zadania pierwszego (*rescue and humanitarian tasks*), a w ograniczonej co do skali mierze – także drugiego z nich (*peacekeeping*). Wszystko wskazuje jednak na to, że uzyskanie sił potrzebnych do wypełnienia trzeciego zadania (*peace enforcement*) w skali wymaganej np. w Bośni czy w Kosowie w latach 1990., a nie jak w Kongu w 2003 roku – tzn. takiej, która usprawiedliwiałaby skoncentrowanie wszystkich wysiłków Unii na realizacji projektu EPBO – pozostanie w przewidywalnej przyszłości poza zasięgiem technicznych możliwości.

Oprócz przedstawionych powyżej względów natury materialnej, skuteczność EPBO ograniczana jest przez trzy istotne czynniki polityczne.

1) Brak przywództwa politycznego (mocarstwo hegemon) zdolnego przeforsować w gremiach decyzyjnych UE tak drastyczne decyzje jak np. o rozpoczęciu operacji wojskowej, i zapewnić przyjętej linii postępowania wystarczające wsparcie i czas, niezbędne do osiągnięcia suk-

cesu. W łonie NATO rolę mocarstwa dominującego, forsującego określoną wizję polityki zagranicznej Sojuszu i zapewniającego jej niezbędną stabilność oraz prestiż – pełnią Stany Zjednoczone. W ramach Unii Europejskiej nie ma naturalnego hegemonu. Teoretycznie do objęcia tej roli mogłyby pretendować Niemcy, Francja, Wielka Brytania. W praktyce żaden z tych kandydatów do przywództwa nie jest w stanie osiągnąć dominującej pozycji w dziedzinie kształtowania EPBO. Przyczyny, dla których żadne z wymienionych mocarstw europejskich prawdopodobnie nie będzie w stanie przejąć roli hegemonu, są odmienne w wypadku każdego z tych trzech państw.

NIEMCY – z uwagi na swoją potęgę ekonomiczną i demograficzną teoretycznie mogłyby się wydawać naturalnym hegemonem w UE, a więc także skutecznym przywódcą w zakresie EPBO. Praktyczne możliwości osiągnięcia tego typu pozycji przez RFN, przynajmniej w obecnym pokoleniu, są jednak wykluczone. Składają się na to następujące przyczyny natury moralnej i materialnej:

- Większość narodów europejskich ze względów historycznych niechętnie widziałoby niemieckie przywództwo polityczne i wojskowe w ramach EPBO.
- Niemiecka klasa polityczna, świadoma owych ograniczeń, nie dąży do uczynienia z RFN dominującego ośrodka, kształtującego wolę polityczną UE w zakresie WPZB i EPBO. Należy jednak odnotować skuteczną akcję narzucenia Wspólnotom Europejskim na przełomie lat 1991 – 1992 idącego po myśli Berlina rozwiązania kwestii uznania niepodległości Słowenii i Chorwacji.
- Głęboki pacyfizm niemieckiej opinii publicznej, która jedynie z największym wysiłkiem i pod presją argumentów z zakresu poprawności politycznej (czystki etniczne, masowe gwałty na kobietach w wojnach postjugosłowiańskich) gotowa jest zgodzić się na użycie wojsk niemieckich do misji interwencyjnych poza obszarem NATO (UE).
- Niewielkie zdolności interwencyjne Bundeswehry, będącej wprawdzie najliczniejszą armią europejską, ale opartej na poborze, a za-

tem posiadającej zasadniczo charakter wojsk przeznaczonych do obrony terytorialnej, nie zaś do operacji typu ekspedycyjnego. Niemcy, nie mogąc dominować w tworzonych europejskich siłach interwencyjnych, nie będą w stanie sięgnąć po przywództwo polityczne operacji wojskowych prowadzonych w ramach EPBO.

FRANCJA – będąc czołowym szermierzem niezależności UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, niewątpliwie posiada ambicje przewodzenia polityce europejskiej w ramach II filaru UE. Dysponując narodowymi siłami jądrowymi (*forces de frappe*) oraz świeżo zbudowaną zawodową armią interwencyjną, ocenianą jako trzecia siła po armiach amerykańskiej i brytyjskiej, Paryż chętnie widziałby samodzielność UE nie tylko w dziedzinie EPBO, ale także w zakresie wspólnej obrony. Francuska polityka bezpieczeństwa ma jednak silny podtekst antyamerykański. Francja nie kryje zresztą, że samodzielność UE w dziedzinie WPZB i EPBO ma oznaczać przede wszystkim niezależność od Stanów Zjednoczonych. Skuteczność wyborcza głoszonych przez kanclerza Gerharda Schrödera haseł antyamerykańskich, opartych na antywojennej retoryce stosowanej w związku z wojną w Iraku, świadczą, że Paryż mógł w tym zakresie liczyć na poparcie Niemiec, przynajmniej tak długo, jak długo rządziła nimi SPD. Generalnie jednak francuska wizja EPBO jest nie do zaakceptowania dla licznej grupy proatlantycko nastawionych państw UE, z Wielką Brytanią na czele, nie życzących sobie osłabienia związków międzysojuszniczych w łonie NATO. Fakt ten poważnie utrudnia uzyskanie stabilnego poparcia dla francuskiego przywództwa ze strony dostatecznej liczby państw członkowskich UE, aby tego typu ambicje Paryża uznać za nierealne.

WIELKA BRYTANIA – dysponująca najsprawniejszą, tradycyjnie zawodową¹¹, armią interwencyjną w Europie i drugą (po USA) w świecie, ma wszelkie dane po temu, by uważać, że to udział jej wojsk w wielonarodowych siłach europejskich będzie decydował o praktycznym być albo nie być unijnych zdolności ekspedycyjnych w zakresie EPBO.

Fakt ten teoretycznie mógłby stanowić dobrą bazę materialną do sięgnięcia po hegemonię polityczną w tych strukturach. W praktyce jednak tego typu scenariusz jest wykluczony przez następujące czynniki natury politycznej:

- silne związki brytyjsko-amerykańskie sprawiające, że Wielka Brytania jest uznawana za lidera obozu proatlantyckiego w łonie UE i NATO. Przypomina to sytuację Francji *à rebours*. Zdecydowany proatlantyzm Brytyjczyków wyklucza ich jako możliwych do zaakceptowania przez Francuzów liderów EPBO;
- oparcie polityki zagranicznej Londynu w dziedzinie bezpieczeństwa na specjalnych stosunkach z USA, sprawnej interwencyjnej armii narodowej, statusie mocarstwa atomowego i stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ – z pomocniczym jedynie traktowaniem struktur europejskich w tym zakresie;
- wynikający z wymienionych wyżej czynników brak zainteresowania Wielkiej Brytanii promowaniem europejskiej samodzielności w dziedzinie EPBO jako instrumentu realizacji narodowych interesów brytyjskich, a zatem i brak zainteresowania objęciem pozycji aktywnego przywódcy II filaru UE, gotowego do ponoszenia kosztów owego przywództwa.

2) Różnorodność narodowych priorytetów bezpieczeństwa państw członkowskich UE. Unia Europejska nie jest jednolitym organizmem politycznym. Jej interesy stanowią wypadkową interesów narodowych piętnastu państw członkowskich o rozmaitych priorytetach politycznych, które determinuje historia i położenie geograficzne. Fundamentalne zasady tych priorytetów mają zatem charakter niezmienny. Jest oczywiste, że problemy regionu bałtyckiego będą w ramach UE cieszyły się szczególnym zainteresowaniem Szwecji, Finlandii, Danii i Niemiec, Polski i trzech państw bałtyckich. Kwestie bałkańskie uznane zostaną za priorytetowe w Austrii, Grecji i we Włoszech, a wśród nowych członków – na Węgrzech i w Słowenii. Problemy Morza Śródziemnego i świata arabskiego będą spędzały sen z powiek politykom we Francji, Hiszpanii

i we Włoszech, mogących oczekiwać wsparcia ze strony Cypru i Malty. Obszary Czarnej Afryki mogą liczyć na przyciągnięcie uwagi Belgii, Francji, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Zaś Cypr i problemy tureckie zawsze znajdują głębokie odzwierciedlenie w reakcjach Grecji. Nie znaczy to jednak, że Finlandia będzie kiedykolwiek z tą samą co Hiszpania wrażliwością i gotowością do ponoszenia kosztów reagować na dramatyczny rozwój wypadków np. w Maroku, ani też że Madryt zareaguje równie energicznie co Dania na wypadek kłopotów z mniejszością rosyjską w Estonii i na Łotwie. Jest rzeczą oczywistą, że gotowość przyszłego członka UE – Rumunii do ponoszenia ofiar materialnych i ludzkich na rzecz stabilizacji Maroka będzie zawsze zupełnie inna niż Hiszpanii, i odwrotnie – skala akceptacji Madrytu dla kosztów rozwiązania ewentualnego kryzysu związanego z problemami Naddniestrza będzie inna niż Rumunii czy Polski. Cecha ta jest determinowana przez różne położenie geograficzne poszczególnych krajów, a zatem w istocie ma, jak wskazano wyżej, charakter stały. Fundamentalne zmiany geopolityczne, mogące zmodyfikować owe priorytety, są trudne do wyobrażenia – jeśli nie w ogóle, to przynajmniej w przewidywalnej przyszłości.

Unia Europejska usiłuje radzić sobie z problemami wynikającymi z różnorodności priorytetów narodowych polityk bezpieczeństwa swych państw członkowskich, tworząc regionalne (śródziemnomorski, północny) „wymiar” WPZB. Pomysły te w istotny sposób osłabiają potencjał ewentualnych sprzeczności między krajami „15”, ale ich całkowicie nie usuwają. Idea integracji europejskiej zasadza się jednak na zastąpieniu dawnej metody rozwiązywania sporów międzynarodowych w łonie państw europejskich (wojny) przez nową (negocjacje). Cywilizowane godzenie niekiedy obiektywnie sprzecznych interesów nie oznacza jednak ich ujednoczenia. Stąd trudno wyobrazić sobie zanik prowadzonej wprawdzie w myśl reguł unijnych, ale jednak rywalizacji interesów narodowych państw członkowskich UE. Mechanizm „wymiarów” geograficznych UE (wschodniego, północnego itp.) stosowany w obszarze dyplomatycznego i ekonomicznego wymiaru WPZB nie nadaje się jednak zupełnie do rozładowania

sprzeczności interesów w wypadku EPBO. Mocarstwowe zdolności wojskowe UE mogą powstać tylko wówczas, jeśli zostanie zbudowana struktura ogólnoeuropejska, a nie za pomocą prostego połączenia struktur narodowych czy zbudowania regionalnych koalicji zbrojnych. Wprawdzie pomysł wspomnianych grup bojowych nieco przypomina to ostatnie rozwiązanie, ale praktyczne zastosowanie tych sił, z uwagi na ich niewielką liczebność, pozostaje tajemnicą. Chyba że uznamy, że cały opisywany wysiłek polityczny i organizacyjny UE ma znaleźć swe ukoronowanie w osiągnięciu zdolności interweniowania w Kongu.

3) Brak etnosu europejskiego. Jak pisał jeszcze w XIX wieku Maurycy Mochnacki, naród istnieje, gdy „uzna się w jestestwie swoim” – tzn. gdy nabędzie samoświadomości swego istnienia¹². W tym sensie, mimo wspólnoty tradycji i kultury grecko-rzymsko-chrześcijańskiej, nie istnieje jednolity politycznie naród europejski, mogący dać stabilną bazę społeczną dla ewentualnego wysiłku zbrojnego UE w ramach EPBO UE. Różnica między nastawieniem brytyjskiej i greckiej opinii publicznej wobec USA, byłej Jugosławii, a obecnie Iraku jest drastyczną ilustracją tej prawdy. Ów brak jednolitego europejskiego narodu politycznego stawia także pod znakiem zapytania solidarność państw UE w razie wystąpienia istotnych problemów związanych z bezpieczeństwem. Nieistnienie niczego takiego jak naród europejski – bytu politycznego, który umożliwiałby pozyskiwanie stabilnego i w miarę choćby jednolitego poparcia europejskiej opinii publicznej dla akcji zewnętrznych UE, poparcia wyrażającego się również gotowością do zaakceptowania ofiar na rzecz wspólnego interesu Unii Europejskiej, innymi słowy brak czynnika moralnego, który można by określić mianem patriotyzmu

**W pobliżu
granic Polski
w zasadzie
nie ma miejsca
na akcje wojskowe.
Może do nich
dojść w odległych
regionach, gdzie
udział Polski byłby
podyktowany
dążeniem do
budowy pozycji
politycznej RP
w łonie UE.**

europiejskiego – wszystko to sprawia, że w przewidywalnej przyszłości WPZB będzie wypadkową uzgodnionych interesów narodowych państw członkowskich. Ze swej natury pozostanie zatem polityką opartą na kompromisie. W tej sytuacji zawsze jest łatwiej uzyskać zgodę 25, a wkrótce 29 państw na zaniechanie realnego działania i niepodejmowanie ryzyka niż na podjęcie realnej akcji. Oczywiście możliwe są koalicje „chętnych i zdolnych”, ale tego typu mechanizm (sojusz kilku państw) znany jest od wieków i trudno uznać go za jakościową zmianę, będącą wyrazem integracji europejskiej. Na tle takich koalicji jeszcze silniej nabrzmiewałby problem przywództwa politycznego w Unii, gdyż koalicjom chętnych musiałoby przewodzić tylko jedno z dwóch głównych mocarstw europejskich o poważnych zdolnościach interwencyjnych (Francja lub Wielka Brytania), co niechybnie prowadziłoby do sporów ambicjonalnych między demonstrującym autonomię europejską Paryżem a proatlantycko nastawionym Londynem. WPZB będzie zatem raczej instrumentem poparcia lub potępienia takich czy innych posunięć stron trzecich, ewentualnie pomocy lub presji ekonomicznej wobec innych aktorów gry międzynarodowej, natomiast użycie EPBO jako wojskowego instrumentu służącego do narzucenia woli politycznej Unii Europejskiej podmiotom zewnętrznym jest mało prawdopodobne. Stwierdzenie to jest oparte nie tyle na ocenie obecnych i przyszłych wojskowych możliwości UE i perspektywie ich rozwoju, ile raczej na przekonaniu o nikłym prawdopodobieństwie wytworzenia ośrodka spójnej europejskiej woli politycznej, którą można by komukolwiek narzucić. Trudno bowiem uwierzyć, by UE była moralnie zdolna podjąć decyzję o wszczęciu samodzielnej wojny interwencyjnej na skalę np. wojny o Kosowo.

SYTUACJA POLSKI

Interes narodowy Polski wymaga, by za cele priorytetowe polskiej polityki zagranicznej przyjąć: po pierwsze – przeciwdziałanie reintegracji obszaru postsowieckiego pod egidą Moskwy oraz „przesuwanie” Ukrainy, Białorusi i Mołdawii na Zachód; po drugie – utrzymanie silnej roli Stanów

Zjednoczonych w strukturach bezpieczeństwa euroatlantyckiego i nacisk na rozwój bliskich stosunków UE – USA, dla których alternatywę stanowi dominacja francusko-niemiecka oparta na współpracy z Rosją.

Pierwszy z owych priorytetów wymaga stworzenia możliwości współkształtowania przez Polskę polityki wschodniej UE. W ramach drugiego priorytetu pojawia się jedno zasadnicze zadanie: przeciwdziałanie przekształceniu się EPBO w politykę konkurencyjną wobec NATO i w instrument ograniczania roli USA w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. Z owego zadania wynika konieczność:

- uzyskania przez Rzeczpospolitą możliwości współdecydowania o przyszłym kształcie wciąż tworzonych struktur WPZB i EPBO, zasadach ich funkcjonowania i priorytetach polityki zagranicznej UE;
- wpływania na charakter stosunków UE – USA oraz UE – NATO, z zamiarem zachowania spójności euroatlantyckich struktur bezpieczeństwa;
- oddziaływania na proces kształtowania się EPBO w kierunku uczynienia zeń przede wszystkim instrumentu odpowiadającego na wyzwanie wynikające z problemu *burden sharing* (podziału kosztów wspólnego bezpieczeństwa między USA i UE), tzn. utrzymania wydatnej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie;
- przeciwdziałania pomysłom powołania w ramach „wzmocnionej współpracy” zamkniętej unii obronnej wewnątrz UE, z niejasnymi, politycznymi kryteriami akcesji, która uzurpowałaby sobie prawo do decydowania o europejskiej polityce obronnej¹³.

Podstawą stanowiska polskiego jest słusznie przywoływana zasada słynnej konstytucji sejmowej z 1505 roku: *nihil novi (sine communi consensu)* – „Nic nowego (bez wspólnej zgody)”, wyrażona w haśle „Nic o nas bez nas”.

ZNACZENIE EPBO DLA INTERESÓW BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

Polska – granicząc od zachodu ze stabilnym obszarem UE i NATO, skąd nie należy spodziewać się zagrożenia – ma swoje interesy bezpie-

czeństwa, rozumiane jako eksport stabilizacji, zogniskowane na wschodzie. Zwornikiem całej konstrukcji jest niepodległość Ukrainy. Zważywszy na wielkość państw zaangażowanych w problemy bezpieczeństwa w obszarze bezpośrednich interesów Rzeczypospolitej (Rosja i Ukraina), jak i na wielkość samej Polski, EPBO (ewentualna 60 – 100-tysięczna armia) jest dla owych kwestii drugorzędna. Z punktu widzenia Warszawy najistotniejszy jest pozawojсковy wymiar WPZB (tzn. poparcie dyplomatyczne oraz sposób rozdziału funduszy UE na tzw. *External Actions*), czyli ekonomiczne oddziaływanie Wspólnot na sytuację w sferze bezpieczeństwa w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Eksport stabilizacji przy użyciu środków wojskowych będzie dotyczył regionów, w których Polska nie ma własnych interesów bezpieczeństwa. Gdyby zatem prowadzono rzeczywiste operacje tego typu, kraj nasz musiałby odnotować ich koszty w rubryce „wkład netto w bezpieczeństwo europejskie”. W pobliżu granic Polski w zasadzie nie ma miejsca na akcje wojskowe. Jednak może do nich dojść w odległych regionach, gdzie udział Polski byłby podyktowany dążeniem do budowy pozycji politycznej RP w łonie UE, a nie wynikałby z istoty rozwiązywanego konfliktu. Minimalizacja tego typu kosztów jest zatem pożądana. Deklarowana gotowość Polski do uczestniczenia w opisywanych operacjach dawałaby nam tytuł moralny, polityczny i prawny do współdecydowania o innych wymiarach WPZB (niewojсковych). W takiej sytuacji niemożność podjęcia przez UE decyzji o samodzielnej dużej operacji interwencyjnej, bez kosztów realnego uczestniczenia Wojska Polskiego, nie wymaga wszak przeciwdziałania ze strony RP. Utrzymywanie teoretycznej gotowości do takich akcji przez całą UE mogłoby natomiast skutkować uruchomieniem stworzonych zasobów, gdyby pojawił się ośrodek woli politycznej, zdolny przeforsować daną linię postępowania. Obecnie takim ośrodkiem mogą być jedynie Stany Zjednoczone. UE, budując własną EPBO, powinna zatem osiągnąć zdolność techniczną do podejmowania interwencji wojskowych we współdziałaniu z USA, co w sensie politycznym skutkowałoby zacie-

śnieniem współpracy transatlantyckiej (rozwiązanie problemu *burden sharing*), na czym Polsce zależy.

Zważywszy na te okoliczności, Polska powinna manifestować swe polityczne poparcie dla tworzenia EPBO, dążąc do umocnienia swej obecności we wszystkich jej strukturach decyzyjnych. Należy przy tym przyjmując założenie, że konstrukcja ta nigdy nie powstanie jako skuteczny instrument polityki wojskowej UE, co z uwagi na jej naturę, cele i możliwości nie jest scenariuszem godzącym w interesy Rzeczypospolitej.

Uzyskanie na kanwie współpracy w ramach EPBO ewentualnych korzyści w dziedzinach modernizacji WP, współpracy przemysłu polskiego i europejskich przemysłów zbrojeniowych, transferu technologii, a przede wszystkim wpływu na decyzje w zakresie WPZB spoza jej wymiaru wojskowego – to cele, których osiągnięcie jest możliwe. Tworzenie EPBO może też stać się korzystnym dla Polski narzędziem zbliżania Ukrainy do UE, jeśli ukraiński transport lotniczy oraz technologie kosmiczne będą wykorzystywane do budowy europejskich zdolności interwencyjnych.

Ewentualną nadzieję na użycie EPBO jako potencjalnego instrumentu rozwiązywania kryzysów wojskowych w istotnych dla Polski obszarach należy natomiast uznać za myślenie życzeniowe, abstrahujące zarówno od zdolności materialnych UE, jak i od niezwykle nikłego prawdopodobieństwa podjęcia przez Unię decyzji o ewentualnym wejściu w konflikt polityczno-wojskowy z interesami Rosji. A jest to przecież najbardziej prawdopodobny scenariusz zaistnienia konieczności odwołania się do rozwiązań wojskowych w polu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. ■

¹ Ewentualna próba obalenia tej tezy przez powoływanie się na historię Europejskiej Wspólnoty Obronnej byłaby – po pierwsze – myląca, gdyż motywem tworzenia EWO nie była chęć uniezależnienia się od USA w dziedzinie obronności, lecz poszukiwanie w celu obrony przed Sowietami strawnego dla francuskiej opinii publicznej sposobu zremilitaryzowania Niemiec w pięć lat po zakończeniu II wojny światowej; po drugie – abstrahowałaby od faktu, że inicjatywa ta zakończyła się niepowodzeniem.

² *Petersberg Declaration*, Part II, pkt 4, Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, s. 1.

- ³ *The Common Security and Defence Policy, Section 2, Chapter I, Common Foreign and Security Policy, Draft sections of Part Three of the Constitution with comments*, The European Convention, The Secretariat, Brussels, 27 May 2003, CONV 727/03, Annex IV, EN, s. 5–67. The European Convention, http://europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/cv00727_en03.pdf
- ⁴ Szerzej patrz: P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Transport lotniczy i system satelitarny. Brakujące ogniwa sił interwencyjnych a polityczne interesy Polski*, „Przegląd Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej”, nr 11/2004, Listopad 2004, s. 77–85. Por.: K. SCHAKE, *The United States, ESDP and Constructive Duplication*, [w:] JOLYON HORTH and JOHN T. S. KEELER (eds.), *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*, Palgrave 2003, s. 119–123, oraz B. GIEGERICH, W. WALLACE, *Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces*, „Survival”, vol. 46, No 2, Summer 2004, s. 174–176.
- ⁵ S. MICHAŁOWSKI, *Niemcy wobec koncepcji ESDI*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 (LII) kwiecień-czerwiec 1999, s. 76. Por.: G. ANDRÉANI, C. BERTRAM, C. GRANT, *Europe's Military Revolution*, London 2001, s. 56–57.
- ⁶ K. SCHAKE, *op. cit.*, s. 114.
- ⁷ *Brussels European Council. 16/17 December 2004*, Presidency Conclusions, 17/12/2004 (English) No. 16238/1/04 REV1, s. 20.
- ⁸ *Headline Goal 2010 approved by the General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004*, s. 3.
- ⁹ *Declaration on European Military Capabilities*, Military Capability Commitment Conference, Brussels 22 November 2004 (approved by the General Affairs and External Relations Council on 22 November 2004), s. 4 i 9.
- ¹⁰ *ESDP Presidency Report*, European Council, Brussels, 12 December 2003, „From Copenhagen to Brussels. European Defence: core documents”, Chaillot Papers No. 67 Vol. IV ed. by Antonio Missiroli, December 2003, s. 99.
- ¹¹ Wielka Brytania jako mocarstwo wyspiarskie „od zawsze” opierała swój system lądowych sił zbrojnych na zawodowej armii ekspedycyjnej. Od owego modelu odstępowano jedynie w latach 1916–1918 i 1939–1945, a więc w trakcie wielkich konfliktów światowych. Długoletnie inwestycje w zdolności ekspedycyjne, jak też najdłuższe w Europie, a nawet na świecie doświadczenie w misjach ekspedycyjnych posiadane przez armię brytyjską czynią z niej znacznie sprawniejsze narzędzie projekcji siły wojskowej niż siły zbrojne jakichkolwiek innych państw Starego Kontynentu, z armią francuską – przechodzącą na zawodowstwo dopiero od roku 1997 włącznie. (Wcześniej Francja posiadała jedynie kilkunastotysięczny korpus Legii Cudzoziemskiej, którego profesjonalizm, choć oparty na innym *esprit de corps*, porównywalny był ze standardami sił brytyjskich).
- ¹² B. ŁAGOWSKI, *Filozofia polityczna Maurycego Mochmackiego*, Kraków 1981, s. 19–20.
- ¹³ Próbkę taką, aczkolwiek nieskuteczną z uwagi na sprzeciw m.in. Wielkiej Brytanii i Polski, oraz ze względu na brak rzeczywistego potencjału materialnego państw założycieli podjęły Francja, Niemcy, Belgia i Luksemburg przy okazji tworzenia pierwotnego projektu Traktatu konstytucyjnego dla UE (AIII 208).