

SYLWIA ZAWADZKA

Wrocław

ORCID: 0000-0002-1344-9400

## OD *SOFT POWER* DO *SMART POWER* FRANCUSKO-NIEMIECKIE WIZJE UNIJNEJ INTEGRACJI MILITARNEJ I ICH KRYTYKA

„To jest kierunek, w którym już zmierzamy,  
nawet jeśli wielu Europejczyków jeszcze tego nie dostrzeże”<sup>1</sup>

### UWAGI WSTĘPNE

Działalność Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej oraz jej rola w systemie bezpieczeństwa światowego analizowane były dotychczas przede wszystkim w kategorii *soft power*. Nowe zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego oraz kryzys projektu integracyjnego były głównymi determinantami, które uzasadniły konieczność wyposażenia Unii w militarne instrumentarium oddziaływania politycznego. Celem artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu nowe inicjatywy UE oraz państw członkowskich w kontekście integracji militarnej (*PESCO*, EII, „prawdziwa europejska armia”<sup>2</sup>), przyczyniają się do uzyskania przez organizację statusu aktora *smart power* oraz w jakim kierunku rozwija się WPBiO, pozostająca dotychczas na etapie stagnacji<sup>3</sup>. Analizie poddane zostały propozycje Francji i Niemiec, których celem jest stopniowe uwspólnotowienie polityki obronnej i utworzenie Europejskiej Unii Obronnej, wyposażonej w autonomiczne siły zbrojne. Poparcie dla tych inicjatyw potwierdziła Komisja Europejska w oficjalnych dokumentach i wystąpieniach przewodniczącego.

---

<sup>1</sup> Wypowiedź Jean-Claude Junckera na temat rozwijania europejskiego sojuszu obronnego podczas uroczystości zorganizowanej przez Fundację Konrada Adenauera w Berlinie 9 listopada 2016 r., Komisja Europejska, Baza danych prasowych, *Die „Europa-Rede” von Präsident Jean-Claude Juncker bei der Konrad Adenauer Stiftung*, SPEECH/16/3654.

<sup>2</sup> Słowa wypowiedziane przez E. Macrona w listopadzie 2018 r. podczas wywiadu dla *Europe 1*, a następnie powtórzone przez A. Merkel podczas przemówienia w Parlamencie Europejskim 13 listopada 2018 r.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: zob. R. Zięba, *Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 1/2017.

## SOFT POWER UE

UE często określana była w dyskursie politycznym jako podmiot stosunków międzynarodowych typu *soft power*. Jest to koncepcja, którą upowszechnił amerykański politolog Joseph Nye, związany z badaniami nad percepcją potęgi w stosunkach międzynarodowych. Jego teoria sprowadza się do tezy, iż *soft power* oznacza „subtelne sprawianie, by inni chcieli tego samego wskutek niewymuszonego wyboru”<sup>4</sup>. W przypadku UE *soft power* można interpretować zatem jako niemilitarne instrumentarium wywierania wpływu na innych uczestników stosunków międzynarodowych, w celu osiągnięcia pożądaných rezultatów, ale bez ich wymuszania działaniami koersywnymi. Przykładem zasobów *soft power* w UE jest pomoc humanitarna i rozwojowa oraz wspieranie przemian demokratycznych, często na zasadzie „więcej za więcej” (*more for more*)<sup>5</sup>.

Należy podkreślić, iż sam termin *power* może być różnie definiowany ze względu na powszechny chaos definicyjny w konceptualizacji czynników określających potencjał uczestników stosunków międzynarodowych. Przedstawione w artykule tezy opierają się na założeniu, że pojęcie *power* definiowane jest jako siła i zdolność, składające się na potencjał UE do wywierania wpływu na innych aktorów polityki międzynarodowej. W konsekwencji omawiane koncepcje *soft power* i *hard power* oznaczają kolejno „miękką siłę” i „twardą siłę” UE, co jest właściwe powszechnie stosowanej terminologii omawianego zagadnienia. Dychotomiczna parametryzacja potęgi dotyczy w tym kontekście zakresu i środków wpływania na innych uczestników stosunków. Analiza działań UE w kategorii „miękkich” i „twardych” środków politycznego oddziaływania wymaga przeanalizowania narzędzi, jakimi posługuje się Unia w realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W obu przypadkach efektem ma być osiągnięcie zamierzonego celu, jednakże inne są środki, które do niego prowadzą<sup>6</sup>.

Ze względu na fakt, iż organizacja korzystając z zasobów armii państw członkowskich nie posiada własnego potencjału militarnego, a jej działania na arenie międzynarodowej opierają się głównie na dialogu i kooperacji, najczęściej określana była w literaturze przedmiotu mianem „mocarstwa cywilnego”<sup>7</sup>, „mocarstwa normatyw-

<sup>4</sup> Cyt. za: J. S. Nye, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 5-7.

<sup>5</sup> Zasada *more for more* obowiązuje w UE przede wszystkim w odniesieniu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i zakłada, że wsparcie finansowe od Unii wzrasta, kiedy państwa-beneficjenci pomocy intensyfikują działania na rzecz wprowadzania reform demokratycznych (zob. Komisja Europejska, *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wsparcie UE na rzecz zrównoważonych przemian w społeczeństwie w okresie transformacji*, SWD(2012) 282 final, s. 14).

<sup>6</sup> D. Miłoszewska, *Europejska soft power w kontekście rozważań Josepha Nye'a*, Repozytorium UAM, Poznań 2009, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/959/1/Europejska%20soft%20power.pdf> (dostęp: 15.12.2018), s. 1-14; D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 3-4, t. 24, 2001, s. 11-13.

<sup>7</sup> J. Pliszka, *Doktryna soft power w działaniach zagranicznych Unii Europejskiej – próba bilansu*, [http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/J.Pliszka\\_artykul\\_Doktryna-soft-power-w-dzia%C5%82aniach-zagranicznych-Unii-Europejskiej.pdf](http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/J.Pliszka_artykul_Doktryna-soft-power-w-dzia%C5%82aniach-zagranicznych-Unii-Europejskiej.pdf) (dostęp: 11.12.2018).

nego<sup>8</sup> czy też bezpośrednio – „aktorem typu *soft power*”<sup>9</sup>, który swój wpływ na społeczność międzynarodową wywiera poprzez zdolności „miękkie”<sup>10</sup>. Można zaliczyć do nich przede wszystkim: atrakcyjność kultury oraz modelu ekonomiczno-społecznego, budowanie sieci powiązań poprzez dialog i współpracę, umacnianie pokojowej koegzystencji poprzez promowanie oraz ponadnarodową dyfuzję zasad i instytucji prawa międzynarodowego, skuteczność dyplomacji czy sam kapitał ludzki<sup>11</sup>. Są to wskaźniki, za pomocą których można określać potencjał „miękkiej siły”, ale ich interpretacja może być zróżnicowana w zależności od tego, jaki wycinek rzeczywistości społecznej jest analizowany oraz w jakim kontekście. Wielopłaszczyznowe działania zewnętrzne UE oraz propozycje państw członkowskich w aspekcie rozwijania jej zdolności militarnych, które są konsekwencją nowych uwarunkowań międzynarodowych, „podważają” pozycję Unii, jako aktora typu *soft power* i kreują nową wizję jej politycznego znaczenia na arenie międzynarodowej.

#### HARD POWER UE

W przeciwieństwie do pierwszej koncepcji, UE nie była nigdy definiowana w dyskursie politycznym jako podmiot stosunków międzynarodowych typu *hard power*, ponieważ – jak wspomniano – nie dysponuje własną armią i nie stosuje militarnych środków przymusu, a w świetle rozważań Nye’a, to właśnie potencjał militarny jest fundamentem „twardej siły”. UE nie opiera się także na *casus foederis* tradycyjnie rozumianego sojuszu polityczno-wojskowego, zatem w aspekcie jej roli i pozycji w systemie bezpieczeństwa kooperacyjnego, zdefiniowana została przez R. Kuźniara jako „wspólnota bezpieczeństwa” ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), ustanowioną traktatem z Maastricht w 1993 r. oraz realizowaną od 1999 r. Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)<sup>12</sup>. Jest ona integralną częścią WPZiB, której podstawy prawne wyznaczył Traktat z Lizbony. Postanowienia traktatowe określają nie tylko jej stan obecny, ale także ramy możliwej ewolucji. Zgodnie z artykułem 42 (pkt. 2) Traktatu o Unii Europejskiej, polityka obronna może zostać uwspólnotowiona, ale za zgodą wszystkich państw członkowskich. Ponadto ten sam artykuł w punkcie 6 stanowi, iż „Państwa Członkowskie, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej i które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiąza-

<sup>8</sup> B. Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, Warszawa 2014, s. 21-22.

<sup>9</sup> D. Miłoszewska, *op. cit.*, s. 2-8.

<sup>10</sup> J. S. Nye, *Soft power, The Means to Success In World Politics*, New York 2004, s. 12.

<sup>11</sup> B. Piskorska, *Soft power jako efekt dyfuzji siły we współczesnym świecie międzynarodowym*, [w:] *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, red. R. Czulda i in. Warszawa-Lódź 2013, s. 363-378; D. Miłoszewska, *op. cit.*, s. 2-14.

<sup>12</sup> Szerzej na temat systemu bezpieczeństwa kooperacyjnego: zob. R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, Warszawa 2006, s. 155.

nia, mając na względzie najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii”<sup>13</sup>.

Polityka europejska w sferze bezpieczeństwa kształtowała się w długim procesie ewolucji. W 1950 r. przedstawiono plan Plevena, zakładający powstanie europejskiej armii złożonej z międzynarodowych oddziałów podległych ministrowi obrony, powołanemu na szczeblu ponadnarodowym. Była to pierwsza inicjatywa francuskiego rządu zmierzająca do stworzenia europejskich struktur zbrojnych. Idea armii europejskiej nie stanowi zatem *novum*, jednakże instytucjonalizacja polityki obronnej nie była priorytetem dla organizacji reprezentującej „miękką siłę” na arenie międzynarodowej. Ponadto, państwa członkowskie reprezentowały różne stanowiska w kontekście integracji militarnej, przede wszystkim ze względu na fakt, iż podstawą wspólnej obrony pozostawał Sojusz Północnoatlantycki, a utworzenie wspólnej obrony na poziomie UE mogłoby oznaczać powielanie jego struktur oraz podważenie solidarności transatlantyckiej w dziedzinie wspólnej obrony. Takie podejście reprezentowała głównie Wielka Brytania. W konsekwencji, dopiero w 1999 r. rozpoczęto instytucjonalizację tej sfery, ustanawiając Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), której celem stało się wzmocnienie zdolności Unii do przeprowadzania samodzielnych działań operacyjnych oraz zarządzania sytuacjami kryzysowymi<sup>14</sup>. Nie było to jednak działanie zorientowane na utworzenie realnej polityki obronnej, ale reakcja na nieefektywność UE w trakcie konfliktów w byłej Jugosławii i związana z tym konieczność wypracowania podstaw cywilnego oraz wojskowego reagowania poza obszarem państw członkowskich UE<sup>15</sup>.

Postęp w ewolucji WPBiO nastąpił w 2003 r., kiedy przyjęto Europejską Strategię Bezpieczeństwa i proklamowano powstanie europejskich Grup Bojowych (grup operacyjno-taktycznych), liczących ok. 1500 żołnierzy. Powołanie takiej struktury mogło być definiowane jako wyraźny postęp w wyposażeniu Unii w „twarde” zdolności wojskowe, jednakże jednostki te nie zostały nigdy wykorzystane ze względu na brak politycznej akceptacji państw członkowskich oraz ograniczenia finansowe i logistyczne<sup>16</sup>.

Analizując kwestie integracji militarnej należy podkreślić, iż operacje reagowania kryzysowego w ramach WPZiB były przeprowadzane *ad hoc*, a ich organizowaniem zajmowało się państwo ramowe (*framework nation*). Nie stworzono natomiast wspólnego organu posiadającego kompetencje centrum operacyjnego<sup>17</sup>. Zatem prowadzenie operacji przez UE miało charakter wyraźnie międzyrządowy, natomiast sama

---

<sup>13</sup> Cyt. za: Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej – Tytuł V: Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – Artykuł 42, Dziennik PL Urzędowy Unii Europejskiej C 326/13.

<sup>14</sup> N. Bobryk-Deryło, *Uwarunkowania Ewolucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 41-87.

<sup>15</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 35.

<sup>16</sup> Szerzej na temat Grup Bojowych: zob. A. Ciupiński, *Zdolności wojskowe Unii Europejskiej. Perspektywy grup bojowych*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 8, Warszawa 2014.

<sup>17</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 35.

EPBiO była pozbawiona pierwiastka obronnego, który jest kluczowym elementem *hard power*. Dopiero w 2004 r. powołano do życia Europejską Agencję Obrony. Do jej kompetencji zaliczały się przede wszystkim działania związane ze wzmocnieniem konkurencyjności unijnego przemysłu zbrojeniowego oraz tworzeniem wielonarodowych programów bezpieczeństwa.

Rozwój WPBiO został zahamowany w następstwie kryzysu finansowego, który obciążył budżet UE i możliwości finansowe największych płatników netto. Doprowadziło to do podjęcia przez rządy poszczególnych państw członkowskich decyzji o zmniejszeniu wydatków na cele zbrojeniowe. Ograniczone zostało także prowadzenie operacji zarządzania kryzysowego, gdyż zgodnie z mechanizmem finansowania *Athena*, koszty delegowania żołnierzy i ekspertów pokrywa państwo wysyłające<sup>18</sup>. Ponadto, w następstwie kryzysu finansowego i jego skutków, niektóre państwa członkowskie zaczęły kierować się polityką racjonalizacji wydatków na obronność, czego elementem była także redukcja etatów w armii. Dla przykładu Francja w 2008 r. zapowiedziała zredukowanie liczby żołnierzy o 74 tys., a Wielka Brytania w 2010 r. przyjęła program unowocześnienia sił zbrojnych przy jednoczesnej redukcji liczby żołnierzy ze 102 tys. do 82 tys. w perspektywie 2017 r. Niemcy w 2010 r. zainicjowały program redukcji *Bundeswehry* do 185 tys. żołnierzy (przy początkowej liczbie 250 tys.) i redukcję liczby czołgów. Zahamowanie procesu „cięć budżetowych” w niemieckiej armii zostało zapowiedziane dopiero w 2015 r. w oficjalnym wystąpieniu niemieckiej minister obrony Ursuli von der Leyen, a przyczyną takiego stanowiska był kryzys na Ukrainie, który potwierdził realne zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej. Takie uwarunkowania nie sprzyjały rozwojowi WPBiO, co stwarzało konieczność wypracowania, także na poziomie unijnym, nowego podejścia w aspekcie rozwoju zdolności wojskowych. Rada Unii Europejskiej w konkluzjach z 9 grudnia 2010 r., zaproponowała realizację strategii *pooling and sharing* („łączenia i dzielenia”), jako rozwiązania problemu zmniejszania budżetów obronnych. Jej celem było zwiększenie efektywności wojskowej posiadanych zasobów, poprzez ich wspólne wykorzystywanie i użytkowanie, przy możliwości jednoczesnego ograniczania środków finansowych<sup>19</sup>.

#### W KIERUNKU SMART POWER

Choć UE nie może być analizowana jako aktor typu *hard power*, jej rola w układzie międzynarodowym nie powinna być także ograniczana jedynie do kategorii *soft power*. Przemawia za tym argument, iż w swojej polityce zagranicznej UE wymusza na innych uczestnikach stosunków międzynarodowych określone zacho-

<sup>18</sup> Zob. Podstawa prawna funkcjonowania mechanizmu: Rada UE, *Decyzja Rady (WPZiB) 2015/528 z dnia 27 marca 2015 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (ATHENA) oraz uchylająca decyzję 2011/871/WPZiB*.

<sup>19</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 37-39.

wanie posługując się instrumentami zaliczanymi do zasobów „twardej siły”. Są to przede wszystkim sankcje ekonomiczne oraz misje wojskowe i cywilne, realizowane w ramach WPBiO. UE w obliczu wyzwań związanych z kryzysem uchodźczym i wzrostem zagrożeń terrorystycznych wzmacnia także kontrolę na granicach zewnętrznych poprzez wdrażanie nowych systemów wielkoskalowych, takich jak *Entry/Exit* czy *ETIAS*. Ich celem jest podniesienie bezpieczeństwa w strefie Schengen, walka z nieuregulowaną migracją oraz wykrywanie przestępstw związanych z przedłużaniem pobytu cudzoziemców w tej strefie czy multiplikacją tożsamości. Pokazuje to skalę determinacji władz unijnych do zaostrzenia przepisów w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i zapobiegania sytuacjom kryzysowym. Ponadto państwa członkowskie coraz częściej w swoich propozycjach dalszej integracji zmierzają do rozwoju wspólnych zdolności militarnych, w tym integracji sektora obronności i powstania europejskich sił zbrojnych.

Nowy wymiar politycznego potencjału UE jest związany z coraz większym zacieraniem się dychotomicznej potęgi w kontekście definiowania jej zasobów. Nowe wyzwania, takie jak konflikt na Bliskim Wschodzie i będący jego konsekwencją kryzys uchodźczy; Brexit; rosyjski imperializm oraz odradzanie się tendencji prawicowo-populistycznych w krajach europejskich, determinują konieczność połączenia „miękkich” i „twardych” środków oddziaływania politycznego oraz ich efektywnego wykorzystywania w poszczególnych sytuacjach kryzysowych (konflikt na Ukrainie czy kryzys migracyjny). Połączenie tych dwóch rodzajów oddziaływania na międzynarodowe otoczenie zostało urzeczywistnione w koncepcji *smart power*, co przetłumaczyć można jako „zręczną” lub „rozważną” siłę czy też „inteligentne” zdolności do rozważnego prowadzenia polityki zagranicznej<sup>20</sup>. Oznacza to zatem stosowanie zasobów potęgi w sposób, który doprowadzi do maksymalizacji jej użyteczności<sup>21</sup>. Aby koncepcja była realizowana efektywnie, podmiot stosunków międzynarodowych musi posiadać niezbędne zasoby. Należą do nich przede wszystkim: atrakcyjność kultury i języków na świecie, skuteczność dyplomatyczna i mediacyjna, pomoc humanitarna i rozwojowa, zdolność zapobiegania konfliktom, atrakcyjność systemu politycznego i kultury prawnej, rozwój edukacji oraz potencjał gospodarczy i militarny<sup>22</sup>. Kluczowe jest natomiast zachowanie odpowiednich proporcji między perswazyjnymi i siłowymi zdolnościami w określonych sytuacjach.

UE dąży do rozwoju swojej potęgi przez realizację koncepcji *smart power*, gdyż obecne uwarunkowania międzynarodowe zagroziły europejskiemu projektowi integracyjnemu oraz bezpieczeństwu Wspólnoty. W tym celu UE musi rozwijać także „twarde” zdolności oddziaływania politycznego, przede wszystkim potencjał militarny, który może wzmocnić jej pozycję na arenie międzynarodowej i uniezależnić kontynent od amerykańskich gwarancji sojusznicznych w ramach *NATO*. Główną trud-

<sup>20</sup> S. Niedźwiecki, *Unia Europejska w świecie: soft power, hard power, czy może smart power?*, „Przegląd Europejski”, nr 3 (45) 2017, s. 88-91.

<sup>21</sup> J. Sadłocha, *Pomiędzy miękką a twardą siłą: smart power*, „Teoria Polityki, Wrocławskie Studia Politologiczne” 13, Wrocław 2012, s. 37-44.

<sup>22</sup> S. Niedźwiecki, *op. cit.*, s. 88-91.

nością w realizacji koncepcji „rozważnej siły” wydaje się proces decyzyjny, w którym główną instytucją decyzyjną jest Rada UE o charakterze międzyrządowym, gdzie ścierają się różne stanowiska państw członkowskich.

Stworzenie zjednoczonych sił zbrojnych pod egidą UE może zapobiec pogłębianiu się kryzysu integracji europejskiej lub też jeszcze bardziej pogłębić podziały wewnętrzne. Ponadto zrównoważenie „miękkich” i „twardych” środków oddziaływania UE może okazać się niemożliwe ze względu na mocno zakorzenioną ideę kooperacji i dialogu, na której opiera się specyfika zewnętrznych działań organizacji. Same postanowienia traktatowe nie równoważą tych dwóch wymiarów, przypisując kluczowe znaczenie zasobom *soft power*. Zatem istotne jest wskazanie, w jakim stopniu UE może stać się w percepcji państw członkowskich, jak i środowiska międzynarodowego aktorem typu *smart power* oraz jakie działania podejmuje, aby uzyskać zasoby tej siły.

#### NOWE WIZJE INTEGRACJI MILITARNEJ

Analiza ewolucji europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony pozwala stwierdzić, iż projekt stworzenia wspólnej armii nie jest nową inicjatywą, jednak dotychczasowe działania w tym zakresie, włączając instytucjonalizację WPBiO, nie prowadziły w rzeczywistości do realizacji koncepcji armii europejskiej. Nie można stwierdzić jednoznacznie, iż UE była kiedykolwiek w percepcji państw członkowskich „jedynie” aktorem *soft power*; jednak nadal nie ma jednomyślnej akceptacji politycznej dla propozycji uwspólnotwienia polityki obronnej i uruchomienia wspólnych sił zbrojnych.

Impulsem dla wdrożenia nowych inicjatyw bezpieczeństwa i obrony UE było kilka czynników, takich jak kryzys uchodźczy z 2015 r., uruchomienie przez Wielką Brytanię (dotychczasowego przeciwnika utworzenia wspólnej armii) procedury wystąpienia z UE czy wyniki wyborów prezydenckich w USA i wygrana Donalda Trumpa, który wielokrotnie podważał zasadność amerykańskiej obecności w Europie oraz niewywiązywanie się państw sojusznicznych *NATO* z obowiązku odpowiedniego wspierania sektora obronności.

Pomimo realnych potrzeb wzmocnienia struktur obronnych UE, państwa członkowskie już od czasu powstania WPBiO, określały własne stanowisko w kwestii ram jej przyszłego kształtu. Miały także inne podejście do integracji militarnej, z powodu czego działania wspólnej polityki bezpieczeństwa niejednokrotnie nie były spójne, co w konsekwencji prowadziło do wewnętrznych napięć i podziałów. Nowym etapem ewolucji polityki obronnej UE stały się wypowiedzi Jean-Claude Junckera i działania niektórych rządów państw europejskich, które w procesie opuszczania przez Wielką Brytanię struktur unijnych upatrywały nową szansę na integrację militarną i poszerzenie możliwości obronnych, aż po powstanie armii europejskiej.

Wizja integracji militarnej kreowana jest przez dwa kluczowe państwa członkowskie, na których obecnie spoczywa największa odpowiedzialność za przezwycięzenie kryzysu integracyjnego. Po referendum w sprawie Brexitu, Francja i Niemcy musiały

określić obszar współpracy, w którym mogłyby nastąpić postępy integracyjne, neutralizujące negatywne skutki kryzysu zjednoczonej Europy. Wycofanie się ze struktur unijnych głównego oponenta ogólnounijnych sił zbrojnych dawało realne szanse na wypracowanie wspólnych inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa i unijnej obronności, dzięki którym Unia mogłaby wzmocnić swój wizerunek jako *smart power*. Te inicjatywy związane były przede wszystkim z uruchomieniem mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*PESCO – Permanent Structured Cooperation on Security and Defence*); ustanowieniem Europejskiego Funduszu Obronnego (dla celów finansowania multilateralnych projektów badawczych i zbrojeniowych), a także wdrożeniem procedury przeglądu w zakresie obronności (który miałyby umożliwić państwom członkowskim koordynację planowania rozwoju ich potencjałów i zdolności militarnych)<sup>23</sup>.

Przed analizą wspólnych inicjatyw Francji i Niemiec w kwestii unijnej integracji militarnej, należy przedstawić ich własne wizje rozbudowy struktur obronności na poziomie unijnym zaprezentowane w oficjalnych dokumentach rządowych. Analizie zostały poddane: Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego Francji z 2017 r., który jest dokumentem komplementarnym wobec Białej Księgi Bezpieczeństwa z 2013 r. oraz Biała Księga Polityki Bezpieczeństwa i Przyszłości *Bundeswehry* z 2016 r., która określa strategiczne cele w dziedzinie bezpieczeństwa w perspektywie 10 lat<sup>24</sup>.

Strategiczny Przegląd Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego jest pierwszym, kompleksowym dokumentem, który prezentuje stanowisko francuskiego prezydenta (E. Macrona) w kwestiach bezpieczeństwa, zarówno na poziomie krajowym, jak i poszerzania współpracy w Europie. Celem strategicznym Francji, zgodnie z treścią dokumentu, pozostaje zaangażowanie bojowe na terytoriach niestabilnych w celu rozwiązywania kryzysów bezpieczeństwa<sup>25</sup>. Za obszary swojej wzmożonej aktywności i odpowiedzialności uznaje Europę, Bliski Wschód i Afrykę. Jest to istotne ze względu na fakt, iż Niemcy na tych terenach prowadzą politykę odwrotną, nie angażując się w interwencje bojowe lub czyniąc to w ostateczności.

Istotną kwestią poruszoną w Przeglądzie jest przeorientowanie dotychczasowego modelu współpracy w Europie, który opierał się zgodnie z postanowieniami Białej Księgi z 2013 r. na integracji w ramach WPBiO. Francja wspiera intensyfikację europejskiej obronności, jednak jak wynika z dokumentu, cel ten nie musi być tożsamy z realizacją integracji militarnej w ramach UE, pomimo oficjalnego poparcia dla stworzenia europejskiej Unii Obrony i zintegrowanych sił zbrojnych. Stanowisko Francji jest rezultatem braku jednomyślności w UE co do wizji przy-

<sup>23</sup> J. Gotkowska, *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, ANALIZY OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i> (dostęp: 12.12.2018).

<sup>24</sup> Ministry of Armed Forces of France, *Defence and National Security Strategic Review 2017*, s. 16-82; Das Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016 zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juli 2016, s. 21-132.

<sup>25</sup> *Defence and National Security Strategic Review 2017*, s. 20-26.



słych ram WPBiO. Wzmacnianie europejskiej obrony ma być zatem realizowane przede wszystkim w ramach *NATO*, współpracy bilateralnej i multilateralnej państw europejskich oraz wzmocnionej współpracy strukturalnej w ramach UE<sup>26</sup>. Takie podejście może ograniczyć zaangażowanie Francji w rozwój „twardych” zdolności UE na rzecz pewniejszych i realnych inicjatyw węższej współpracy, które nie wymagają jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich, a mogą korzystnie wspierać francuskie zaangażowanie bojowe na wspomnianych terytoriach i wzmocnić potencjał kluczowy dla realizacji tych operacji wojskowych. Francja w zamierzeniach E. Macrona ma stać się „drugą armią wolnego świata”, zdolną do samodzielnego przeprowadzania w ramach *NATO* operacji w sile 10 tys. żołnierzy<sup>27</sup>.

Biała Księga Polityki Bezpieczeństwa i Przyszłości *Bundeswehry* także odnosi się do kwestii związanej z integracją militarną w ramach UE. Deklaracje dotyczą przede wszystkim utworzenia Wspólnej Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony jako wspólnej inicjatywy Niemiec i Francji, a także europejskiej kwatery głównej oraz budowy europejskiego szpitala polowego. Zgodnie z postanowieniami Białej Księgi, sposobem na bardziej niezawodną współpracę między państwami dostrzegającymi potrzebę pogłębiania integracji militarnej, jest stała strukturalna współpraca obronna, przewidziana w traktacie z Lizbony (art. 42 TUE). Jak podkreślono, nie jest ona sprzeczna ze zobowiązaniami w ramach *NATO*, a wręcz przeciwnie, wzmacnia ten filar europejskiego bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Wskazano także na możliwość odbywania służby w niemieckiej armii dla ochotników z innych krajów UE. Ponadto zadeklarowano poszerzenie francusko-niemieckiej kooperacji o kraje, które tradycyjnie współpracują z Niemcami w dziedzinie wojskowości, np. Holandią. Dokument zakłada modernizację niemieckiego wojska poprzez wprowadzenie nowoczesnego sprzętu, dlatego wyrażono wsparcie dla prowadzonych projektów badawczych w ramach ogólnoeuropejskich konsorcjów zbrojeniowych (*Airbus Group*, *MEADS*, Europejska Agencja Obrony)<sup>29</sup>.

Jak wynika z oficjalnych wypowiedzi A. Merkel i E. Macrona, zgadzają się oni w kwestii konieczności dalszej integracji, także w obszarze obrony oraz powołania autonomicznych względem *NATO* oddziałów europejskich. Takie stanowisko przedstawiła szefowa rządu Niemiec podczas wystąpienia na forum Parlamentu Europejskiego w ramach otwartej debaty na temat przyszłości Unii, która odbyła się w Strasburgu w listopadzie 2018 r. A. Merkel wyraziła potrzebę zainauguowania wspólnych

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 56-61.

<sup>27</sup> Ł. Jurczyszyn, M. Terlikowski, *Przyszłość polityki obronnej Francji*, „Biuletyn PISM” nr 20 (1593).

<sup>28</sup> *Weissbuch 2016*, s. 70-83; K. Szubart, *Biała Księga 2016 – niemiecka odpowiedź na obecne wyzwania w zakresie bezpieczeństwa*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Nr 266/2016, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1630,268e82ddee5f0cfae9a9a6f82772df5/266BialaKsiegaNiemcy.pdf?plik,pobierz,1630,268e82ddee5f0cfae9a9a6f82772df5/266BialaKsiegaNiemcy.pdf> (dostęp: 13.12.2018).

<sup>29</sup> *Weissbuch 2016*, s. 70-83, 87-132; B. Koszel, „Kultura wstrzemięźliwości” czy aktywne współdziałanie? Dylematy polityki bezpieczeństwa Niemiec w XXI wieku, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” nr 1, 2017, s. 33-34.

prac nad utworzeniem „prawdziwej europejskiej armii”. Stanowisko niemieckiej kanclerz poparł także przewodniczący Parlamentu Europejskiego Antonio Tajani, który w sprawie Unii Obronnej stwierdził, iż należy rozpocząć prace nad tworzeniem unijnych struktur wojskowych, które byłyby komplementarne wobec zdolności *NATO*, jednak realizacja tych celów wymaga czasu i wspólnych wysiłków wszystkich państw członkowskich<sup>30</sup>.

Z kolei niemiecka minister obrony Ursula von der Leyen w swoich wystąpieniach wielokrotnie mówiła o potrzebie stworzenia Unii Obronnej, która stanowiłaby swoiste „Schengen Obronności” z ogólnoeuropejską obroną lotniczą. Należy jednak podkreślić, iż propozycję niemieckiego rządu w aspekcie pogłębienia integracji wojskowej wymagałyby uprzednio poprawy stanu niemieckiego potencjału militarnego, zwłaszcza stanu uzbrojenia, który wielokrotnie był krytykowany. Niemniej jednak, to Niemcy są głównym motorem pogłębiania współpracy strukturalnej w zakresie obrony.

Francja pod rządami E. Macrona wykazuje jeszcze większą potrzebę reformy Unii i pogłębienia integracji europejskiej, w tym integracji militarnej. Pomimo prezentowanego stanowiska poszerzania zdolności operacyjnych w ramach *NATO*, koncepcja utworzenia wspólnych sił zbrojnych jest jedną z kluczowych kwestii poruszanych przez obecnego prezydenta Francji w odniesieniu do polityki europejskiej. Wyraźnie wspiera on w tym propozycje Niemiec. Zgodnie z wypowiedzią Macrona, Unia nie jest w stanie obronić się przed zagrożeniem rosyjskim bez prawdziwej, europejskiej armii<sup>31</sup>. W koncepcji polityki europejskiej francuskiego prezydenta pojawiały się także propozycje rozwijania autonomicznych w stosunku do *NATO* zdolności wojskowych, które zakładają powstanie wspólnych sił reagowania oraz wspólną doktrynę wojskową UE czy też uchwalenie wspólnego budżetu obronnego na szczeblu unijnym<sup>32</sup>. O takich propozycjach dalszego rozwoju UE mówił on we wrześniu 2017 r. podczas wystąpienia na Sorbonie.

Niemcy i Francja, nazywane w przestrzeni politycznej „proeuropejskim tandemem”, poszerzają praktyczną współpracę w obszarze bezpieczeństwa europejskiego, podejmując wspólne inicjatywy w zakresie integracji militarnej. Przykładem jest wspólna notyfikacja 23 państw UE z 13 listopada 2017 r., zawiązująca stałą wspól-

---

<sup>30</sup> Debate on the Future of Europe: opening statement by Angela MERKEL, German Federal Chancellor; [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/debate-on-the-future-of-europe-opening-statement-by-angela-merkel-german-federal-chancellor\\_1162933-V\\_rv](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/debate-on-the-future-of-europe-opening-statement-by-angela-merkel-german-federal-chancellor_1162933-V_rv) (dostęp: 17.12.2018); Presspoint by A. Tajani, President European Parliament, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/other-events/video?event=20181113-1730-SPECIAL> (dostęp: 17.12.2018).

<sup>31</sup> *EXCLUSIF – „Fracture” de l’Europe: „Non, je n’exagère en rien”, affirme Emmanuel Macron*, <https://www.europe1.fr/politique/emmanuel-macron-sur-la-montee-des-nationalismes-en-europe-je-n-exagere-en-rien-je-suis-lucide-3794444> (dostęp: 19.12.2018); *France’s Macron pushes for ‘true European army’*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633> (dostęp: 19.12.2018).

<sup>32</sup> J. Gotkowska, *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, ANALIZY OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i> (dostęp: 12.12.2018).

pracę strukturalną (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*)<sup>33</sup>. Celem tego mechanizmu było zwiększenie skuteczności państw członkowskich w zakresie ochrony bezpieczeństwa oraz wzmocnienia zdolności obronnych, przynoszące postęp w dalszej integracji. Wzmocnioną współpracą objętych jest 25 państw członkowskich UE, które wyraziły poparcie dla rozwoju potencjału obronnego oraz posiadały niezbędne zdolności do prowadzenia wspólnych operacji wojskowych UE<sup>34</sup>. *PESCO* ma zwiększyć ochronę obywateli Unii i zmaksymalizować efektywność wydatków w sektorze obronności. Specyfika tej formy współpracy polega na wiążącym charakterze podejmowanych zobowiązań oraz dobrowolnym uczestnictwie.

Rada UE przyjęła decyzję ustanawiającą *PESCO* 11 grudnia 2017 r., a wszystkie państwa uczestniczące potwierdziły deklarację dotyczącą realizacji pierwszych wspólnych projektów, które obejmowały m.in. ustanowienie Europejskiego Dowództwa Medycznego (*EMC*) i Centrum Kompetencji Misji Szkoleniowych UE (*EU TMCC*), których koordynatorem są Niemcy, czy Zespołów szybkiego reagowania i wzajemnej pomocy w cyberbezpieczeństwie. 6 marca 2018 r. Rada potwierdziła realizację 17 projektów oraz przyjęła zalecenia dla państw uczestniczących. Obecnie Francja jest koordynatorem 7, a Niemcy 6 z 34 projektów realizowanych w ramach *PESCO*<sup>35</sup>. Omawiany mechanizm jest ściśle związany ze Skoordynowanym Rocznym Przeglądem Obrony (*CARD*) i Europejskim Funduszem Obronnym (*EDF*), które wzajemnie się uzupełniają i przyczyniają do wzmocnienia zdolności obronnych państw uczestniczących. Przegląd prowadzi Europejska Agencja Obrony poprzez systematyczne monitorowanie obrony narodowej i planów budżetowych na wydatkowanie sektora obronnego. Ma on na celu określenie możliwości nowych wspólnych inicjatyw. Z kolei *EDF* ma stanowić finansowe zaplecze państw członkowskich dla wspierania współpracy w dziedzinie obrony, począwszy od badań wstępnych po właściwy etap rozwoju zdolności<sup>36</sup>.

Inną wspólną inicjatywą tych państw w kontekście rozwijania „twardych” zdolności Unii był projekt utworzenia Wojskowego Centrum Szkolenia zwany również Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*MPCC – Military Planning and Conduct Capability*) z siedzibą w Brukseli. Rada przyjęła decyzję w sprawie ustanowienia Komórki Planowania w czerwcu 2018 r., choć już w marcu 2017 r. w konkluzjach o postępie w realizacji Globalnej Strategii w dziedzinie bezpieczeń-

---

<sup>33</sup> *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (dostęp: 13.12.2018); Rada UE, *Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*, Official Journal of the European Union L 331/57.

<sup>34</sup> Uczestniczące państwa członkowskie to: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Hiszpania i Szwecja.

<sup>35</sup> Oficjalna strona *PESCO*, <https://pesco.europa.eu/> (dostęp: 13.12.2018).

<sup>36</sup> *Permanent Structured Cooperation – PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States*, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_factsheet\\_pesco\\_permanent\\_structured\\_cooperation\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_factsheet_pesco_permanent_structured_cooperation_en_0.pdf), (dostęp: 18.12.2018).

stwa i obrony zatwierdziła dokument koncepcyjny, który dotyczył prowadzenia misji w ramach WPBiO oraz zdolności planowania operacyjnego<sup>37</sup>. Celem utworzenia nowej struktury było dowodzenie unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego. MPCC miało w tych zamierzeniach posiadać kompetencje w zakresie mobilizacji, tworzenia, kontrolowania i utrzymania sił UE, wspierając tym samym personel misji w terenie. Nowa struktura ma zapewnić wzmocnienie unijnych procedur zarządzania kryzysowego i działać pod zwierzchnictwem i kontrolą Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa w Brukseli (w składzie ambasadorów państw członkowskich UE)<sup>38</sup>. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Frederica Mogherini w odpowiedzi na utworzenie nowej struktury stwierdziła, iż, „nie jest to armia europejska, chociaż nadawana jest jej tego typu etykieta, a to tylko środek do bardziej efektywnej współpracy wojskowej” państw członkowskich<sup>39</sup>.

W czerwcu 2018 r. Francja i Niemcy wraz z siedmioma innymi państwami członkowskimi UE zawiązały na mocy listu intencyjnego kolejną formę współpracy, tzw. Europejską Inicjatywę Interwencyjną (EI2 – *European Intervention Initiative*)<sup>40</sup>. Zgodnie z propozycją władz Francji i Niemiec, Inicjatywa ma być formą współpracy, ale poza strukturami UE. Jej celem jest podejmowanie przez „koalicję interwencyjną” sprawnych działań z zakresu reagowania na kryzysy wokół granic UE, bez udziału NATO oraz wojsk amerykańskich<sup>41</sup>. Celem EI2 jest zwiększenie zdolności podejmowania wspólnych inicjatyw państw uczestniczących w ramach różnych scenariuszy interwencji wojskowych, w całym spektrum potencjalnych kryzysów wpływających na bezpieczeństwo Europy. Ma to być również forum rozwijania wspólnej kultury strategicznej i element wzmacniający wiarygodność i strategiczną autonomię Europy. Współpraca zgodnie z ustaleniami ma być prowadzona w czterech dziedzinach: zdolności strategiczne; scenariusze zatrudnienia; doktryna i zdobyte doświadczenie oraz wsparcie operacji<sup>42</sup>.

We wspólnej deklaracji po spotkaniu w Mesebergu 18 czerwca 2018 r. Francja i Niemcy uzgodniły ściśle powiązanie projektu Europejskiej Inicjatywy Interwen-

---

<sup>37</sup> Rada UE, *Konkluzje Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE*, 8784/17 CFSP/PESC 380 CSDP/PSDC 228 COPS 147 POLMIL 45 CIVCOM 68.

<sup>38</sup> Rada UE, *Unijna współpraca w zakresie obrony: Rada ustanawia Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC)*, Komunikat prasowy 338/17 8.6.2017.

<sup>39</sup> Cyt. za: J. Kanter, *E.U. Moves to Create Military Training Headquarters*, <https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/europe/eu-military-headquarters.html> (dostęp: 15.12.2018); M. Lasoń, *Perspektywy utworzenia wspólnej armii europejskiej a kryzys funkcjonowania Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 1/2017, s. 71-72.

<sup>40</sup> *Letter of Intent between the Defence Ministers of Belgium, Denmark, Estonia, France, Germany, The Netherlands, Portugal, Spain, and the United Kingdom concerning the development of the European Intervention Initiative (EI2)*.

<sup>41</sup> Federal Ministry of Defence, *Letter of Intent concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2)*, [www.bmvg.de](http://www.bmvg.de) (dostęp: 14.12.2018).

<sup>42</sup> Directorate General for International Relations and Strategy, *European intervention initiative*, <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-ici/l-initiative-europeenne-d-intervention> (dostęp: 15.12.2018).

cyjnej z mechanizmem stałej współpracy strukturalnej, a także konieczność wypracowania zintegrowanej wojskowej oraz cywilnej koncepcji reagowania kryzysowego UE. Zgodnie z postanowieniami deklaracji, kraje zaproponowały kontynuowanie wspólnych wysiłków w zakresie rozwoju zdolności zintegrowanego działania w ramach WPZiB, a w szczególności kooperację na rzecz Głównego Systemu Walki Naziemnej (*MGCS*) oraz Systemu *Future Combat (FCAS)*. Ostatni punkt w części dotyczącej europejskiej polityki bezpieczeństwa odnosi się do konieczności zapewnienia „postępu w kierunku lepiej zintegrowanej europejskiej obrony, uwzględniającej wszystkie cywilne i wojskowe aspekty oraz środki zarządzania kryzysowego i reakcji UE<sup>43</sup>.

#### PERSPEKTYWA KOMISJI EUROPEJSKIEJ A GŁÓWNE OBSZARY KRYTYKI

Wybór Komisji Europejskiej jako instytucji reprezentującej stanowisko Unii w kwestii przyszłego kształtu integracji militarnej i rozwoju potencjału jej „twardych” zdolności, został dokonany ze względu na jej ponadnarodowy charakter. Komisja posiada kompetencje decyzyjne, gdyż jako jedyna instytucja wspólnotowa jest upoważniona do przedkładania wniosków legislacyjnych nowych aktów prawa unijnego. Ponadto jest politycznie niezależnym organem wykonawczym UE, a kolegium komisarzy ma działać w poszanowaniu interesu całej Wspólnoty.

Komisja Europejska prezentowała jednoznaczne stanowisko w kwestii wspólnej obronności, wyrażające się poparciem dla wyposażenia UE we własne siły zbrojne. O takim podejściu świadczą orędzia i oficjalne wystąpienia jej przewodniczącego J. C. Junckera oraz raport KE z 2017 r. Istotna jest także Europejska Strategia Bezpieczeństwa Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa F. Mogherini, która wskazuje kierunki rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa.

Nowym impulsem na drodze do integracji militarnej było referendum w sprawie Brexitu, ale już wcześniej Komisja Europejska wskazywała na potrzeby pogłębienia współpracy w dziedzinie obronności ze względu na kolejne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Przykładem była wypowiedź Junckera z 2015 r. na łamach niemieckiej gazety „Welt am Sonntag”, w której zaapelował do państw członkowskich o bardziej zdecydowane działania w tworzeniu wspólnej armii na szczeblu unijnym. Według przewodniczącego KE, takie działania mogłyby zapewnić bezpieczeństwo UE w obliczu nowych wyzwań i umożliwić Unii efektywne reagowanie na sytuacje zagrażające pokojowi na jej terytorium oraz w krajach sąsiadujących<sup>44</sup>. Podobne słowa wygłosił podczas uroczystości organizowanej przez Fundację Konrada Adenauera w Berlinie w 2016 r., kiedy stwierdził, że państwa członkowskie

---

<sup>43</sup> *Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18> (dostęp: 16.12.2018).

<sup>44</sup> R. Zięba, *op. cit.*, s. 41.

Unii powinny zająć się od nowa kwestią europejskiego sojuszu obronnego i zbudowaniem struktur europejskiej armii<sup>45</sup>.

Inicjatywa zaproponowana przez Junckera została przedstawiona już po opublikowaniu raportu „More Union in European Defence”, przygotowanego przez grupę ekspertów pod przewodnictwem Javiera Solany – byłego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W dokumencie zostały przedstawione podstawowe kierunki rozwoju zdolności obronnych i integracji militarnej, której efektem powinno być, zgodnie z jego treścią, stworzenie Europejskiej Unii Obronnej, będącej fundamentem zarówno cywilnej, jak i wojskowej architektury bezpieczeństwa, komplementarnej wobec obrony w ramach sojuszu *NATO*. Dzięki wyposażeniu Unii w „twarde” zasoby, bardziej efektywne byłoby przeprowadzanie operacji interwencyjnych poza jej granicami. Grupa ekspertów w opublikowanych wynikach badań zaleciła także utworzenie wojskowej kwatery głównej w Brukseli<sup>46</sup>.

Pomimo iż orędzia przewodniczącego Komisji Europejskiej o stanie Unii nie wskazują jednoznacznie na konieczność utworzenia uwspólnotowionych struktur zbrojnych, to uznają pogłębienie współpracy na rzecz wspólnej obrony za istotne dla wzmocnienia „twardych” zasobów UE. W orędziu z 2016 r. zdefiniowano podstawowe cele polityki bezpieczeństwa oraz określono jednoznacznie wizję Unii jako podmiotu *smart power* na arenie międzynarodowej:

„Mimo iż Europa jest dumna z tego, że reprezentuje miękką siłę o globalnym znaczeniu, nie możemy być naiwni. Miękka siła nie jest wystarczająca w naszym coraz bardziej niebezpiecznym sąsiedztwie. (...) Europa musi stać się twarda. Nigdzie nie ma to większego znaczenia niż w przypadku naszej polityki obronnej. Europa nie może już opierać się na sile wojskowej innych lub pozwalać Francji, aby sama broniła wspólnego honoru w Mali”<sup>47</sup>.

W dalszej części dokumentu stwierdzono, iż działania w obszarze bezpieczeństwa będą efektywne i skuteczne tylko wówczas, gdy nastąpi pogłębienie integracji militarnej i połączenie zdolności obronnych państw członkowskich. Z kolei w orędziu z 2017 r., kiedy w życie wchodziły już takie inicjatywy jak Europejski Fundusz Obronny i stała współpraca strukturalna w dziedzinie obronności, Przewodniczący KE wskazywał na konieczność większej instytucjonalizacji tych wspólnych działań: „Do 2025 r. musimy utworzyć w pełni funkcjonującą Europejską Unię Obrony. Potrzebujemy jej. I chce tego *NATO*”<sup>48</sup>.

Istotnym dokumentem, który niejako zastąpił Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. jest Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii

---

<sup>45</sup> Komisja Europejska, Baza danych prasowych, *Die „Europa-Rede” von Präsident Jean-Claude Juncker...*

<sup>46</sup> J. Solana, *More Union in European Defence*, Report of a CEPS Task Force, Brussels, February 2015, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2015.

<sup>47</sup> Cyt. za: J.C. Juncker, Komisja Europejska, Orędzie o stanie Unii 2016 r.: *W kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, SPEECH/16/3043, s. 18-19.

<sup>48</sup> Cyt. za: J.C. Juncker, Komisja Europejska – Przemówienie, Orędzie o stanie Unii 2017: *chwycić wiatr w żagle*, SPEECH/17/3165.

Europejskiej, opublikowanej w 2016 r. W dokumencie wskazano najważniejsze wyzwania i zagrożenia, a także cele i kierunki działań WPZiB. Zgodnie z treścią Strategii, aby Unia była w stanie reagować na kryzysy zewnętrzne oraz gwarantować bezpieczeństwo obywatelom, konieczne jest zapewnienie jej pełnego spektrum zdolności obronnych. Podkreślono, iż państwa członkowskie zachowują suwerenność w podejmowaniu decyzji dotyczących obronności, jednakże aby Unia nabyła i utrzymała zdolności „twarde”, konieczna jest pogłębiona i zdecydowana współpraca w tworzeniu silnego europejskiego sektora obronnego. Dokument zawiera również wskazania co do realizacji wzmocnionej współpracy strukturalnej z pełnym wykorzystaniem dorobku Traktatu lizbońskiego<sup>49</sup>.

W kwestii stosunków UE i *NATO* najważniejsze cele dotyczą pogłębiania współpracy w poszanowaniu zasady ram instytucjonalnych, komplementarności i autonomii decyzyjnej obu struktur. UE nie może być postrzegana jedynie jako aktor *soft power* na arenie międzynarodowej, o czym świadczy fragment dotyczący wzmocnienia wizerunku Unii jako wspólnoty bezpieczeństwa. Organizacja powinna funkcjonować w zakresie bezpieczeństwa i obrony w sposób niezależny, czemu służyć mają wysiłki państw członkowskich na rzecz zapewnienia interoperacyjności i wydajności współpracy obronnej<sup>50</sup>.

Biała Księga Komisji Europejskiej w sprawie przyszłości Europy z 2017 r. przewidywała pięć możliwych scenariuszy rozwoju integracji europejskiej w perspektywie 2025 r. Zawierały one również różne propozycje rozwoju integracji militarnej i tworzenia wspólnych struktur wojskowych. W pierwszej części dokumentu stwierdzono, że *NATO* pozostaje gwarancją bezpieczeństwa w „twardym wymiarze”, jednak „Europa nie może być naiwna i musi sama zadbać o swoją obronność. *Soft power* nie jest wystarczająca w sytuacji, gdy brutalna siła nie liczy się z prawem”<sup>51</sup>. Pierwszy ze scenariuszy zakładał „kontynuację” wspólnego programu działań w aspekcie integracji. Przewidywano, iż do 2025 r. nastąpi zacieśnienie współpracy w dziedzinie obronności w zakresie badań naukowych, przemysłu i wspólnych zamówień. Z kolei państwa członkowskie połączą niektóre zdolności wojskowe, a także zwiększą solidarność finansową w misjach zagranicznych<sup>52</sup>. Drugi scenariusz, zatytułowany: Nic poza jednolitym rynkiem zakłada, iż nie będzie w przyszłości powszechnej determinacji do wspólnych działań w bezpieczeństwie czy obronności<sup>53</sup>. Z kolei trzeci scenariusz zakłada wzmocnioną współpracę w tych obszarach, ale skierowaną do „koalicji chętnych”, których zdolności oraz potencjał militarny i finansowy będzie taką współ-

---

<sup>49</sup> *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*, [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf), s. 9-10.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 16-17.

<sup>51</sup> Cyt. za: Komisja Europejska, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM(2017) 2025 z 1 marca 2017 r, s. 3.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 9.

pracę umożliwił<sup>54</sup>. Czwarty scenariusz koncentruje się na pogłębianiu integracji jedynie w priorytetowych sferach, a takimi są obronność oraz bezpieczeństwo<sup>55</sup>. Ostatni scenariusz jest zorientowany na wzmacnianie współpracy we wszystkich obszarach polityki<sup>56</sup>.

Innym dokumentem dotyczącym rozwijania „twardych” zdolności UE jest „Raport otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności” z 7 czerwca 2017 r., w którym przedstawiono trzy możliwe drogi rozwoju polityki obronnej i tworzenia sił zbrojnych. Integracja wojskowa zaprezentowana w raporcie zakładała zarówno scenariusz ostrożny, zorientowany na działania na szczeblu państwowym i ograniczony udział UE, jak i bardziej zdecydowaną inicjatywę stworzenia wspólnej polityki obronnej z własną armią. Pierwszy, zatytułowany Współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony, obejmuje koordynację działań militarnych na poziomie narodowym. Europejski Fundusz Obronny zapewniłby powstanie nowych wspólnych zdolności i zasobów, ale na państwach członkowskich w dalszym ciągu spoczywałaby odpowiedzialność nadzorowania ich rozwoju. Drugi scenariusz rozwoju europejskiej obronności zakładał podział zadań w obszarze WPBiO. W celu zwiększenia solidarności obronnej, państwa członkowskie mogłyby połączyć wybrane aktywa finansowe i operacyjne. Wpływy Unii zwiększyłyby się w takich obszarach jak: bezpieczeństwo cybernetyczne, walka z terroryzmem, ochrona granic. Zmiana kontekstu strategicznego wiązałaby się ze wzmocnieniem współpracy UE i NATO i wspólną koordynacją działań w zakresie bezpieczeństwa europejskiego. Ostatnia koncepcja rozwoju WPBiO zakłada stopniowe kształtowanie wspólnej unijnej polityki obronnej, prowadzące w dalszej perspektywie do ustanowienia wspólnej obrony zgodnie z postanowieniami art. 42 TUE<sup>57</sup>.

Propozycje Francji i Niemiec, które zakładają zacieśnianie współpracy we wszystkich dziedzinach, często poddawane są krytyce przez inne państwa członkowskie, upatrujące w tych działaniach realizacji koncepcji „Europy dwóch prędkości”. Wpływa to na wzmocnienie podziałów wewnątrzunijnych poprzez intensyfikowanie współpracy niektórych państw, posiadających odpowiedni potencjał. Z kolei inne państwa, których zdolności (najczęściej ekonomiczne) nie pozwalają na przyłączenie się do wspólnych inicjatyw i projektów, pozostają poza strukturami wzmocnionej współpracy „koalicji chętnych”<sup>58</sup>.

Państwa członkowskie krytykowały ideę stworzenia wspólnej armii jako zbrojnego ramienia UE ze względu na możliwość ograniczenia suwerenności państwowej

<sup>54</sup> *Ibidem*, s.11.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s.17.

<sup>57</sup> Komisja Europejska, *Reflection paper on the Future of European Defence*, COM(2017) 315 of 7 June 2017, s. 3-23; Komisja Europejska, Komunikat prasowy, *Europa, która broni: Komisja rozpoczyna debatę na temat tworzenia Unii bezpieczeństwa i obrony*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r.

<sup>58</sup> Określenie, które zostało zdefiniowane w Białej Księdze z 2017 r. i zastosowane w celu określenia grupy państw uczestniczących w inicjatywach wzmocnionej współpracy (zob. *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, s. 20).



oraz powielanie struktur *NATO*. Takie stanowisko najczęściej prezentowała Wielka Brytania, której euroceptyczne podejście do integracji europejskiej stało w sprzeczności z integracją militarną. Dlatego największe możliwości dla ewolucji polityki obronnej stworzył Brexit, który wykluczyć ma z procesu decyzyjnego głównego oponenta armii europejskiej. Państwa tzw. nowej Unii, które przystąpiły do Wspólnoty w późniejszych etapach integracji (w tym także Polska) oraz blok „starej Unii”, reprezentowany przede wszystkim przez Francję i Niemcy, mogą mieć w kwestii pogłębiania integracji sprzeczne interesy.

Wzmocniona współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, to temat podejmowany w debacie publicznej, zwłaszcza od czasu wdrożenia takich inicjatyw jak *PESCO* i Europejska Inicjatywa Interwencyjna. Główne obszary krytyki powstania armii europejskiej są związane z aspektem nierównomiernego wydatkowania sektora obronności, przekazania kompetencji instytucjom unijnym oraz możliwości powstania struktur konkurencyjnych wobec *NATO*. Polski premier Mateusz Morawiecki na konferencji poświęconej europejskiej perspektywie stosunków transatlantyckich, która odbyła się w Hamburgu w listopadzie 2018 r. stwierdził, iż koniecznym warunkiem wstępnym dla utworzenia wspólnych sił zbrojnych UE jest zwiększenie wydatków na obronność, gdyż obecnie kraje takie jak Francja czy Niemcy nie wywiązują się ze zobowiązań sojuszniczych *NATO* w wysokości 2 proc. PKB<sup>59</sup>. Inne zastrzeżenia związane są z możliwością ograniczenia suwerenności państwowej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony poprzez jej uwspólnotowanie zgodnie z art. 42. TUE.

Pogłębianie integracji w określonych obszarach związane jest z przekazywaniem kompetencji na poziom ponadnarodowy, co może być postrzegane jako ograniczenie niezależności państwowej w procesie decyzyjnym. Chodzi przede wszystkim o postrzeganie przez państwa członkowskie swojej pozycji w strukturach unijnych. Obecne podziały wewnątrzunijne doprowadziły do wyodrębnienia się dwóch modeli partycypacji w integracji: przynależność do najbardziej zintegrowanego rdzenia UE oraz model zróżnicowanej intensywności integracji, uzależniony od interesów narodowych zdefiniowanych poza kontekstem europejskim. Pierwszy model zakłada działania zorientowane na pogłębianie współpracy we wszystkich obszarach oraz uczestnictwo w pogłębionej współpracy strukturalnej, a także wzmacnianie wymiaru wspólnotowego w unijnych politykach, w tym WPBiO. Taki model reprezentują Francja i Niemcy. Drugi przypadek związany jest z możliwością pozostawania poza obszarami wzmocnionej współpracy do czasu zaistnienia odpowiednio korzystnych warunków (politycznych, społecznych, ekonomicznych). Taki model zakłada brak udziału w tworzeniu europejskiej armii, o ile nie byłaby zagwarantowana kompatybilność z systemem *NATO*, a także możliwości wprowadzenia trwałych klauzul *opt-out*<sup>60</sup>. Taki model reprezentują np. Wielka Brytania i Polska, których głównym

<sup>59</sup> *By zbudować wspólną armię, kraje UE musiałyby znacznie zwiększyć wydatki na obronność*, <https://forsal.pl/artykuly/1352691,morawiecki-by-zbudowac-wspolna-armie-kraje-ue-musialyby-znacznie-zwiekszyc-wydatki-na-obronnosc.html> (dostęp: 16.12.2018).

<sup>60</sup> J.M. Fiszler, *Spoleczno-polityczne i ekonomiczne skutki wprowadzenia euro w Polsce*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2010, nr 4, s.113-114.

argumentem krytyki wspólnej armii jest możliwość utworzenia struktur konkurencyjnych wobec transatlantycznych i braku interoperacyjności między nimi. Mogłoby to w konsekwencji doprowadzić do utraty zaufania sojuszników zrzeszonych w *NATO*, będącego dla tych państw główną gwarancją bezpieczeństwa.

#### PODSUMOWANIE

UE jest najczęściej definiowana w dyskursie politycznym jako podmiot stosunków międzynarodowych typu *soft power*; jednak wyzwania i problemy, z jakimi zmagają się od 2015 r., przyczyniły się do powstania koncepcji postrzegania unijnej siły przez pryzmat wyłącznie „miękkich” zdolności oddziaływania politycznego. UE dąży do uzyskania statusu aktora *smart power* poprzez rozwijanie „twardych” zasobów siły, które mogą dostarczyć jej odpowiednich narzędzi w obliczu nowych zagrożeń. Przełomowym momentem ewolucji polityki bezpieczeństwa i obrony UE było powstanie Grup Bojowych w 2004 r., jednak ze względu na brak woli politycznej wszystkich państw członkowskich oraz ograniczenia finansowe i logistyczne, nigdy nie zostały one użyte. Mimo stałej obecności w debacie publicznej, do 2015 r. WPBiO pozostawała w stagnacji. Nowe zagrożenia związane z atakami terrorystycznymi, kryzysem uchodźczym czy imperialną polityką Rosji wymusiły niejako podjęcie bardziej zdecydowanych działań.

Zarówno państwa członkowskie tworzące najsilniej zintegrowany rdzeń UE, jak i władze instytucji unijnych, wyrażają poparcie dla inicjatyw pogłębiania integracji militarnej w zakresie współnotowania polityki obronnej, a w dalszej perspektywie, powstania armii europejskiej przy politycznej akceptacji wszystkich państw członkowskich. Francusko-niemieckie wizje ewolucji polityki bezpieczeństwa i obrony zakładają pogłębienie współpracy wojskowej i powstanie oddziałów zbrojnych na szczeblu Unii, jednak inne są determinanty tych działań i propozycje dotyczące ram instytucjonalizacji.

Francja, której głównym terytorium strategicznego zaangażowania pozostaje Bliski Wschód i Afryka Północna, dąży do pogłębiania integracji militarnej w Europie, ale nie musi ona odbywać się w ramach UE. Ponadto taka kooperacja może być ograniczona do kilku państw o silnym potencjale ekonomicznym i wojskowym. O takim podejściu świadczy powołanie Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej oraz poddane analizie cele określone w oficjalnych dokumentach rządowych Francji.

Stanowisko rządu Niemiec jest determinowane przede wszystkim interesem bezpieczeństwa obywateli UE oraz zwiększeniem odporności na sytuacje kryzysowe. Dlatego w wizji tego państwa działania związane z pogłębianiem współpracy militarnej powinny być realizowane w ramach WPBiO. Świadczą o tym wysiłki niemieckiej dyplomacji na rzecz objęcia współpracą w ramach *PESCO* jak największej liczby państw członkowskich. Odmienne jest także stanowisko w kwestii interwencji wojskowych poza granicami UE, w które Niemcy nie angażowały się tak chętnie jak Francja.

Z kolei stanowisko Komisji Europejskiej wyraża fragment Białej Księgi z 2017 r.: „Europa nie może być naiwna i musi sama zadbać o swoją obronność. *Soft power* nie jest wystarczająca w sytuacji, gdy brutalna siła nie liczy się z prawem”<sup>61</sup>.

Propozycje Francji i Niemiec często poddawano krytyce ze względu na brak jasno określonych ram interoperacyjności między armią europejską a wojskowymi strukturami *NATO* oraz możliwe ograniczenie suwerenności państwowej w obronności. Pomimo głosów krytyki, idea uwspólnotwienia polityki obronnej oraz powstania wspólnych sił zbrojnych UE wydaje się być istotna, przede wszystkim w kontekście przezwyciężenia kryzysu projektu integracyjnego i odbudowania wizerunku Unii na arenie międzynarodowej. Rozwój „twardego” potencjału jest zatem kluczowym miernikiem uzyskania przez Unię statusu podmiotu *smart power*.

**Mgr Sylwia Zawadzka**, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (sylwia.zawadzka@uwr.edu.pl; sylwiazawadzka21@gmail.com)

**Słowa kluczowe:** *smart power*, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, stała współpraca strukturalna, Europejska Inicjatywa Interwencyjna, armia europejska

**Keywords:** smart power, Common Security and Defence Policy, The Permanent Structured Cooperation, European Intervention Initiative, EU army

#### ABSTRACT

*The research problem presented in the article is an analysis of the proposals of France and Germany from 2015 to 2018 in the context of deepening military integration in Europe. The European Union, as an organization based on dialogue and international cooperation, has so far been defined in the political space through the prism of „soft” capabilities to influence the international environment. New threats and security challenges strengthened the conviction of the states’ and EU authorities about the need to deepen cooperation in the field of defense and to develop a new approach in the context of defining the tools of EU foreign policy.*

*The aim of article is to explain to what extent French and German proposals contribute to the European Union becoming a smart power actor and in what direction the CSDP is developing. The hypothesis is based on the assumption that both France and Germany, forming the European „tandem”, as well as the European Commission, are taking measures to do away with the image of the Union as a soft power actor through a gradual communitarisation of the defense policy and the creation of a European Defense Union, equipped with autonomous armed forces. The consequence of these initiatives is to provide the EU with „hard” (military) capabilities to exert political influence, which are important in the implementation of the smart power concept.*

*The main research method used in the article is the analysis of official documents of EU institutions and governmental institutions of France and Germany in the field of security and defense, as well as inter-governmental letters of intent, containing the assumptions of new cooperation initiatives. The comparative method was applied at the level of analyzing the approach of the German and French authorities to the issue of deepening military integration.*

---

<sup>61</sup> Cyt. za: *Biała Księga 2017*, s. 9.



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

**Bogumił Rudawski**

### **Grabież mienia w Kraju Warty 1939-1945. Działalność Urzędu Powierniczego w Poznaniu**

Instytut Zachodni

Poznań 2018

ISBN 978-83-61736-77-6

ISSN 0860-2913

281 ss., fotografie

Aneks z wykazem firm skonfiskowanych przez Urząd Powierniczy w Poznaniu

Streszczenie w języku angielskim

Autor korzystając z ogromnej bazy źródłowej zgromadzonej podczas kwerendy w archiwach państwowych w Polsce i w Niemczech przedstawia zjawisko grabieży mienia, „które było powszechnym doświadczeniem wojennej rzeczywistości lat 1939-1945 w Polsce. Grabież trwała nieustannie przez cały okres okupacji i była zaplanowanym elementem niszczenia egzystencji ludzi. Już od początku okupacji nakładano na obywateli polskich różne ograniczenia majątkowe oraz zajmowano ich mienie na drodze rekwizycji i konfiskat. Grabież mienia w Kraju Warty, podobnie jak na całym obszarze Polski zajętej przez III Rzeszę, miała charakter masowy i przybrała dwie zasadnicze formy – rabunku pozainstytucjonalnego, w którym aktywni byli przez cały okres okupacji niemieccy funkcjonariusze oraz niemieccy cywile oraz grabieży oficjalnej, ujętej w struktury organizacyjne. Bardziej dotkliwa okazała się ta druga forma wywłaszczeń dokonywana przez specjalnie w tym celu ustanowione instytucje niemieckiej administracji państwowej, które organizowały i przeprowadzały konfiskaty majątku Polaków. Spośród nich najważniejszą instytucją był Główny Urząd Powierniczy Wschód (Haupttreuhandstelle Ost, HTO), który objął swym działaniem polskie ziemie inkorporowane do Niemiec oraz częściowo Rzeszę Niemiecką. HTO posiadał sieć ekspozytur – Urzędów Powierniczych, które działały w poszczególnych jednostkach ziem wcielonych. Dla Kraju Warty ustanowiono Urząd Powierniczy w Poznaniu (Treuhandstelle Posen) wraz z filią w Łodzi.

Grabieżcza polityka administracji powierniczej spowodowała zupełne zniszczenie podstaw gospodarki prywatnej i przedwojennej struktury własnościowej. Bezwzględna gospodarcza eksploatacja objęła wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego i zrujnowała w wysokim stopniu polski dorobek narodowy oraz prywatny większości polskich rodzin. Do szkód materialnych należy dodać szkody moralne. Polacy wykluczeni z uczestnictwa w życiu politycznym, kulturalnym i gospodarczym byli wykorzystywani w niemieckich przedsiębiorstwach jako tania siła robocza.