

Spóźniony (i krótkotrwały) entuzjazm. Polska wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w latach 2008–2014

Marek Madej

Uniwersytet Warszawski

Artykuł podejmuje zagadnienie stosunku Polski do europejskiej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) oraz jej wkładu w rozwój tej formy współpracy w ramach Unii Europejskiej (UE). Koncentruje się przy tym na latach po objęciu władzy w Polsce przez koalicję PO–PSL w 2008 r. Przedstawiono w nim pokrótce stosunek Polski (oraz jego ewolucję) do współpracy europejskiej w sprawach bezpieczeństwa i obrony przed tym okresem, od powstania Unii, po czym podjęto próbę ustalenia przyczyn „proeuropejskiego wzmożenia”, poczynszy od 2008 r. Podkreśla się przy tym, iż u jego podstaw leżało w większym stopniu rozczarowanie alternatywnymi formami kooperacji międzynarodowej niż wiara w możliwości kryjące się we współpracy państw UE w tym względzie. Artykuł zawiera prezentację i analizę kluczowych inicjatyw podejmowanych przez Polskę za rządów koalicji PO–PSL w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa, wraz z omówieniem przyczyn ich porażek lub częściowych sukcesów. Opracowanie wieńczy ocena stosunku Polski do przyszłości WPBiO w świetle ustaleń spotkania Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. poświęconego sprawom bezpieczeństwa i obrony oraz reakcji UE i innych państw europejskich na kryzys na Ukrainie i konflikt ukraińsko-rosyjski w 2014 r. Wskazano na radykalne osłabienie wiązanych z tą współpracą oczekiwań i nadziei oraz rosnący sceptycyzm w ocenie dalszych szans rozwoju WPBiO w polskich elitach i społeczeństwie.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska, Polska, operacje i misje CSDP, Europejski Cel Operacyjny, grupy bojowe, atlantyzm, inicjatywa chobielińska, Trójkąt Weimarski, Traktat lizboński

Współpraca w sprawach polityki bezpieczeństwa i obronności ma w Unii Europejskiej (UE) specyficzny charakter. Z uwagi na swój przedmiot – kwestie wiążące się z wykorzystaniem zasobów wojskowych, a do pewnego stopnia także pozamilitarnych,

Marek Madej – doktor, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

państw członkowskich do budowy międzynarodowej stabilności i bezpieczeństwa – z jednej strony dotyka sfer tradycyjnie uznawanych za jądro suwerenności państw, z drugiej zaś wiąże się z niemałymi nakładami finansowymi. To powoduje, iż jej integracja przebiega stosunkowo wolno, a ona sama zachowuje w dużej mierze tradycyjny, międzyrządowy kształt, co znajduje wyraz w instytucjonalnej formie Wspólnej (dawniej: Europejskiej) Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE oraz obowiązujących w niej mechanizmach decyzyjnych. Możliwe też, że jest to jedna z przyczyn ograniczonego – zwłaszcza na tle pozostałych dziedzin integracji europejskiej – rozwoju współpracy w sferze obronności w UE. To zaś musi rzutować na stosunek Polski do tej kooperacji, a tym samym na skalę i charakter zaangażowania w rozwój WPBiO.

Celem tego artykułu nie jest jednak szczegółowy opis polskiego zaangażowania w rozwój współpracy europejskiej w sferze bezpieczeństwa i obrony ani dokładne prześledzenie trendów ewolucyjnych w tym względzie. Ma on pomóc uchwycić motywy znacznego wzrostu zainteresowania oraz nadziei wiązanych ze współpracą w UE w sprawach wojskowych podczas pierwszych lat rządów koalicji Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), ukazać rezultaty tej zmiany w porównaniu z wcześniejszą polską praktyką, a także wskazać możliwe przyczyny decydujące o tym, iż najprawdopodobniej okaże się ona krótkotrwała i nie doprowadzi do głębszych przekształceń w polskiej polityce bezpieczeństwa. Służyć temu będzie krótkie przybliżenie ewolucji stosunku Polski do współpracy europejskiej w sferze obronności od momentu jej uruchomienia, następnie zaś prezentacja głównych polskich inicjatyw w okresie rządów koalicji PO–PSL, a także ocena perspektyw rozwoju sytuacji w obecnych realiach międzynarodowych, determinowanych głównie przez toczący się konflikt ukraińsko-rosyjski na wschodniej Ukrainie.

1. Atlantyzm (wolno) reformowany – Polska wobec europejskiej integracji obronnej w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach po wstąpieniu do UE

W okresie pozimnowojennym Polska długo przyjmowała ostrożną, wręcz zachowawczą postawę wobec europejskiej współpracy w kwestiach obronnych. Co prawda wraz z powstaniem swoistej „próżni bezpieczeństwa” w Europie Środkowo-Wschodniej po upadku bloku wschodniego tak polskie elity polityczne, jak i społeczeństwo szybko opowiedziały się za najbardziej obiecującą – nie tylko w kontekście bezpieczeństwa – „opcją zachodnią”, czyli integracją ze strukturami współpracy państw Zachodu¹. Niemniej opcja ta oznaczała wówczas – przynajmniej w sferze obronności – tzw. atlantyzm, a więc dążenie do jak najszybszego zacieśniania współpracy z Sojuszem

¹ Szerzej o ówczesnych opcjach strategicznych Polski zob. R. Kuźniar, *Zagadnienie bezpieczeństwa narodowego w polityce Polski*, w: D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1996, s. 285–295.

Północnoatlantyckim (NATO) oraz USA, w dalece mniejszym zaś stopniu zbliżenie ze strukturami *stricte* europejskimi². W największej mierze, zwłaszcza w latach 90., decydowała o tym wiarygodność NATO jako zewnętrznej gwarancji bezpieczeństwa Polski, które opierało się na sprawdzonych mechanizmach współpracy sojuszniczej, zwłaszcza zaś potęgze militarnej USA. Równie istotna była jednak relatywna słabość europejskich struktur kooperacji w sferze wojskowości, pozbawionych zarówno odpowiednio dużych i zróżnicowanych oraz autonomicznych względem Sojuszu zasobów (co było po części zrozumiałe, zważywszy na chęć skorzystania przez rządy i społeczeństwa zachodniej Europy z „dywidendy pokoju” po zimnej wojnie poprzez redukcję nakładów wojskowych), jak i przejrzystych, sprawnie działających struktur³. Dodatkowo samo NATO, oferując różnorakie formy współdziałania (NACC, Partnerstwo dla Pokoju), a od 1995 r. i publikacji *Studium o rozszerzeniu* sygnalizując gotowość do rozszerzenia na wschód Europy, wykazywało większą otwartość na współpracę, także w wymiarze operacyjnym, z zainteresowanymi partnerami z Europy Środkowej, w tym Polską. Zasada *NATO first* stanowiła więc wybór niejako naturalny i gwarantujący wymierne rezultaty w stosunkowo szybkim czasie.

Postawy Polski wobec współpracy europejskiej w sprawach obronnych nie zmieniło istotnie nawet ustanowienie w ramach UE w 1999 r. (decyzje Rady Europejskiej z Helsinek z grudnia) specjalnego mechanizmu – Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Co prawda aktywność w tym wymiarze integracji mogła stanowić dla Polski okazję do manifestowania proeuropejskości i determinacji w dążeniu do jak najszybszego członkostwa w UE (szczególnie że działanie w ramach EPBiO nie wiązało się ze spełnieniem tak wielu warunków jak kooperacja w sferze ekonomicznej czy społecznej, a polski potencjał wojskowy, zwłaszcza po akcesji do NATO w marcu 1999 r., nie wymagał równie wielkich dostosowań do podjęcia współpracy z partnerami z Zachodu jak choćby gospodarka)⁴. Co więcej, zaangażowanie w nią – zwłaszcza gdyby rozwój EPBiO, także w kontekście formowania zdolności wojskowych do jej realizacji, faktycznie nabrał dynamiki – mogłoby oznaczać realną poprawę polskiego stanu bezpieczeństwa poprzez uzupełnienie gwarancji NATO-wskich dodatkowym mechanizmem Unii. Zarazem jednak Polska mocno obawiała się wówczas potencjalnie negatywnego wpływu rozwoju EPBiO na spójność i sprawność działania NATO, co znalazło wyraz w poparciu dla amerykańskiego postulatu tzw. *three D's (no-decoupling, no-duplication, no-discrimination)* względem działań UE⁵. Dodatkowo zmiany sytuacji geostrategicznej

² Por. K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007.

³ W pierwszej dekadzie pozimnowojennej integracja europejska w sferze obronności przebiegała głównie w ramach nie UE, lecz Unii Zachodnioeuropejskiej, mało dotąd aktywnej i funkcjonalnie podporządkowanej NATO. Zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001, s. 169–213.

⁴ Por. W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność*, Warszawa 2001, s. 122–136.

⁵ Zasada *three D's* była postulatem nienaruszania przez rozwój EPBiO spójności NATO, niedublowania jego zdolności i działań oraz niedyskryminacji sojuszników spoza UE w aktywności w jej ramach.

po zamachach z 11 września 2001 r. oraz wzrost w ich wyniku aktywności operacyjnej NATO i Stanów Zjednoczonych z jednej strony skłaniały Polskę do dalszej koncentracji na działaniach w Sojuszu oraz próbach zacieśnienia więzów bilateralnych z USA, z drugiej zaś wzmagaly obawy o wpływ współpracy unijnej na trwałość więzi transatlantyckich, zwłaszcza przy narastaniu począwszy od 2002 r. rozbieżności między Waszyngtonem a częścią europejskich sojuszników (m.in. Francją i Niemcami) co do sposobów reakcji na ewolucję globalnego stanu bezpieczeństwa, w tym na terroryzm. Prawdą jest, że polskie władze deklarowały poparcie dla współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony w UE nawet przed formalną inauguracją w 1999 r., a po ustaleniu zasad udziału w EPBiO państw kandydujących do Unii (Feira, czerwiec 2000 r.) zdecydowały o włączeniu się w realizację jej centralnego elementu, tzw. Europejskiego Celu Operacyjnego (EHG)⁶, jak i udziale w pierwszych misjach zagranicznych EPBiO (policyjnej EUPOL w Bośni i Hercegowinie oraz wojskowej Concordia w Macedonii w 2003 r.). Ostatecznie jednak wkład Polski w rozwój tej polityki pozostał ograniczony; jego skala była mniejsza nie tylko od zaangażowania w działania NATO, ale też – zwłaszcza począwszy od udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku w 2003 r. – w prowadzoną na bazie rozwiązań *ad hoc* współpracę z USA⁷.

Wraz z przystąpieniem do UE Polska stała się pełnoprawnym uczestnikiem EPBiO. Polscy przywódcy przy akceptacji ówczesnej opozycji deklarowali poparcie dla jej rozwoju oraz oficjalnie traktowali UE jako jeden z głównych filarów narodowego bezpieczeństwa (ale ujmowanego całościowo, a więc nie tylko – i nie przede wszystkim – przez pryzmat współpracy w sferze obronności). Nadal jednak praktyka polityczna pozostała atlantycka i cechowała się jednoznacznym preferowaniem współpracy z NATO lub – gdy tylko było to możliwe – z USA, w formule bilateralnej albo w układach *ad hoc*. Najmocniej decydowały o tym zapewne ewolucja globalnej sytuacji geostrategicznej (w tym interwencje w Iraku i Afganistanie) oraz wynikająca z niej intensyfikacja transformacji wewnętrznej NATO, a także czynniki wewnętrzne: słabość decyzyjna rządu mniejszościowego Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) u schyłku urzędowania (koncentrującego się na zacieśnianiu więzi z USA poprzez wykorzystanie zainteresowania tego państwa rozwojem współpracy międzynarodowej w walce – także militarnej – z terroryzmem), później natomiast objęcie władzy przez

M. Zawistowska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony: siły na zamiary?*, w: R. Kuźniar et al., *Rocznik Strategiczny 2000/2001*, Warszawa 2001, s. 380–399.

⁶ Cel ten (ogłoszony w grudniu 1999 r. w Helsinkach) przewidywał utworzenie do końca 2003 r. liczących 50–60 tys. żołnierzy sił szybkiego reagowania do realizacji tzw. misji petersberskich (pokojowych, humanitarnych i ratowniczych, a więc nie obronnych) w sąsiedztwie Europy. Do jego realizacji opracowano – przy polskim udziale jako kraju kandydującego do UE – specjalny plan działań (ECAP). Zob. B. Schmidt, *European capabilities: how many divisions?*, w: N. Gnesotto (red.), *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999–2004)*, Paris 2004, s. 89–97.

⁷ Np. w ramach EHG Polska zadeklarowała w 2000 r. wniesienie tzw. brygady ramowej, ale bez określania precyzyjnie jej składu i liczebności oraz podkreślając, iż pozostanie ona również w dyspozycji NATO. R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 127–128.

relatywnie najmocniej eurosceptyczne, proatlantyckie i proamerykańskie w sprawach bezpieczeństwa Prawo i Sprawiedliwość (PiS, 2005–2007). Niewątpliwie jednak istotny był także sam przebieg rozwoju EPBiO, a zwłaszcza coraz liczniejsze niepowodzenia w jej działaniach. Mimo bowiem niewątpliwych sukcesów, jak choćby szybki wzrost aktywności operacyjnej (liczne i zróżnicowane w charakterze i skali operacje cywilne, policyjne, pokonfliktowe na Bałkanach, w Afryce, na Bliskim Wschodzie, nawet w Azji Południowo-Wschodniej), a także początkowej życzliwości większości członków UE wobec tego projektu faktycznie ani w pełni, ani w terminie (do końca 2003 r.) nie zrealizowano jej centralnego elementu, czyli utworzenia zgodnie z EHG autonomicznych względem NATO zdolności wojskowych do przeprowadzania misji poza granicami UE. Podejmowane od 2004 r. próby pokonania tej słabości – przez nowy plan rozwoju zdolności wojskowych (EHG 2010) oraz koncepcję grup bojowych – także napotykały poważne trudności, wynikające nie tylko z braku odpowiednich zasobów finansowych wśród państw UE, ale też ich zróżnicowanej – a nierzadko niewielkiej – woli współpracy⁸. Dodatkowo ograniczenie EPBiO do zadań stabilizacyjnych i jej stopniowa koncentracja na miękkich aspektach reagowania kryzysowego (działania humanitarne, szkoleniowe, współpraca cywilno-wojskowa), przy równoczesnej marginalizacji aspektu *stricte* obronnego, odbiegały od polskich tradycjonalistycznych, gdyż związanych raczej ze zbiorową obroną, priorytetów. Wreszcie faktycznie małe możliwości oddziaływania UE poprzez EPBiO na kluczowym dla Polski wschodzie kontynentu też musiały zmniejszać entuzjazm Warszawy wobec projektu.

W rezultacie właściwie do końca 2007 r. współpracę w UE w wymiarze wojskowym postrzegano jak zagadnienie ważne, ale – zwłaszcza w relacji do NATO czy kooperacji bilateralnej z USA – drugorzędne. EPBiO nadal stanowiła dla Polski nie platformę formowania zdolności obronnych, lecz raczej okazję do odgrywania – stosunkowo tanio, ponieważ Polska dysponowała już wówczas użytecznymi zasobami wojskowymi w kontekście realizacji tej polityki (także z uwagi na wymogi NATO) – roli liczącego się i wnoszącego konstruktywny wkład w procesy integracyjne członka UE; szczególnie że na innych płaszczyznach Polsce, jako głównemu biorcy środków pomocowych, było trudniej tak się prezentować. Dodatkowo zaangażowanie w EPBiO umożliwiało sygnalizowanie gotowości do bliższej współpracy politycznej z wybranymi partnerami⁹. Niemniej z pewnością nie stanowiło ono dla Polski kluczowego mechanizmu rozwoju zdolności wojskowych, zwłaszcza zaś możliwości obronnych. Nieco paradoksalnie tej ograniczonej rangi EPBiO z polskiej perspektywy dowodziły nawet dwie najśmielsze inicjatywy, zgłoszone w czasach rządów PiS, odnośnie do

⁸ A. Wojciuk, *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, w: R. Kuźniar et al., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 194–199.

⁹ To ostatnie dobrze ilustrują decyzje o zaangażowaniu w misje EUFOR w Demokratycznej Republice Konga (2006) oraz Czadzie (2007) – z polskiej perspektywy mało znaczące, ale istotne zwłaszcza dla Francji, na zbliżeniu z którą Warszawie wówczas zależało (również w formule Trójkąta Weimarskiego). Szerzej: M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski (wymiar polityczno-wojskowy)*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2008, s. 70.

roli UE w sferze bezpieczeństwa: projekt paktu bezpieczeństwa energetycznego rządu Kazimierza Marcinkiewicza ze stycznia 2006 r., oczekujący wprowadzenia zasady muszkietarów („jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”) i obowiązku pomocy dla członka UE dotkniętego ograniczeniem dostaw surowców energetycznych spoza Unii (propozycja była reakcją na ukraińsko-rosyjski kryzys gazowy w 2005 r.), a także wysunięte przez polskiego premiera (wówczas Jarosława Kaczyńskiego) i prezydenta (Lecha Kaczyńskiego) w październiku i listopadzie 2006 r. sugestie utworzenia około 100-tys. armii europejskiej na potrzeby Unii (choć równocześnie podporządkowanej dowództwu NATO w Europie). Obie te propozycje (przy czym pierwsza z nich nie odnosiła się do EPBiO wprost, lecz mówiła o jej swego rodzaju uzupełnieniu w sferze energetycznej) cechowało słabe przygotowanie dyplomatyczne, wewnętrzna niespójność i szkieletowość, a przez to nieczytelność dla europejskich partnerów¹⁰. To zaś świadczyło, iż ówczesne polskie władze nie miały konsekwentnej, całościowej wizji miejsca UE oraz EPBiO w polskiej polityce bezpieczeństwa, równocześnie nadal dostrzegając w niej – coraz bardziej wbrew realiom – zagrożenie dla współpracy w ramach NATO, przynajmniej w sprawach *stricte* wojskowych.

2. Lata 2008–2013 – czas entuzjazmu (spóźnionego, umiarkowanego i ostatecznie chwilowego)

Wraz z objęciem rządów przez koalicję PO–PSL po wyborach parlamentarnych w październiku 2007 r. nastawienie Warszawy do EPBiO i jej roli w polskiej polityce bezpieczeństwa zaczęło się stopniowo, ale zauważalnie zmieniać. Nowy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski już w pierwszej z wygłaszanych w Sejmie dorocznych informacji na temat polskiej polityki zagranicznej (7 maja 2008 r.) zawarł deklarację, iż Polska „nie chce wybierać, chce mieć dwie uzupełniające się polisy ubezpieczeniowe”¹¹. Co prawda stwierdzenie to, zwłaszcza w świetle całości wystąpienia, dowodziło, że po pierwsze prymat NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa został zachowany oraz po drugie że „polisę unijną” postrzegano w sposób bardziej całościowy, niż czynił to wyspecjalizowany w kwestiach wojskowych Sojusz, a więc nie eksponując wyłącznie EPBiO i akcentując wartość UE jako narzędzia polityki bezpieczeństwa w sferach pozamilitarnych. Niemniej w duchu tej bardziej przyjaznej dla UE polityki Polska poparła plany wzmocnienia EPBiO zawarte w programie francuskiej prezydencji w drugiej połowie 2008 r., zrywając z tradycją raczej sceptycznej postawy wobec inicjatyw w sferze bezpieczeństwa europejskiego, postrzeganych dotąd w Polsce jako zagrażające spójności i sprawności działania NATO¹². Nagłe zmiany sytuacji

¹⁰ Por. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, s. 299–300.

¹¹ *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2008 r.*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 20.

¹² Francuskie propozycje, przewidujące m.in. stworzenie przez UE autonomicznego (tzn. unijnego, a nie używanego przez NATO lub państwa członkowskie) dowództwa operacyjnego (*operational headquarters*,

międzynarodowej (jednostronne ogłoszenie niepodległości Kosowa w lutym 2008 r., wojna w Gruzji w sierpniu 2008 r., wybuch światowego kryzysu gospodarczego) uniemożliwiły realizację francuskiego planu reform. Mimo to do przedstawionych wówczas idei powracano w dyskusjach wewnątrzunijnych w kolejnych latach, także za sprawą Polski. Obok poparcia dla francuskich propozycji o wadze zmian w polskiej postawie wobec EPBiO, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, świadczyły sformułowania przyjętej przez rząd w styczniu 2009 r. strategii udziału sił zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych. Zgodnie z nią uczestnictwo w misjach NATO i UE przyznano priorytet przed innymi formami zaangażowania (np. w ONZ czy „koalicjach chętnych”)¹³. Najmocniej jednak wzrostu rangi europejskiej współpracy w sferze bezpieczeństwa oraz woli realnego zwiększenia dostępnych w jej ramach zdolności i zasobów dowodziła prezentacja w formule *non-paper* (nieoficjalnego projektu) tzw. inicjatywy chobielińskiej. Dokument ten, przedstawiony 19 lipca 2009 r. przez szefa polskiej dyplomacji jego francuskiemu odpowiednikowi Bernardowi Kouchnerowi podczas nieformalnych konsultacji w podbydgoskim Chobielinie, postulował m.in. utworzenie niezależnych od NATO struktur dowódczych na potrzeby operacji UE, powołanie specjalnego zastępcy ds. wojskowych przy wysokim przedstawicielu UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, budowę tzw. Europejskich Sił Stabilizacyjnych na bazie grup bojowych (traktowanych jako załączek przyszłej armii europejskiej), ale uzupełnionych o formacje żandarmerii, policyjne czy straży granicznej. Przewidywał też rozwój zintegrowanego systemu logistycznego dla unijnych sił (m.in. przez utworzenie stałych komponentów logistycznych w ramach grup bojowych), intensyfikację wspólnych ćwiczeń i szkoleń oraz adaptację do nowych realiów formuły Berlin Plus z 2003 r., określającej zasady udostępniania zasobów NATO do misji UE¹⁴. Inicjatywa chobielińska nawiązywała tym samym wyraźnie do francuskich propozycji z 2008 r., istotnie je rozwijając. Została więc przez Francję dobrze przyjęta, a po pewnych modyfikacjach stała się wspólnym

OHQ), przedstawiono, gdy była już ustalona treść reformującego Unię (w tym EPBiO) Traktatu lizbońskiego, choć jeszcze nie wszedł on w życie. Miały przyspieszyć zmiany implikowane przez traktat wobec EPBiO, (na mocy traktatu przekształcanego we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, WPBiO). Poparcie francuskich inicjatyw – łatwiejsze także z uwagi na wiadomy już wówczas powrót Francji do wojskowych struktur NATO od 2009 r. – czyniło z Polski zwolennika realnego pogłębienia europejskiej współpracy w sferze wojskowości i rozszerzania jej zakresu. Por. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op.cit., s. 373–374.

¹³ Uznanie operacji pokojowych prowadzonych przez ONZ lub w ramach innych struktur niż NATO i UE za faktycznie drugorzędne, zwłaszcza w połączeniu z wdrożoną w 2009 r. decyzją o rezygnacji z udziału polskich kontyngentów wojskowych w misjach ONZ (co oznaczało również wycofanie polskich jednostek służących w takim charakterze w Libanie, Syrii i Czadzie), miało zapewne negatywny wpływ na pozycję Polski w organizacji, także w kontekście ewentualnych zabiegów o uzyskanie niestalego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa jako reprezentanta państw Europy Środkowej i Wschodniej. Do tego czasu bowiem wkład w misje pokojowe, służące budowie międzynarodowej stabilności, w postaci kierowanych do nich jednostek stanowił – przy szczupłości przeznaczanych przez Polskę na ten cel środków finansowych oraz bardzo ograniczonej skali polskiej pomocy rozwojowej – podstawową formę aktywności naszego państwa w tym względzie. Por. A. Goławski, *Hurraewakuacja*, „Polska Zbrojna” z 1.03.2009.

¹⁴ M. Pielach, *Nawróceni na Europę*, „Polska Zbrojna” z 23.05.2010.

stanowiskiem całego Trójkąta Weimarskiego wobec EPBiO (od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego w grudniu 2010 r. – WPBiO). Niestety przy sceptycznej postawie części pozostałych członków UE, zwłaszcza kluczowej z uwagi na swe zasoby wojskowe Wielkiej Brytanii (sprzeciwiającej się głównie idei samodzielnych dowództw UE), program z Chobielina podzielił los wcześniejszych projektów Francji.

O zmianie w stosunku do EPBiO/WPBiO świadczyło też zwiększenie aktywności operacyjnej Polski w ramach UE, nawet jeśli nieco wymusiły je czynniki zewnętrzne – wzrost napięć na Bałkanach po ogłoszeniu niepodległości Kosowa i konflikt gruzińsko-rosyjski. Polska była jednym z inicjatorów powołania Misji Obserwacyjnej UE w Gruzji (EUMM), do której skierowała dość liczną reprezentację (26 osób spośród 200 członków jej personelu). Włączyła się też w największą cywilną misję Unii EULEX w Kosowie¹⁵ oraz rozwinęła – na okres do marca 2009 r. – swoje siły w ramach misji EUFOR w Czadzie¹⁶. Wzrost aktywności w operacjach UE okazał się jednak krótkotrwały, gdyż począwszy od wiosny 2009 r. – nieco paradoksalnie w świetle wspomnianej strategii udziału sił zbrojnych w misjach zagranicznych – Polska nie włączyła się już w żadną z siedmiu kolejnych operacji WPBiO; na ponowne uczestnictwo zdecydowała się dopiero w 2013 r. (misja szkoleniowa EUTM w Mali, 20 instruktorów)¹⁷. Kontynuowała natomiast wysiłki na rzecz rozwoju zdolności operacyjnych UE poprzez budowę grup bojowych, finalizując prace nad uformowaniem wraz z Niemcami i Francją tzw. grupy weimarskiej (ostatecznie objęła ona dyżur w pierwszym półroczu 2013 r.) oraz kontynuując zabiegi o powołanie podobnej formacji wyszehradzkiej¹⁸. Polska rozszerzała też zaangażowanie w prace

¹⁵ Trzon polskiego wkładu w misję EULEX stanowiło jednak 125 przekazanych pod jej dowództwo policjantów z już wcześniej rozmieszczonej w Kosowie jednostki prewencyjno-interwencyjnej (misja UNMIK ONZ). W pełni więc nowy personel to kilkunastu dodatkowych ekspertów cywilnych (policjantów, celników, pograniczników). Zob. *Operacje i Misje UE*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/operacje_ue (data dostępu: 26.02.2015)

¹⁶ Ostatecznie Polska zdecydowała się rozmieścić niemal 400 żołnierzy, wyposażonych w ciężki sprzęt (m.in. KTO Rosomak) oraz helikoptery. W rezultacie polski kontyngent w ramach misji UE w Czadzie był mniejszy jedynie od francuskiego. Po zakończeniu operacji (marzec 2009 r.) polscy żołnierze (w liczbie ok. 300) zostali w Czadzie, wchodząc – na pół roku – w skład misji ONZ MINURCAT (pozwoliło to następnie uzyskać refundację przez Narody Zjednoczone kosztów powrotu kontyngentu do Polski, a nawet odzyskać część nakładów na pozostawiany w miejscu rozmieszczenia sprzęt, co w wypadku misji unijnej byłoby niemożliwe). Zob. A. Towpik, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2010, s. 326–327

¹⁷ Zob. PKW Mali, <http://www.pkwmali.wp.mil.pl/pl/8.html> (data dostępu: 26.02.2015). Źródłem tego paradoksu była zapewne – oprócz konieczności ograniczania wydatków wojskowych z uwagi na kryzysy oraz zmniejszające się poparcie polskich władz i społeczeństwa dla wszelkich form aktywności ekspedycyjnej, niezależnie od struktury realizującej – specyfika operacyjna nowych misji UE (obejmujących działania szkoleniowe i wsparcie, wymagające znacznej liczby personelu cywilnego lub – jak w wypadku antypirackiej misji Atalanta – sił morskich; Polska nie dysponuje rozbudowanymi zasobami tych kategorii), jak i ich geograficzne rozłożenie (głównie w Afryce, z polskiej perspektywy regionie peryferyjnym w kontekście narodowych interesów bezpieczeństwa).

¹⁸ Polska podtrzymała też swoje zainteresowanie integracją ze strukturami Eurokorpusu – formacji wojskowej nienależącej do struktur WPBiO, lecz skupiającej obecnie pięciu członków UE (Francja,

badawczo-rozwojowe w ramach Europejskiej Agencji Obrony (EDA), włączając się m.in. w budowę Europejskiej Bazy Przemysłowo-Technologicznej¹⁹.

Jednakże awans WPBiO w polskiej polityce bezpieczeństwa, stanowiący pozornie głęboką zmianę hierarchii jej priorytetów, nie wynikał z nagłego odkrycia jej wyjątkowej użyteczności dla państwa. Co prawda służył zapewne chęci zmanifestowania polskiego poparcia dla integracji europejskiej po okresie bardziej „asertywnych” w tym względzie rządów PiS (współpraca w sferze bezpieczeństwa pozostawała wygodną płaszczyzną budowy wizerunku przykładowego Europejczyka). Nade wszystko jednak był wynikiem rozczarowania przebiegiem kooperacji w NATO, zwłaszcza zaś trajektorią stosunków dwustronnych z USA. Przy rosnących wówczas problemach wyjątkowo wymagającej operacji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie (ISAF) i zwiększonym zainteresowaniu Sojuszu aktywnością globalną wśród polskich elit oraz społeczeństwa nasilały się wątpliwości co do wiarygodności NATO jako narzędzia zbiorowej obrony²⁰. Obawy te pogłębiało fiasko starań o zacieśnienie więzi wojskowych z USA, w czym dotąd dość powszechnie upatrywano recepty na negatywne trendy w Sojuszu (nieco naiwnie, zważywszy choćby na różnicę potencjałów oraz rozbieżności interesów między partnerami, bagatelizując przy tym szczególnie wizerunkowe koszty takiej postawy w relacjach z państwami europejskimi)²¹. Na takim tle opcja europejska, jako kryjąca w sobie niemalże – wydawałoby się – potencjał rozwojowy, zyskiwała na atrakcyjności. Innymi słowy Polska zaczęła myśleć i mówić o dwóch równorzędnych polisach głównie z obawy o wiarygodność i wydajność tej, którą dotąd traktowano jako główną i w zasadzie wystarczającą. To zaś oznaczało pojawienie się w Polsce – nawet jeśli niewyrażanych *explicite* – oczekiwań co do przyszłego kształtu WPBiO, podkreślających możliwość podjęcia przez Unię bardziej tradycyjnych zadań w sferze obronności. Odbiegały one jednak od dotychczasowej specyfiki WPBiO jako instrumentu wzmacniającego politykę zagraniczną UE i narzędzia międzynarodowej stabilizacji, za której zacho-

Hiszpania, Belgia, Luksemburg i Niemcy) w roli pełnoprawnych uczestników (państw ramowych) i postrzeganej jako ewentualny załączek przyszłej armii europejskiej. W grudniu 2011 r. podpisano list intencyjny w sprawie uzyskania przez Polskę do 2016 r. statusu szóstego państwa ramowego. Por. strona internetowa Eurokorpusu, <http://www.eurocorps.org/> (data dostępu: 26.02.2015).

¹⁹ M. Madej, M. Terlikowski, *Polska polityka zagraniczna – wymiar polityczno-wojskowy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 60.

²⁰ M.in. ówczesny wiceminister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski stwierdził w marcu 2007 r., iż „NATO nie jest już Sojuszem naszych marzeń” – cyt. za: R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op.cit., s. 317. W latach 2006–2010 poparcie dla NATO wahało się w polskim społeczeństwie w przedziale 46% (2007)–51% (2009), należąc do najniższych w Europie. W 2013 r. wyniosło 47%, choć w kolejnym roku, zapewne z uwagi na zmiany sytuacji międzynarodowej w związku z kryzysem ukraińskim, zwiększyło się aż o 15%, do 62%. Zob. *Transatlantic Trends: Key findings 2014*, s. 21, <http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TTrends-2013-Key-Findings-Report.pdf> (data dostępu: 26.02.2015)

²¹ Szerzej nt. polskich oczekiwań wobec USA oraz ich następstw dla polityki bezpieczeństwa (m.in. zgody na rozmieszczenie w Polsce systemu obrony przeciwrakietowej USA z sierpnia 2008 r., a więc już za rządów koalicji PO–PSL) zob. B. Górka-Winter, *Długa droga do tarczy*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 232–238.

waniem wciąż opowiadała się większość państw członkowskich, w tym tak ważne kraje jak Wielka Brytania i Niemcy.

Jeszcze ważniejszą przeszkodą w realizacji polskich oczekiwań wobec EPBiO okazał się trwający od 2008 r. globalny kryzys ekonomiczny, szczególnie silnie odczuwany w Europie. Jego następstwem były znaczne redukcje budżetów obronnych w niemal wszystkich krajach Unii (choć – poza 2009 r. – nie Polski), ograniczające plany i ambicje członków UE w zakresie polityki bezpieczeństwa, zwłaszcza modernizacji sił zbrojnych i aktywności ekspedycyjnej²². Skala i złożoność kryzysu oznaczała też, że dla rządów oraz społeczeństw w niemal całej Unii najważniejsze stały się przeciwdziałanie trudnościom ekonomicznym i odbudowa fundamentów dobrobytu. Spychało to na daleki plan kwestię rozwoju WPBiO, zwłaszcza że wiązałyby się to z nieodzownymi inwestycjami, gdy tymczasem w wydatkach wojskowych powszechnie widziano raczej możliwość oszczędności (potencjalnie niemałych). Dlatego wejście w życie w grudniu 2010 r. Traktatu lizbońskiego, niezależnie od oferowanych przez jego zapisy szerokiej możliwości rozwoju WPBiO, nie okazało się przełomem. W warunkach kryzysowych państwom członkowskim brakowało determinacji oraz zasobów, by w pełni wdrożyć postanowienia traktatu, zwłaszcza te pozwalające na najdalej idące reformy²³.

Polska należała co prawda do państw chcących wykorzystać reformatorski potencjał Traktatu lizbońskiego w odniesieniu do WPBiO, zwłaszcza że wiele przewidywanych przezeń rozwiązań (np. klauzula solidarnościowa) było zbieżnych ze wspomnianymi już polskimi oczekiwaniami (nie w pełni werbalizowanymi) jej ewolucji w kierunku kooperacji *stricto* obronnej. Najpełniej cele i zamiary Polski względem WPBiO wyrażał zaś program jej unijnej prezydencji, zaplanowanej na drugą połowę 2011 r. Rozwój tej polityki uznano za jeden z czterech priorytetów, w warstwie merytorycznej opierając się na tzw. inicjatywie weimarskiej z grudnia 2010 r. Ta zaś przewidywała m.in. utworzenie autonomicznych struktur dowodzenia UE, rozwój jej zdolności wojskowych, w tym podniesienie sprawności technicznej i organizacyjnej grup bojowych (m.in. przez wzmocnienie ich wymiaru cywilnego i rozszerzenie zakresu wspólnego

²² Od wybuchu kryzysu ekonomicznego w 2008 r. do 2011 r. kraje europejskie (wydające rocznie ok. 300 mld USD na obronność), zredukowały budżety wojskowe o 45 mld USD (w przybliżeniu roczny budżet obronny Niemiec, trzeciej po Francji i Wielkiej Brytanii potęgi wojskowej UE). Szerzej: T. Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a new approach to EU military collaboration*, London 2011.

²³ Najważniejszymi zmianami wprowadzonymi w ramach EPBiO Traktatem lizbońskim były (obok nowej nazwy): rozszerzenie katalogu misji petersberskich (m.in. o wojskowe doradztwo i szkolenia), dopuszczenie rozwoju – przez państwa zainteresowane i zdolne do takich działań – ściślejszej współpracy w sprawach bezpieczeństwa (tzw. *permanent structured cooperation*, PESCO) oraz wprowadzenie klauzuli solidarnościowej (w dwóch postaciach: zobowiązania do pomocy członkowi doświadczonemu przez katastrofy naturalne lub zamachy terrorystyczne oraz w formule bliskiej sojuszniczej – pomoc w razie agresji – ale przy zachowaniu specyfiki polityk bezpieczeństwa państw członkowskich, w tym krajów neutralnych i członków NATO). Por. K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 105–121.

finansowania) oraz poprawę współpracy NATO–UE²⁴. W programie prezydencji powtórzono te postulaty, eksponując zwłaszcza kwestię rozwoju zdolności wojskowych oraz samodzielnych zdolności planistycznych i dowódczych (OHQ), a także uzupełniając je zapowiedzią pogłębienia współpracy w sferze bezpieczeństwa z partnerami zewnętrznymi, w tym uczestnikami Partnerstwa Wschodniego²⁵.

W toku prezydencji jednak udało się zrealizować niewiele z tego programu, o czym zdecydowała przede wszystkim konieczność dalszej koncentracji na przeciwdziałaniu bieżącym i długoterminowym następstwom kryzysu dla gospodarek UE. Polskie władze popełniły też błąd, akcentując kwestię utworzenia samodzielnych struktur dowódczych UE (OHQ), choć spotykało się to z silnym oporem części członków, zwłaszcza Wielkiej Brytanii (niebezzasadnie argumentującej, że podstawowym problemem UE jest brak nie struktur planowania, lecz wartościowych zasobów wojskowych). Dyskusje w sprawie OHQ, choć długotrwałe i intensywne, okazały się jałowe²⁶. Równocześnie relatywnie mało uwagi poświęcono tym elementom polskiego programu, które w dłuższym terminie mogły przynieść bardziej obiecujące rezultaty. Nawet bowiem jeśli w odniesieniu do nich panował na forum UE względny konsens, jak w wypadku postulatu usprawnienia funkcjonowania grup bojowych, to nie przełożyło się to na podjęcie konkretnych działań, a potencjał polskiej prezydencji nie został w kontekście WPBiO – z perspektywy Polski, ale i całej Unii – wykorzystany²⁷.

Niepowodzenie prezydencji w rozwoju współpracy wojskowej oraz utrzymujące się obiektywne trudności funkcjonowania WPBiO – trwale zredukowane budżety obronne państw członkowskich oraz wciąż niepewna sytuacja gospodarcza – istotnie

²⁴ Inicjatywa ta przyjęła formę listu ministrów spraw zagranicznych i obrony państw Trójkąta do Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Catherine Ashton, a w warstwie merytorycznej modyfikowała i uzupełniała program z Chobielina z lipca 2009 r. Tekst listu: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511weimarletter/_sede260511weimarletter_en.pdf (data dostępu: 26.02.2015)

²⁵ Dodatkowo zadeklarowano wolę stworzenia mechanizmów kooperacji między strukturami WPBiO a Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE. Zob. *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2011, http://www.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20110701_Program_polskiej_prezydencji_w_Radzie_UE.pdf (data dostępu: 26.02.2015); J. Ochman, *Udział prezydencji Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Kwartalnik Bellona” 2012, nr 1 (668), s. 7–33.

²⁶ W ich toku udało się jedynie uzgodnić na koniec polskiej prezydencji uruchomienie istniejącego od 2007 r. w strukturach Rady UE tzw. Centrum Operacyjnego, z zadaniem planowania operacyjnego powoływanej w marcu 2012 r. misji Nestor, służącej budowie regionalnych zdolności morskich (antypirackich) w Rogu Afryki. Ograniczone kompetencje oraz personel Centrum (wymagający wzmocnienia zasobami narodowymi w wypadku jakiegokolwiek większej misji) nie pozwalały nadać mu statusu dowództwa operacyjnego UE. Por. *Zaangażowanie Polski w realizację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE – wymiar wojskowy*, http://archiwalny.mon.gov.pl/strona/196/LG_51_53 (data dostępu: 26.02.2015).

²⁷ Por. C.M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European defence: A missed opportunity?*, „Center for European Reform Policy brief”, marzec 2012. Ograniczoność dorobku polskiej prezydencji w kontekście WPBiO pogłębia fakt, iż kolejne prezydencje w 2012 r. sprawowały Dania (nie uczestnicząca w WPBiO) i Cypr (słaby militarnie, w sporze politycznym z Turcją), a więc kraje, dla których rozwój tej polityki miał mniejszą wagę.

zmniejszyły polski entuzjazm wobec jej rozwoju, choć całkowicie go nie stłumiły. W kolejnych latach polskie władze z konsekwencją zaskakującą na tle wcześniejszych doświadczeń (acz wciąż mało skutecznie) zabiegały o realizację choćby w ograniczonym zakresie programu rozwoju zdolności wojskowych zarysowanego w inicjatywie chobielińskiej i weimarskiej oraz programie prezydencji²⁸. Dążyły też do zacieśnienia więzi w sferze bezpieczeństwa i obrony z państwami Partnerstwa Wschodniego. Polska wciąż podnosiła także, choć z malejącą determinacją, postulat rewizji europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. (zmodyfikowanej co prawda w 2008 r., lecz nie odpowiadającej współczesnym realiom)²⁹. Chcąc wykorzystać konieczność skutecznego przeciwstawienia się następstvom kryzysu, opowiadała się za możliwie największą koordynacją programów naprawczych podjętych przez NATO i UE, zbliżonych w formie i opartych na idei wspólnego zarządzania zasobami oraz ich dalszego rozwoju (sojuszniczego projektu Smart Defense, zainicjowanego w 2010 r., oraz unijnej koncepcji *pooling and sharing*, od 2011 r. jako tzw. inicjatywa gandawska).

Mimo wszystkich tych działań coraz bardziej widoczne stawało się swoiste „prześnięcie w fazie” polskiej ofensywy dyplomatycznej w sprawie WPBiO względem dynamiki jej rozwoju. Swoje starania Polska podjęła bowiem w okresie głębokiego wyhamowania ewolucji tej polityki, spowodowanego głównie przez czynniki obiektywne, jak kryzys gospodarczy, a nie zmianę stanowisk i zanik woli politycznej wśród partnerów. W tych warunkach wysiłki Polski – zdystansowanej wobec europejskiej współpracy w sprawach obronnych jeszcze na początku jej rozwoju (a więc paradoksalnie w czasach, gdy był on relatywnie najszybszy) – nie mogły znaleźć szerokiego poparcia oraz przynieść wielu sukcesów. W rezultacie w ostatnich latach polski entuzjazm wobec WPBiO stopniowo, ale konsekwentnie słabł, nawet jeśli nie oznaczało to powrotu do dawnego sceptycyzmu.

Zamiast konkluzji, czyli postawa Polski wobec WPBiO w świetle decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. i kryzysu rosyjsko-ukraińskiego

Dotychczasowa ewolucja polskiego zaangażowania w europejską współpracę w sprawach wojskowych, zwłaszcza zaś niepowodzenia reformatorskich inicjatyw

²⁸ Dobrze ograniczoność tych wysiłków (jak i przyczyny ich niepowodzenia) ilustruje kolejna inicjatywa w formie listu do Ashton z listopada 2012 r. tym razem w formule Weimar Plus (kraje Trójkąta oraz Hiszpania i Włochy, ale wciąż bez Wielkiej Brytanii). Postulowano w nim m.in. rozwinięcie z wykorzystaniem już istniejących struktur cywilno-wojskowych WPBiO zdolności planowania operacyjnego UE (zaledwie substytut OHQ) oraz zdynamizowanie prac nad rozwojem zdolności uznanych za priorytetowe (m.in. obrona przeciwrakietowa, satelitarne środki łączności i rozpoznania, rozpoznawcze pojazdy bezzałogowe, tankowanie w powietrzu). Por. A. Rettman, *Five EU countries call for new military 'structure'*, "EU Observer", <http://euobserver.com/defence/118226> (data dostępu: 26.02.2015)

²⁹ Por. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr IV (20), s. 19–40.

podjętych przez koalicję PO–PSL w ramach proeuropejskiego zwrotu, spowodowały, iż obecnie jego wpływ na polską politykę bezpieczeństwa, tak w wymiarze strategiczno-politycznym, jak i operacyjno-technicznym, pozostaje ograniczony. Co prawda w ostatnim okresie wynikało to przede wszystkim z czynników obiektywnych (wyhamowanie rozwoju WPBiO), a nie specyfiki polskiego nastawienia, w którym rezerwę sprzed dekady zastąpiła zdroworoządkowa, bo świadoma skali trudności i ograniczeń życzliwość. Niemniej niezależnie od oficjalnych deklaracji politycznych współpraca unijna w wymiarze wojskowym ma dla Polski wciąż znaczenie faktycznie drugorzędne, istotnie mniejsze niż aktywność w NATO, a nawet samodzielna budowa nowych zdolności obronnych. W niewielkim stopniu wpływa zwłaszcza na przebieg i kierunki rozwoju zasobów na potrzeby polityki obronnej, w tym sił zbrojnych.

O tej ograniczoności znaczenia WPBiO dla Polski oraz topniejących nadziejach na istotne zmiany w tym wymiarze współpracy w UE, które mogłyby uczynić z niego ważniejszy instrument budowy polskiego bezpieczeństwa, dobitnie świadczy polska polityka w latach 2013–2014. Pozornie fakt, iż centralnym (przynajmniej formalnie) tematem spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. były – po raz pierwszy od pięciu lat – kwestie rozwoju WPBiO, powinien skłaniać do nowych, ambitnych inicjatyw reformatorskich. Tymczasem Polska wykazywała w tym względzie aktywność umiarkowaną³⁰. Faktycznie ograniczyła się do przypomnienia w okrojonej formie najważniejszych elementów swych wcześniejszych, wyrastających z inicjatywy chobielińskiej propozycji (inicjatywa weimarska z 2010 r. czy formuła Weimar Plus z 2011 r.), wykorzystując do tego celu m.in. spotkanie ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej oraz Francji i Niemiec w marcu 2013 r.³¹ Dodatkowo polskie władze sygnalizowały – choć niezbyt stanowczo – potrzebę dokonania przeglądu europejskiej polityki obronnej i opracowania swoistej „białej księgi”, pozwalającej kompleksowo ocenić stan i perspektywy WPBiO, a tym samym dać podwaliny przyszłych strategicznych decyzji o kierunkach i formach jej rozwoju³². W rezultacie bezpośrednio

³⁰ Inna sprawa, że wynikało to z realistycznej oceny perspektyw szczytu w świetle dominującego wśród państw członkowskich sceptycyzmu co do możliwości, a wręcz celowości przeprowadzenia gruntownych reform WPBiO. Znamienne, że przez dużą część 2013 r. jedynym skonkretyzowanym tematem rozmów szczytu były kwestie funkcjonowania europejskiego rynku zbrojeniowego i możliwości jego liberalizacji (jak i wiążące się z tym zagrożenia) – zagadnienia ważne, ale nie kluczowe dla obecnej i przyszłej kondycji WPBiO. Por. M. Terlikowski, M. Madej, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – Przełom, którego (zgodnie z planem) nie było*, „Rocznik Strategiczny” 2013/14, s. 85–90.

³¹ *Spotkanie ministrów obrony V4 oraz Francji i Niemiec*, Departament Prasowo-Informacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej RP, 6.03.2013, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artukul/14027> (data dostępu: 26.02.2015).

³² Faktycznie świadczyło to o rezygnacji z bardziej ambitnego, ale nierealistycznego postulatu aktualizacji europejskiej strategii bezpieczeństwa (promowanego jednak głównie przez ośrodek prezydencki, przy rezerwie rządu, zwłaszcza MSZ). Por. *Jaka polityka bezpieczeństwa i obrony dla Europy? Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE. Sprawozdanie po konferencji w Pałacu Prezydenckim w dniu 14 listopada 2013 r.*, 19.11.2013, <http://www.bbn.gov.pl/download/1/15130/Notatkapokonferencji14XI.pdf> (data dostępu: 26.02.2015)

przed Radą Europejską w grudniu 2013 r. i na samym spotkaniu Polska najmocniej angażowała się w debaty o przyszłości europejskiego rynku zbrojeniowego, starając się – z pewnymi sukcesami – zapobiec jego dalszej liberalizacji, popieranej przez Komisję Europejską i państwa będące największymi producentami sprzętu wojskowego w UE, oraz ograniczaniu swobody decyzyjnej rządów państw-członków w zakresie zakupów obronnych³³. Same zaś konkluzje szczytu, mimo że w większości dotyczyły kwestii szczegółowych i ostatecznie drugorzędnych, zwłaszcza z polskiej perspektywy (np. zapowiedź opracowania strategii UE w kwestii bezpieczeństwa morskiego), oficjalnie uznano w Polsce za satysfakcjonujące. Przymuszcza jednak świadczyło to bardziej o utracie nadziei na głębokie reformy WPBiO niż faktycznym zadowoleniu z osiągniętych rezultatów.

Równocześnie Polska przejawiała nieco większą aktywność w wymiarze operacyjno-technicznym współpracy w ramach WPBiO. Pogłębiano zaangażowanie w projekty rozwoju zdolności wojskowych w toku inicjatywy *pooling and sharing* (m.in. przez udział lub zapowiedź włączenia się w konsorcja europejskie zajmujące się wspólnym rozwojem takich zasobów jak bezzałogowe pojazdy latające czy samoloty transportowo-tankujące). Kontynuując prace nad stworzeniem do 2016 r. wyszehradzkiej grupy bojowej, dowodząco zaskakująco dużego przywiązania do tego – wydawałoby się już mocno skompromitowanego ciągłymi niepowodzeniami podczas prób operacyjnego użycia – mechanizmu rozwoju zdolności wojskowych UE. Na początku 2014 r. postanowiono też o udziale od maja w kolejnej wojskowej operacji ekspedycyjnej WPBiO, wysyłając niewielki kontyngent (nie więcej niż 50 żołnierzy – pilotów i obsługi samolotów transportowych) do ogarniętej konfliktem wewnętrznym Republiki Środkowoafrykańskiej w ramach misji EUFOR RCA³⁴. Motywem tej ostatniej decyzji, podobnie jak podjętego w 2013 r. i trwającego rok zaangażowania w misję szkoleniową WPBiO w Mali (EUTM Mali), była zapewne w równie dużym stopniu chęć umacniania zdolności UE w zakresie wojskowych działań ekspedycyjnych, jak zacieśniania kontaktów z żywo zainteresowaną Sahelom Francją. To zaś należałoby interpretować jako dowód wciąż obecnego, a nawet nasilającego się instrumentalnego podejścia Polski do współpracy w ramach WPBiO³⁵.

³³ Polsce (przy wsparciu Bułgarii i Rumunii) udało się, poprzez początkowe zawetowanie projektu konkluzji Rady Europejskiej w tej sprawie, wprowadzić do ostatecznej wersji postanowień szczytu zapis o konieczności „zrównoważonego” i „zgodnego z obowiązującym prawem UE” rozwoju przemysłu zbrojeniowego w Europie (oznaczałoby to m.in. zachowanie prawa do stosowania offsetu oraz ochrony rynku wewnętrznego zamówień obronnych z uwagi na „interes narodowy bezpieczeństwa” na mocy art. 346 TFUE). Por. P. Zamelek, *The Future of European Defense Industry after the December Summit: Ten Polish Priorities*, „PISM Policy Paper” 2013, nr 35(83).

³⁴ M. Radziejowska, M. Terlikowski, *Operacja UE w Republice Środkowoafrykańskiej a polskie zaangażowanie w misje ekspedycyjne*, „Biuletyn PISM” z 28.05.2014, nr 70 (1182); *Prezydent postanowił o użyciu PKW w RŚA*, 23.04.2014, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2874,prezydent-postanowil-o-uzyciu-pkw-w-republice-srodkowoafrykanskiej.html> (data dostępu: 26.02.2015).

³⁵ Gwoli sprawiedliwości Polska nie jest pod tym względem ani wyjątkiem, ani szczególnie drastycznym przypadkiem, gdyż instrumentalne podejście do działań w ramach WPBiO stanowi raczej europejską normę.

Wydaje się jednak, że nawet te faktycznie ograniczone formy zaangażowania zostaną jeszcze istotnie zredukowane w wyniku zmian, jakie zaszły w polskiej percepcji środowiska bezpieczeństwa w Europie pod wpływem konfliktu ukraińsko-rosyjskiego, wybuchłego po obaleniu przez masowe protesty w Kijowie rządów prezydenta Wiktora Janukowycza w lutym 2014 r. Rosyjska ingerencja w sprawy ukraińskie, zwieńczona aneksją Krymu i destabilizacją – niewykluczone, że trwałą – wschodniej Ukrainy przez wsparcie udzielane separatystom z Donbasu (także w postaci sprzętu wojskowego i rozmieszczenia regularnych jednostek rosyjskich na terytorium ukraińskim), spowodowała, że kwestie tradycyjnie rozumianej zdolności do obrony przed zewnętrzną agresją ponownie znalazły się w centrum uwagi polskich decydentów i społeczeństwa. To zaś zaowocowało kolejnym atlantyckim zwrotem i koncentracją na współpracy w ramach NATO oraz pogłębianiu więzi z USA, a także na samodzielnym wzmacnianiu zdolności obronnych Polski. W tych warunkach współpraca w ramach WPBiO, wciąż ukierunkowana raczej na budowę zdolności stabilizacyjnych, a nie obronnych, oraz wsparcie europejskiej polityki zagranicznej (przeważnie w rejonach pozaeuropejskich), nieuchronnie znaleźć się musi na dalszym planie, i to niezależnie od jej obecnie nie najlepszej kondycji. Z pewnością ogromna trudność z wypracowaniem wspólnego i zdecydowanego stanowiska UE wobec kryzysu rosyjsko-ukraińskiego ten trend jeszcze wzmacnia. Znamienne, że podczas gdy w 2008 r. UE, w tym struktury WPBiO (misja obserwacyjna EUMM), odegrała niebagatelną rolę w uspokojeniu sytuacji po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, to w 2014 r., niezależnie od wagi wprowadzanych przez nią sankcji ekonomicznych wobec Rosji (ale poza strukturami WPBiO), po wielu miesiącach debat udało się jedynie powołać niewielką cywilną misję ekspercką EUAM Ukraine w zakresie reform sektora bezpieczeństwa. Można więc przypuszczać, iż wydarzenia na Ukrainie okażą się ogromną przeszkodą w dalszym, już dziś przecież mało dynamicznym rozwoju WPBiO. Być może będą wręcz stanowić dla tej formy współpracy – przynajmniej w jej obecnym kształcie – przysłowiowy gwóźdź do trumny. Wówczas zaś Polska jeszcze mocniej skoncentruje się na współpracy w NATO, ewentualnie możliwościach aktywności samodzielnej, powracając tym samym wobec europejskiej kooperacji w sferze bezpieczeństwa i obrony do postawy z początków jej instytucjonalnego rozwoju.

Belated (and Short-Lived) Enthusiasm. Poland *vis-à-vis* the Common (European) Security and Defence Policy in 2008–2014

The article addresses the issue of Poland's attitude to the Common (European) Security and Defence Policy as well as its contribution to the development of this form of cooperation in the European Union. It focuses on the period after the PO–PSL coalition took over governance in Poland, that is when the government started exhibiting a greater interest in the development of this EU policy, launching a number of initiatives and intensifying its activity under this policy. In this article, after briefly outlining Poland's attitude to European cooperation in security and defence issues and its evolution in the period from the establishment of the European Union to the formation of the government by the PO–PSL coalition, the author attempts to determine the reasons behind this 'pro-European surge' that started in 2008. At the same time, he emphasises that the source of this trend was disenchantment with the alternative forms of international cooperation aimed at increasing national security (NATO, bilateral relations with the United States) rather than faith in the opportunities offered by cooperation within the EU. The article further contains a presentation and analysis of the key initiatives undertaken in this respect by Poland after 2008 as well as a discussion of the reasons for their failure or partial success. The text is concluded with an evaluation of Poland's attitude to the future of the CSDP in light of the decisions of the European Council for security and defence issues of December 2013 and the reaction of the EU and its Member States to the Russian–Ukrainian conflict in 2014, which suggested a radical decrease in the expectations and hopes the Polish elites and society had of this cooperation and growing scepticism about the chances for further development of the CSDP.

Keywords: Common Security and Defence Policy, European Union, Poland, CSDP operations and missions, European Headline Goal, battlegroups, Atlantism, chobielin initiative, Weimar Triangle, Lisbon Treaty