



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • Nr 11-2001 • LICZBA STRON 10 (s. 97-106) • © PISM • Nr EGZ. ~~2.2.2.2.2.~~

DOKUMENT ROBOCZY

Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (I)

Beata Górka-Winter i Edyta Posel-Częścik

1. ESDI i CESDP – geneza i definicja pojęć. – 2. Przesłanki prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obronnej UE. – 3. Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. – Aneks.

1. ESDI i CESDP – geneza i definicja pojęć

Zmiana sytuacji na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wyznaczyła nowy kierunek w poszukiwaniach kształtu instytucjonalnego bezpieczeństwa europejskiego. Wobec rozpadu Układu Warszawskiego, nieuniknione stało się określenie nowych zadań dla Sojuszu Północnoatlantyckiego, militarnej obecności USA w Europie, pojawiła się także konieczność redefinicji funkcji dotychczas istniejących instytucji bezpieczeństwa, zwłaszcza że początek ostatniej dekady postawił państwa europejskie w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń (konflikty, etniczne, zagrożenie proliferacją itp.).

Początek lat dziewięćdziesiątych to także przyspieszenie tempa integracji europejskiej, która w coraz wyższym stopniu obejmuje sferę stosunków politycznych. Część państw Europy Zachodniej (członków Unii Europejskiej) domagała się w tych okolicznościach zwiększenia swej roli w zapewnianiu bezpieczeństwa kontynentu. Częściowo było to spowodowane obawą przed spadkiem zaangażowania USA w sytuacji,

gdy zaczęły się ujawniać wspomniane już zagrożenia nowego typu, a stało się jasne, że ich znaczenie dla interesów sojuszników z dwóch stron Atlantyku nie jest takie samo. O ile zadanie stawienia oporu przeciwnikowi zagrażającemu bezpieczeństwu w skali globalnej stawiała sojuszników po dwóch stronach Atlantyku przed koniecznością ujednoczenia swej postawy, o tyle lokalne konflikty na kontynencie europejskim nie musiały stawać się przedmiotem zainteresowania Stanów Zjednoczonych.

Zwiększenie roli państw członkowskich Unii Europejskiej w kreowaniu bezpieczeństwa w omawianym regionie miało również wpłynąć na podniesienie prestiżu politycznego tej instytucji. Podczas gdy Stany Zjednoczone, hegemon w systemie, mówiły o przywództwie w partnerstwie, jednocząca się i dysponująca podobnym do USA potencjałem ekonomicznym Europa Zachodnia domagała się partnerstwa w przywództwie – chciała na równi ze Stanami Zjednoczonymi współtworzyć nowy ład międzynarodowy, nie jedno, lecz wielobiegunowy. Przewodziła w tym zwłaszcza Francja, która nigdy nie zrezygnowała z mocarstwowych aspiracji, przy energicznym wsparciu zjednoczonych, stawiających sobie coraz ambitniejsze cele Niemiec.

Wszystkie wspomniane wyżej czynniki miały wpływ na pojawienie się przekonania europejskich członków NATO, będących jednocześnie członkami UE, o odrębności własnych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa i o konieczności przejścia przez państwa zachodnioeuropejskie zwiększonej odpowiedzialności za ich realizację. Koncepcja ta zyskała miano Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony¹ (*European Security and Defence Identity* – ESDI).

Termin ESDI (początkowo w brzmieniu *European Security Identity and Defence Role*) pojawił się po raz pierwszy w Deklaracji Rzymskiej Rady Północnoatlantyckiej z 8 listopada 1991, w myśl której zwiększona odpowiedzialność europejskich członków NATO miała pozytywnie wpłynąć na integralność Sojuszu, przyczynić się do jego wzmocnienia, a tym samym przyczynić się do zwiększenia jego efektywności w stawianiu czoła nowym zagrożeniom. W podobnym kontekście wyrażano się o roli ESDI w późniejszych dokumentach Sojuszu: Deklaracji Brukselskiej z 11 stycznia 1994, komunikacie końcowym z berlińskiej sesji Rady Północnoatlantyckiej z 3 czerwca 1996, Deklaracji Madryckiej z 8 lipca 1997 oraz w komunikacie *Sojusz na XXI wiek* wydanym z okazji waszyngtońskiego szczytu w kwietniu 1999.

Tak pojmowana ESDI była częścią reformy Sojuszu Północnoatlantyckiego, przystosowującej go do nowej sytuacji strategicznej. Praktycznie polegała na przyznaniu sojusznikom europejskim możliwości korzystania ze środków i zasobów NATO za pośrednictwem Unii Zachodnioeuropejskiej, jeśli Stany Zjednoczone (a tym samym NATO jako całość) nie zdecydują się interweniować. Chodziło naturalnie o tzw. działania *out of area*, to jest nie obejmujące zobowiązań wynikających z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego². Działania te miały być realizowane między innymi przez Połączone Siły Wielonarodowe do Zadań Specjalnych (*Combined Joint Task Forces*), operujące, zależnie od zaangażowania lub jego braku ze strony USA, pod strategiczną kontrolą Rady Północnoatlantyckiej bądź Rady Unii Zachodnioeuropejskiej. Niezadowolone niektórych państw zachodnioeuropejskich budził fakt, iż użycie tych sił za każdym razem uzależnione byłoby od zgody Stanów Zjednoczonych.

¹ W piśmiennictwie polskim przyjęło się dosłowne tłumaczenie angielskiego zwrotu *European Security and Defence Identity*, bądź francuskiego *Identité Européenne de Sécurité et de Défense*, jako Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony.

² Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (zwanego Traktatem Północnoatlantyckim) z 4 kwietnia 1949 głosi, iż zbrojna napaść na jednego lub kilku jego sygnatariuszy dokonana w Europie lub Ameryce Północnej uważana będzie za napaść przeciwko wszystkim stronom Traktatu. W wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, wszyscy sygnatariusze zobowiązali się udzielić napadniętemu pomocy, jaką uznają za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej

Także inne aspekty europeizacji NATO, przede wszystkim nieugięta postawa USA w sprawie obsady dowództw³, przyczyniły się do tego, że główny nurt rozwoju ESDI pod koniec dekady przeniósł się z kręgów euroatlantyckich do instytucji zachodnioeuropejskich – UZE i UE.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba istnienie wśród części autorów oraz polityków przekonania, że koncepcja ESDI związana jest wyłącznie z Sojuszem Północnoatlantyckim. Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony jest jednak zjawiskiem szerszym, a ważnym elementem jej urzeczywistniania są działania Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Unii Europejskiej. Ma to ogromne znaczenie, bowiem uznanie wyłączności NATO mogłoby prowadzić do prób marginalizacji działań pozostałych instytucji, a nawet sugerować ich podległość, czy „pomocniczość”. Tymczasem dorobek UZE i UE należy traktować na równi z inicjatywami Sojuszu.

Deklaracja przyjęta przez Unię Zachodnioeuropejską w Maastricht 10 grudnia 1991 określiła tę organizację jako obronny komponent UE i jednocześnie środek wzmacniający europejski filar NATO. Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 powołał do życia Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*), obejmującą wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem UE, włącznie z docelowym sformułowaniem wspólnej polityki obronnej, która z czasem mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony. Zwrócono się przy tym do UZE o wypracowanie i realizację zadań, które mają skutki dla obronności. Sformułowania te uczyniły z UZE ważny podmiot uczestniczący w rozwoju ESDI, tym bardziej, że deklaracja przyjęta przez Radę UZE 19 czerwca 1992 w Petersbergu pod Bonn wyposażała organizację w możliwość prowadzenia operacji humanitarnych i ratowniczych, operacji pokojowych oraz wykonywania zadań bojowych przy opanowywaniu kryzysów, w tym przywracania pokoju (tzw. misje petersberskie). Oznacza to, że oprócz klasycznych operacji typu *peace-keeping*, państwa członkowskie upoważniły UZE do prowadzenia operacji typu *peace-making*, zgodnie z kształtującą się doktryną interwencji humanitarnej i nowym pojmowaniem relacji między suwerennością państwa a prawami człowieka. Decyzje te szły dalej niż ówczesne deklaracje NATO. Rozszerzając swoje funkcje wojskowe, wiosną 1992, Sojusz zadeklarował jedynie prowadzenie akcji ratowniczych i operacji typu *peace-keeping*, co dało kolejny, po powoływaniu się na treść zobowiązań Traktatu Waszyngtońskiego i Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego⁴, argument zwolennikom rozwoju ESDI w Unii Zachodnioeuropejskiej.

Powyższe postanowienia nie znalazły jednakowoż bezpośredniego odzwierciedlenia w sferze możliwości operacyjnych; tu UZE w dużej mierze zdana była na środki i zasoby NATO, skorzystanie z których zależało od zgody Stanów Zjednoczonych.

Pod koniec minionej dekady uwidoczniła się jednak tendencja do zwiększania autonomicznych możliwości Europy Zachodniej w tym względzie. Unia Europejska postanowiła o zwiększeniu swej roli w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa. Do tej pory UE stopniowo i nie bez problemów rozwijała swą działalność w II filarze jeśli chodzi o wspólną politykę zagraniczną, kwestie polityki bezpieczeństwa pozostawiając w gestii UZE. Część państw UE opowiadała się nawet za inkorporacją funkcji UZE do UE, lecz na skutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii, wspartej przez Danię i członków UE nie należących do UZE (nie związanych zobowiązaniem do kolektywnej obrony) do tego nie doszło. W Traktacie Amsterdamskim (2 października 1997) założono wszakże taką

³ Część europejskich członków NATO domagała się przyznania stanowiska pierwszego zastępcy Naczelnego Dowódcy Sojuszniczych Sił Zbrojnych w Europie lub jednego z dowódców regionalnych (chodziło zwłaszcza o Dowództwo Europy Południowej) oficerowi z Europy.

⁴ Zwolennicy wyższości kolektywnej obrony w ramach UZE nad tą, realizowaną przez NATO, podnosili argument, iż zobowiązania wynikające z art. V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 23 października 1954 zakładają automatyzm w udzielaniu napadniętemu pomocy militarnej, podczas gdy art.5 Traktatu Waszyngtońskiego mówi o udzieleniu pomocy, jaką dane państwo uzna za konieczną.

możliwość, uzależniając ją od decyzji Rady Europejskiej. Ważnym krokiem w kierunku zbliżenia UZE i UE była także inkorporacja do Traktatu o Unii Europejskiej postanowień dotyczących misji petersberskich.

W istocie, pod koniec lat dziewięćdziesiątych (ściślej – od wiosny 1999 r.) głównym forum rozwoju ESDI stała się Unia Europejska. Miało na to wpływ kilka czynników. Po pierwsze - zmiana sceptycznego dotychczas, jeśli chodzi o autonomiczną względem NATO zachodnioeuropejską politykę bezpieczeństwa, stanowiska rządu Zjednoczonego Królestwa, czego dobitnym wyrazem stała się deklaracja brytyjsko-francuskiego szczytu w Saint-Malo⁵.

Po drugie, doświadczenia kryzysu kosowskiego udowodniły, że bez wsparcia USA Europejczycy nie są w stanie stawić czoła konfliktom etnicznym. Pojawiły się także kontrowersje dotyczące oceny operacji Sojusznicza Siła, m.in. adekwatności użytych środków.

Rok 1999, wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty, przyniósł także wzrost zaufania obywateli UE do procesów integracyjnych oraz ożywił aspiracje przywódców względem pogłębiania integracji politycznej i przewyciężenia wizerunku Unii Europejskiej jako „gospodarczego olbrzyma i politycznego karła”. Kanclerz RFN oświadczył wręcz, że „euro zmusza nas do poczynienia szybkich postępów na drodze do unii politycznej”⁶.

Sposobem realizacji koncepcji ESDI przez Unię Europejską stała się Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (*Common European Security and Defence Policy* – CESDP) w ramach II filaru, której kształt doskonalono podczas kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej w Kolonii (3-4 czerwca 1999), Helsinkach (10-11 grudnia 1999), Santa Maria da Feira (19-20 czerwca 2000) i w Nicei (8-10 grudnia 2000). UE miała przejąć funkcje UZE (oprócz zobowiązań dotyczących wspólnej obrony); postanowiono wyposażać ją w możliwość samodzielnego działania w sytuacjach kryzysowych, powołując odpowiednie instytucje decyzyjne, doradcze i planistyczne, a przede wszystkim tworząc siły szybkiego reagowania wraz z niezbędnym zapleczem (wywiad, transport strategiczny, sieć dowództw itp.). Przedstawiono także propozycje porozumień zakładających możliwość uczestnictwa w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską krajom kandydującym do członkostwa oraz europejskim sygnatariuszom Traktatu Waszyngtońskiego nie należącym do UE (w formule odpowiednio: 15+15 oraz 15+6⁷). Rozpoczęto również rozmowy między obydwu instytucjami w sprawie stałych konsultacji (pierwsze z regularnych spotkań odbyło się 5 lutego 2001) oraz w kwestii dostępu UE do środków i zasobów Sojuszu.

Wielu obserwatorów analizujących poczynania UE w zakresie polityki bezpieczeństwa nadal podaje jednak w wątpliwość istnienie dostatecznych przesłanek dla rozwoju ESDI w Unii Europejskiej i stawia pytanie - czy nie byłoby bardziej zasadnym skupienie się na działaniach podjętych już na forum Sojuszu Północnoatlantyckiego?

⁵ Deklaracja z 4 grudnia 1998 wyrażała poparcie obydwu państw dla rozwoju komponentu obronnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w celu wyposażenia UE w możliwość samodzielnego działania tj. realizacji misji petersberskich.

⁶ Le Monde z 3 kwietnia 1998.

⁷ Formuła 15+15 oznacza formę współpracy państw UE z krajami kandydującymi do członkostwa oraz europejskimi członkami NATO, którzy do Unii Europejskiej nie aspirują (Bulgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Islandia, Litwa Łotwa, Malta, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Turcja i Węgry). Natomiast formuła 15+6 zakłada współpracę państw UE z sześcioma europejskimi członkami NATO nie należącymi do UE tj. z Czechami, Islandią, Norwegią, Polską, Turcją i Węgrami.

2. Przesłanki prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obronnej UE

Analizy przesłanek dla rozwoju CESDP należy dokonać biorąc pod uwagę dwie perspektywy. Pierwsza z nich będzie perspektywą państw członkowskich UE. Druga uwzględni punkt widzenia reszty państw europejskich, które wykazują znaczne zainteresowanie możliwością modyfikacji architektury bezpieczeństwa w omawianym regionie. Obecnie opiera się ona na szeregu komplementarnych względem siebie instytucji (tzw. *interlocking institutions*). Oznacza to, iż mechanizmy działania NATO, UZE, OBWE czy organizacji subregionalnych w określony sposób nakładają się na siebie, „zazębiają się” po to, by zasięgiem swojego działania objąć jak największy obszar i zapewnić racjonalne wykorzystanie sił i środków będących w posiadaniu tych organizacji.

Proces rozpadu bloku wschodniego oraz destabilizacja na obszarze byłej Jugosławii, poczynając od wojny z lat 1991 – 1995 a na konflikcie kosowskim kończąc, utwierdziły państwa członkowskie UE w przekonaniu, iż oprócz NATO, *de facto* nie istnieje w Europie instytucja (lub instytucje), która potrafiłaby sprawnie uporać się z zagrożeniami tego typu. Ostatnie lata pokazały, iż szereg wspomnianych już „instytucji sprzężonych” słabo radzi sobie z nowymi wyzwaniem i zagrożeniami, jakie pojawiły się w ostatniej dekadzie.

Podstawowym celem UE nie jest zapewnianie bezpieczeństwa międzynarodowego i nie ma ona formalnego obowiązku angażowania się w zapobieganie czy rozwiązywanie konfliktów. Państwa UE mogą to robić indywidualnie na forach organizacji, których statut nakłada na nie obowiązek utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Wydaje się jednak, że ma ona wszelkie szanse na zaistnienie na arenie międzynarodowej jako jedna z bardziej efektywnych instytucji działających na omawianym polu. Przejęcie w Traktacie Amsterdamskim odpowiedzialności za realizację misji petersberskich czyni ją, przynajmniej w teorii, drugą po Organizacji Narodów Zjednoczonych organizacją o tak szerokim wachlarzu możliwości oddziaływania (począwszy od misji o charakterze humanitarnym, a skończywszy na operacjach typu *peace-making* czy *peace-enforcement*) na utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Aktywność Unii na polu dyplomacji prewencyjnej (poprzez rozbudowę m. in. systemów wczesnego ostrzegania - ustanowienie Komórki Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania) oraz w zakresie budowania pokoju po konflikcie (*post-conflict peace-building*) uzupełnia te możliwości.

Istnieje również duża szansa na to, że Unia będzie w stanie przewyciężyć trudności, z którymi borykają się inne organizacje. Podejmowanie decyzji w wąskim gronie państw, deklarujących przywiązanie do tych samych wartości (prawa człowieka, demokratyczna forma rządów itp.) będzie zapewne dużo sprawniejsze niż w organizacjach o licznych członkostwie (ONZ czy OBWE).

Z oczywistych względów ułatwione będą decyzje o wykorzystaniu odpowiednich instrumentów finansowych. W obecnej dobie wzrasta znaczenie pozawojkowych środków bezpieczeństwa. Uprzywilejowaną pozycję zajęły: dyplomacja prewencyjna oraz operacje budowania pokoju po konflikcie. Posługują się one w dużej mierze narzędziami o charakterze ekonomicznym. Przewaga Unii nad organizacjami nie dysponującymi możliwościami finansowania tak szerokiego zakresu działań, jaki zawiera się w choćby tylko w ramach budowania pokoju, rysuje się bardzo wyraźnie⁸.

W kontekście planowanego przez UE utworzenia sił szybkiego reagowania oraz cywilnych sił policyjnych, które mają osiągnąć pełną zdolność operacyjną do końca roku 2003, można spodziewać się również usunięcia przeszkody niemożności wyegzekwowania podjętych decyzji politycznych.

⁸ Plan Administrowania Kosowem Sekretarza Generalnego ONZ nakład na UE główną odpowiedzialność za odbudowę Kosowa.

Istotnym czynnikiem jest także istnienie szerokiego grona państw z Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do Unii. Sam fakt głębokiej transformacji ustrojowej, jaką muszą przejść kraje byłego bloku wschodniego, by spełnić stawiane im wymogi, działa na cały region stabilizująco i zwiększa ich skłonność do sięgania po pokojowe metody załatwiania sporów⁹. Podobne mechanizmy mają odniesienie do państw pragnących otrzymać od Unii znaczącą pomoc rozwojową. Wspomniana możliwość oddziaływania na sytuację wewnątrz tych krajów ma szczególne znaczenie w kontekście zmiany charakteru konfliktów z międzynarodowych na konflikty nie mające charakteru międzynarodowego. Te ostatnie zawsze stawiają społeczność międzynarodową przed trudnym dylematem dotyczącym poszanowania suwerenności państw i nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Wydaje się więc, że warunkowość udzielanej przez Unię pomocy finansowej może w wielu wypadkach zapobiec powstaniu takich dylematów.

Niezwykle istotny w rozważaniach nad przesłankami do prowadzenia przez UE polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest wspomniany już aspekt prestiżu. Możliwość ustalania wspólnych strategii i podejmowania konkretnych, efektywnych działań w kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego dawałby Unii Europejskiej szansę na zaistnienie na arenie międzynarodowej jako poważny partner polityczny, zwłaszcza dla Stanów Zjednoczonych. Jest bowiem oczywiste, iż stworzona przez Wspólnoty potęga ekonomiczna nie przekłada się bezpośrednio na polityczne i militarne możliwości oddziaływania nawet na te regiony, które znajdują się w jej bezpośrednim sąsiedztwie (np. basen Morza Śródziemnego). Unia Europejska dostarcza obecnie więcej niż połowę funduszy na pomoc rozwojową dla krajów najuboższych, a także na pomoc humanitarną. Finansuje także jedną trzecią pomocy dla krajów Bliskiego Wschodu (w tym 50 % dla Palestyny), przekazuje ogromne fundusze na rekonstrukcję Bośni i Hercegowiny. Rola hojnego sponsora nie przekłada się jednak na rolę lidera w polityce światowej. Taki stan rzeczy godzi w ambicję niektórych krajów UE.

Dla wielu znawców problematyki bezpieczeństwa europejskiego powyższe argumenty nie uzasadniają jednak zaangażowania Unii w inicjatywę wymagającą tak znacznych nakładów finansowych, nowych rozwiązań instytucjonalnych i przede wszystkim realnej, a nie jedynie deklarowanej woli politycznej. Wielu analityków ds. bezpieczeństwa twierdzi, że gdyby energia, jaką wkłada Unii w tworzenie CESDP, została zużyta na zwiększenie efektywności NATO, miałyby to o wiele lepsze efekty. Mnożenie struktur odpowiedzialnych za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa może w rezultacie doprowadzić do tego, co złośliwie określa się systemem *interlocking institutions*. Doprowadzi także do rywalizacji między NATO a Unią o i tak ograniczone już środki.

Takie podejście nie wydaje się jednak właściwe. Ostatnie operacje w Zatoce Perskiej oraz w Kosowie udowodniły rozbieżność stanowisk pomiędzy USA a partnerami europejskimi. Jeśli Stany Zjednoczone odmówią Europie dostępu do sił i zasobów NATO pochodzenia amerykańskiego (zwłaszcza do środków strategicznego transportu) lub wystąpią rozbieżności w kwestii kierowania wspólnymi strukturami dowodzenia, pozbawiona własnych zasobów Unia Europejska może być zmuszona do rezygnacji z planowanej operacji. Warto również wspomnieć o postanowieniach zawartych w dokumentach Szczytu NATO w Waszyngtonie (23-25 kwietnia 1999). Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu wyklucza w obszarze regulowania konfliktów wszelki automatyzm. Każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie. Jeśli zatem doszłoby do sytuacji, w której Stany Zjednoczone odmówiłby zgody na zaangażowanie w przypadku sytuacji

⁹ Kryteria, jakie powinny spełniać państwa kandydujące do UE, zostały określone na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (21-22.06.1993). Są to m. in.: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, ochrona mniejszości narodowych, rządy prawa.

zagrożenia, istotnej dla bezpieczeństwa unijnej Piętnastki¹⁰, nie miałyby ona (nawet przy wykorzystaniu sił i zasobów UZE, będącej już właściwie w trakcie likwidacji) szansy na jego zażegnanie. Poza tym podkreśla się fakt, iż gdyby w tym samym czasie wybuchły w różnych regionach świata dwa konflikty, w których nie pokrywałyby się interesy strategiczne Unii i USA, z braku odpowiednich środków Unia musiałaby zrezygnować z obrony swoich racji. Z tego względu często podnoszony argument o zbędnym podwajaniu instytucji NATO możemy tu rozważyć w zupełnie innym świetle.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż państwa Europy Zachodniej coraz ściślej współpracują ze sobą w dziedzinie uzbrojenia. Działania w tej kwestii przybierają bardziej zaawansowane formy w UZE i UE (plany powstania Europejskiej Agencji do spraw Uzbrojenia i uzupełnienia Wspólnego Rynku o produkty przemysłu zbrojeniowego), niż na forum euroatlantyckim. Sprzyja to racjonalizacji wydatków, przede wszystkim tych na badania i wdrożenia nowych technologii, i przyczynia się do powstania nowoczesnego sektora obronnego. Bez takiego zaplecza prowadzenie wiarygodnej polityki bezpieczeństwa byłoby niemożliwe.

Z powyższych rozważań wynika, że istnieją silne przesłanki do prowadzenia przez UE Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. O ile osiągnie ona pożądaną efektywność, może stanowić cenne uzupełnienie architektury bezpieczeństwa europejskiego, a nawet stać się jednym z jej fundamentów.

3. Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Tworząc CESDP państwa Unii Europejskiej wyznaczyły sobie ambitne cele: do 2003 mają osiągnąć zdolność wystawienia w ciągu 60 dni i utrzymania co najmniej przez rok 60-tysięcznych sił, zdolnych do wykonania pełnego spektrum zadań petersberskich. Podczas *Capabilities Commitment Conference* (20 listopada 2000) członkowie UE zobowiązali się oddać do dyspozycji tej instytucji w sumie 100 tysięcy żołnierzy, 400 samolotów i 100 okrętów wojennych. Część obserwatorów określa jednak te siły jako wirtualne. Ich powstanie wymagać będzie dużych nakładów finansowych, co implikuje zwiększenie budżetów obronnych oraz racjonalizację struktury wydatków militarnych.

Drugi, obok finansowego, równie ważny warunek powodzenia CESDP to powiązanie jej z euroatlantyckim nurtem rozwoju ESDI przez współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim. Zaangażowanie na rzecz budowy europejskich sił szybkiego reagowania nie powinno odbić się negatywnie na kondycji NATO. Każde państwo posiada ograniczone środki; chodzi o to, by unikając niepotrzebnego mnożenia wydatków, ulokować je efektywnie. Wtedy budowa CESDP może wzmocnić pozycję europejskich sojuszników i pomóc w realizacji ich postulatu o prawdziwym partnerstwie ze Stanami Zjednoczonymi.

Sposób, w jaki UE rozwijać będzie ESDI, wpłynie w istotny sposób na kształt systemu bezpieczeństwa europejskiego. Realistyczne podejście i ścisła realizacja założonych celów wraz ze współpracą z NATO (a także z OBWE) z pewnością umocni bezpieczeństwo Europy. Przyczyni się także do wzrostu znaczenia UE w międzynarodowych stosunkach politycznych i krajów europejskich w Sojuszu, prowadząc do redefinicji stosunków transatlantyckich w kierunku „partnerstwa w przywództwie”. Tak więc pełny rozwój ESDI ma szansę dokonać się tylko pod warunkiem, że przebiegał będzie w obydwu współpracujących ze sobą instytucjach.

¹⁰ Traktat Północnoatlantycki nakłada na jego sygnatariuszy obowiązek podjęcia akcji tylko w wypadku napaści na którąś ze stron Traktatu. Jeśli chodzi o misje petersberskie (a więc działania poza obszarem określonym w Traktacie), uczestnictwo ma charakter dobrowolny.

Położenie nacisku jedynie na potrzeby CESDP i zaniedbanie europejskiego wkładu w Sojusz Północnoatlantycki może mieć skutki bardzo niekorzystne. Członkowie UE wielokrotnie podkreślali, że nie budują wspólnej armii, w chwili obecnej nie zakładają też, mimo pozostawienia takiej możliwości w Traktacie Nicejskim z grudnia 2000, budowy wspólnej obrony. Chociaż UZE nie uległa likwidacji, to postanowienia art. V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego, nie poparte zintegrowaną strukturą wojskową, nie są dostatecznie wiarygodne. W tej sytuacji NATO pozostaje jedynym ośrodkiem odpowiedzialnym za kolektywną obronę w strefie euroatlantyckiej. Mimo zmiany zagrożeń i braku określonego wroga, osłabienie Sojuszu mogłoby mieć w przyszłości bardzo niekorzystne skutki. Przyczyniłoby się także do spadku wiarygodności europejskich sojuszników w oczach Stanów Zjednoczonych, co z pewnością na długo przekreśliłoby perspektywę prawdziwego atlantyckiego partnerstwa.

Równie niekorzystnym scenariuszem byłoby pozostawienie CESDP jedynie w sferze mnożenia instytucji – przed czym ostrzega część obserwatorów – bez wyposażania jej w deklarowane możliwości operacyjne. Mogłoby to na długi czas zahamować wzrost znaczenia Unii Europejskiej jako organizmu politycznego i oznaczałoby powrót do sytuacji, w której w razie kryzysu efektywnie angażuje się jedynie NATO, co wymaga udziału USA. Jeśli więc Stany Zjednoczone nie uznają, że w ich interesie leży interwencja, co przecież nie jest wykluczone, zważywszy na fakt wzrastającego zainteresowania tego kraju regionami pozaeuropejskimi – Ameryką Łacińską (pierwsza wizyta nowo wybranego prezydenta USA odbędzie się w Meksyku), czy regionem Azji i Pacyfiku – Europa znów samodzielnie nie podoła destabilizującej sytuacji.

Rozwój sytuacji zależy od poszczególnych państw zachodnioeuropejskich, ich wola kształtuje przeciw kierunek ewolucji UE i, po części, NATO. Niektóre z państw UE wciąż podchodzą do CESDP z rezerwą, czego przejawem jest między innymi niepełne przejście funkcji UZE. Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja, nie należące ani do UZE, ani do NATO, nie chcą brać na siebie zobowiązań dotyczących kolektywnej obrony. Postawa Danii także jest sceptyczna. Grozi to powstaniem wewnątrzunijnych podziałów i powstaniem „Europy różnych prędkości” w sferze bezpieczeństwa, na wzór sytuacji występującej w Unii Gospodarczej i Walutowej. W tej sytuacji szczególną rolę mają do odegrania Francja, Niemcy i Zjednoczone Królestwo – brak inicjatywy z ich strony sparaliżuje CESDP; ich zaangażowanie, pociągając za sobą działania mniejszych państw, zapewni powodzenie przedsięwzięciu. Dodać należy, przedsięwzięciu bezprecedensowemu, gdyż prowadzącemu do wyposażenia instytucji wyrosłej z integracji ekonomicznej w instrumenty polityczne i militarne, co sprzyjać może stopniowemu upodabnianiu jej funkcji do funkcji właściwych w chwili obecnej państwom.

Istotna będzie także postawa nowej administracji amerykańskiej i jej zdolność do kompromisu z europejskimi sojusznikami, np. we wrażliwej kwestii *National Missile Defense*¹¹. Europa obawia się realizacji planów USA, gdyż mogłyby one doprowadzić do poczucia zagrożenia wśród tych członków Sojuszu, którzy nie zostaliby objęci parasolem antyrakietowym. Obawy te umiejętnie wykorzystują politycy Federacji Rosyjskiej. Podczas ostatniego szczytu Rosja-NATO (20 lutego 2001 r.) sekretarzowi generalnemu NATO została przedstawiona rosyjska propozycja budowy wspólnej (rosyjsko-natowskiej) tarczy antyrakietowej.

¹¹ NMD ma chronić terytorium USA i prawdopodobnie wszystkich lub niektórych ich sojuszników przed atakiem ze strony jednego z państw uznanych za niebezpieczne (Iran, Irak czy Korea Północna), przy użyciu broni masowego rażenia przenoszonej przez systemy rakietowe. Kontrowersje wzbudza wpływ jego ewentualnego powstania na równowagę strategiczną.

Zdolność do kompromisu przyda się również wtedy, gdy zrównoważenie nakładów na funkcjonowanie Sojuszu wymagać będzie zmian w jego funkcjonowaniu, między innymi zmiany obsady (tj. europeizacji) dowództw.

Powstanie systemu wielobiegunowego i w domyśle kres hegemonii USA, zgodne jest z punktem widzenia części Europejczyków, chodzi jednak o to, by nieumiejętne podnoszenie tej kwestii nie wpłynęło niekorzystnie na stosunki między sojusznikami.

Rozwój ESDI jest także jednym z ważnych czynników wpływających na bezpieczeństwo Polski. Dla naszego kraju współdziałanie między UE a NATO ma szczególne znaczenie. Od marca 1999, jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego i członek stowarzyszony UZE, uzyskaliśmy szansę na współtworzenie głównego nurtu Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Powstanie CESDP przesunęło punkt ciężkości w kierunku Unii Europejskiej, której członkami jeszcze nie jesteśmy. Przejrzystość uzyskana dzięki regularnym konsultacjom i współpraca obydwu instytucji w razie kryzysu, ułatwiłaby powrót do głównego nurtu ESDI i umożliwiła pełną realizację polskich interesów w dziedzinie bezpieczeństwa. Pogląd ten potwierdza Strategia Bezpieczeństwa RP przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000, głosząca, iż „spójność i efektywność systemu bezpieczeństwa europejskiego gwarantować może jedynie ustanowienie przejrzystego i sprawnego mechanizmu konsultacji pomiędzy NATO a Unią Europejską, który zagwarantuje, że decyzje podejmowane przez te organizacje będą odzwierciedlały konsensus osiągnięty przez kraje uczestniczące w dyskusji w kwestii właściwej reakcji na sytuację kryzysową”. Natomiast ewentualna rywalizacja UE-NATO w sytuacji, gdy jednym z kluczowych celów naszej polityki zagranicznej jest członkostwo w Unii Europejskiej, a podstawowych gwarancji swego bezpieczeństwa upatrujemy w układach sojuszniczych w ramach NATO i w bliskich związkach z USA, mogłaby mieć dla naszego kraju implikacje niekorzystne.

(Aneks – s. 106)

Aneks

NATO – Unia Europejska – Unia Zachodnioeuropejska

Członkowie NATO: Belgia, Czechy, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Stany Zjednoczone, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy

Członkowie UE: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy

Członkowie UZE: Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy

