

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Artykuł stanowi fragment kwartalnika Bezpieczeństwo Narodowe.

W stronę skutecznego minilateralizmu w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: na przykładzie aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej

DOMINIK JANKOWSKI

Kryzys multilateralizmu spowodował, że poszukiwane są rozwiązania, które usprawnią funkcjonowanie współpracy międzynarodowej. Jednym z nich jest minilateralizm. Jego esencją jest tworzenie zdolności do budowania koalicji. Porozumienia zawarte w ramach mniejszej grupy państw mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych negocjacji i włączenia w proces poszukiwania rozwiązań kolejnych członków. Celem artykułu jest przedstawienie Grupy Wyszehradzkiej (V4) jako skutecznego minilateralnego formatu z udziałem Polski. Jego podstawą jest zdolność do proponowania takich projektów i inicjatyw m.in. w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, które wykraczają poza wspólny mianownik interesów regionu, co prowadzi do tworzenia koalicji V4 z innymi państwami.

Od 2008 r. kryzys jest najczęściej pojawiającym się określeniem kondycji politycznej, ekonomicznej i społecznej Starego Kontynentu. Niezależnie od tego, czy ocena dokonywana jest na poziomie pojedynczych państw czy Unii Europejskiej jako całości, przekaz pozostaje w większości wypadków negatywny. Elity europejskie liczyły, że kryzys stanie się zarówno katalizatorem pozytywnych zmian w funkcjonowaniu samej UE, jak i podstawą do tworzenia nowego modelu polityczno-gospodarczo-społecznego w Europie¹. Kryzys dawał szansę na zmniejszenie deficytu legitymizacji demokratycz-

¹ H. K. Anheier, *Europe's crisis, Europe's chance*, „European Voice”, 3 listopada 2011 r., <http://www.europeanvoice.com/article/imported/europe-s-crisis-europe-s-chance/72506.aspx> (dostęp: 3 lipca 2013 r.). Patrz także: J. Janning, *Krise als Chance. Macht, Politik und Integration im Zeichen der Eurokrise*, „Strategie und Sicherheit 2013”, Böhlau Verlag, Wiedeń 2013, s. 63-73.

nej² i większego włączenia w procesy decyzyjne społeczeństw europejskich. Takie podejście miało z kolei ułatwić dalszą integrację europejską i ewentualne przekształcenie UE w federację europejską w długim okresie³. Jednak, jak słusznie podkreślają Nicolas Berggruen i Nathan Gardels, „federacja UE nie może być narzucona z góry; demokratyczne społeczeństwo każdego z państw członkowskich będzie musiało zdecydować, czy w jego długookresowym interesie jest dołączenie do federacji czy pozostanie poza nią. Iluzją jest wiara w to, że silna unia polityczna może być zbudowana na słabej lojalności wobec niej, wynikającej ze zmieniających się traktatów. Fundamentem musi być mandat pochodzący od społeczeństw”⁴. O ten będzie jednak trudno, gdyż obecna diagnoza związku społeczeństw z UE zmierza w kierunku zimnego interludium, co w dalszej perspektywie może zakończyć się separacją.

Szansa na wykorzystanie kryzysu jako impulsu do całościowych zmian w Europie, także w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, nieubłagalnie zmierza ku końcowi. Do takiej sytuacji doprowadziły co najmniej trzy przyczyny.

Po pierwsze, nastąpił wzrost antyunijnego populizmu. Wynika on zarówno z radykalizacji sceny politycznej w wielu państwach UE, jak i ze słabości europejskich elit, forsujących rozwiązania technokratyczne, które spowodowały pogłębienie deficytu legitymizacji demokratycznej⁵. „Populizm jest polityką bez strategii; technokracja strategią bez polityki”⁶. W polityce bezpieczeństwa oznacza to rosnące rozczarowanie państw członkowskich brakiem postępu we wzmacnianiu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO).

Po drugie, Europa zaczyna odwracać się od swoich korzeni. Amerykański politolog Jakub Grygiel zauważa, że „kryzys fiskalny może zostać zmierzony, niewydajność struktur politycznych zreformowana, stopa opodatkowania odpowiednio zwiększona lub zmniejszona. Jednak przywrócenie jakości w działaniach UE może odbyć się jedynie przez powrót do podstaw,

² M. Nass, *The European Crisis and Germany*, Transatlantic Academy Blog, 23 stycznia 2013 r., <http://www.transatlanticacademy.org/blogs/jessica-m-hirsch/european-crisis-and-germany> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

³ N. Berggruen, N. Gardels, *The Next Europe. Towards Federal Union*, „Foreign Affairs”, nr 4, Nowy Jork, lipiec-sierpień 2013, s. 134–135.

⁴ *Ibidem*, s. 140.

⁵ M. Leonard, J. Zielonka, *A Europe of Incentives: How to Regain the Trust of Citizens and Markets*, European Council on Foreign Relations, Londyn, czerwiec 2012, s. 5. Patrz także: V. Vike-Freiberga, *The EU's political roots are its springboard for the future*, „Europe's World” nr 16, Bruksela 2010, s. 11–13.

⁶ *Ibidem*, s. 12.

opartych na historii, religii i kulturze”⁷. Podobną tezę stawia francuski politolog Dominique Moïsi, który określa Europę mianem „kultury strachu”⁸. Charakteryzuje się ona stopniowym odchodzeniem od europejskich korzeni, wynikającym m.in. ze wzrostu liczby imigrantów na Starym Kontynencie. Kultura strachu, nacechowana niewiarą we własne możliwości, paraliżuje działania Europejczyków w wielu obszarach, w tym w sferze relacji ze światem zewnętrznym. W dziedzinie polityki bezpieczeństwa przekłada się to z kolei na prymat bezpieczeństwa wewnętrznego nad zewnętrznym.

Po trzecie, społeczeństwa europejskie nie są gotowe na poszukiwanie dalekosiężnych celów – tym samym spada ich zainteresowanie światem zewnętrznym, nawet najbliższym otoczeniem międzynarodowym, i polityką bezpieczeństwa. Pomimo nabierających tempa procesów globalizacji, które umożliwiły przepływ myśli, ludzi, kapitału, technologii itp. w skali globalnej na niespotykaną dotąd skalę, dziś wśród społeczeństw europejskich dominuje przekonanie, że liczy się przede wszystkim rozwiązywanie problemów bieżących⁹. Dla polityki bezpieczeństwa może oznaczać to malejące zrozumienie społeczeństw europejskich dla konieczności jej wzmacniania, w tym przeznaczania na nią większych środków finansowych.

To między innymi te trzy tendencje powodują, że przestaje istnieć Europa, którą Polska знаła z momentu swojej akcesji do Unii w 2004 r. Trendy te nie podważają sensu całego procesu integracji europejskiej, ale go utrudniają – w szczególności w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. UE nie przestaje być zatem projektem polityczno-gospodarczym o silnym charakterze cywilizacyjnym, który bazuje na przeświadczeniu, że Unia jako organizacja międzynarodowa może znaczyć więcej niż suma jej części składowych. Trendy te powodują jednak, że państwa – funkcjonujące w XXI w. w przestrzeni politycznej zbudowanej na zredefiniowanym pojęciu suwerenności typu westfalskiego – poszukują bardziej efektywnych platform do współpracy, w tym w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Dlatego stopniowo multilateralizm zostaje uzupełniany rozwiązaniami regionalnymi – formatami mniej licznymi i często o zbliżonej percepcji wspólnych interesów. W tym kontekście kluczowe staje się pytanie, czy endemicznej słabości

⁷ J. Grygiel, *Europe: Strategic Drifter*, „The National Interest”, nr 126, Waszyngton, D.C., lipiec-sierpień 2013, s. 38.

⁸ D. Moïsi, *La géopolitique de l'émotion*, Flammarion, Paryż 2008, s. 145–193.

⁹ Wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego na konferencji ambasadorów Niemiec, Berlin, 27 sierpnia 2012 r., s. 1, <http://www.msz.gov.pl/resource/9cf74d29-9958-42e5-a209-0436a8c4bda9:JCR> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

Unii Europejskiej w XXI w. nie powinno zatem upatrywać się w słabnącym multilateralizmie, procesie trwającym nieprzerwanie od zakończenia zimnej wojny? Czy dalsze pogłębianie się niekorzystnych trendów nie spowoduje, że w efekcie multilateralizm zostanie zastąpiony przez minilateralizm, w tym regionalizację stosunków międzynarodowych?

Kryzys multilateralizmu

Na architekturę bezpieczeństwa europejskiego w XXI w. składa się wiele czynników. Z jednej strony zaobserwować można zmianę roli państwa jako głównego gracza na arenie międzynarodowej. Dochodzi do ograniczenia regulacyjnej roli państw wobec podmiotów zewnętrznych. Tym samym zjawisko to w niektórych dziedzinach może mieć korzystny wpływ na stabilizację sytuacji dzięki dobrowolnemu przekazaniu części suwerennych uprawnień na poziom międzynarodowy¹⁰, co w teorii mogłoby sprzyjać wzmocnieniu multilateralizmu.

Jednocześnie w XXI w. występuje statyczny charakter struktur i dynamiczny charakter procesów określających stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Taka sytuacja sprawia, że organizacje międzynarodowe są coraz mniej skuteczne w wypełnianiu swoich funkcji. W efekcie, jak podkreśla Adam Daniel Rotfeld, „zmniejsza się znaczenie i następuje erozja wielostronnych organizacji międzynarodowych i sojuszy, w tym ONZ, OBWE, a nawet NATO”¹¹.

Multilateralizm służył za podstawowy sposób opisu transformacji metod współpracy międzynarodowej w drugiej połowie XX w. Stanowił algorytm działania państw demokratycznych w obszarze transatlantyckim po drugiej wojnie światowej. Reguły multilateralizmu pozwoliły stworzyć powojenny wiarygodny ład międzynarodowy. Współpraca na zasadzie wzajemności, często zakładająca przeniesienie części suwerenności na poziom międzynarodowy, charakteryzowała multilateralizm i to wówczas nazywano liberalnym porządkiem świata¹².

¹⁰ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 110.

¹¹ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 66.

¹² G. Hellmann, *The Decline of Multilateralism*, GMF Blog, 2 maja 2013 r., <http://blog.gmfus.org/2013/05/02/the-decline-of-multilateralism/> (dostęp: 5 lipca 2013 r.).

Obecnie kryzys multilateralizmu jest najlepiej widoczny na przykładzie najważniejszej uniwersalnej organizacji bezpieczeństwa – Organizacja Narodów Zjednoczonych. Jest ona odbiciem powojennej rzeczywistości sprzed prawie 70 lat, co najlepiej oddają zapisy artykułów 53 i 107 Karty Narodów Zjednoczonych, które odnoszą się do „państw nieprzyjacielskich” rozumianych jako te, które podczas drugiej wojny światowej walczyły po stronie III Rzeszy¹³. Próby reformy ONZ nie przyniosły spodziewanych rezultatów¹⁴. Kształt Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB) nie odpowiada dzisiejszemu układowi sił. Jest to o tyle istotne, że RB nadal pozostaje formalnie ostatecznym forum decyzji dotyczących legitymizacji użycia siły. Zmiany są zatem niezbędne, ale nie mogą być przeprowadzone kosztem zmniejszenia zdolności RB do wypełniania swoich obowiązków. Dlatego pat wokół reformy RB przyczynia się do pogłębienia podziałów wewnątrz wspólnoty międzynarodowej i w rzeczywistości negatywnie wpływa na kondycję multilateralizmu¹⁵. Ponadto osłabły funkcje polityczne i militarne ONZ, co widoczne jest m.in. w skuteczności misji pokojowych.

Podobne problemy trawią Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy z Europie (OBWE)¹⁶. Potencjał OBWE od kilku lat pozostaje znacznie ograniczony, co jest przede wszystkim efektem polityki Rosji. „Mamy do czynienia z utrudnianiem działalności OBWE w przestrzeni poradzieckiej, w tym w odniesieniu do tzw. konfliktów zamrożonych. Również i inne państwa, dostrzegając marginalizację OBWE, ograniczają swe zaangażowanie w działania tej organizacji”¹⁷. Ponadto kryzys OBWE przekłada się na spadek zaufania między państwami, co utrudnia poszukiwanie rozwiązań dla przedłużających się konfliktów. Stanowi to istotną przeszkodę w budowie praw-

¹³ *Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/en/documents/charter/> (dostęp: 5 lipca 2013 r.).

¹⁴ *Livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale 2013*, Paryż 2013, s. 31.

¹⁵ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym...*, *op.cit.*, s. 148. Patrz także: B. Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Kluwer Law International, Haga 1998; D. Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, Routledge, Nowy Jork 2005; A.-M. Slaughter, *Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform*, „The American Journal of International Law”, nr 3/2005, s. 619–631; A. Towpik, *ONZ: między reformą a marginalizacją*, [w:] A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 223–244.

¹⁶ Patrz także: A. D. Rotfeld, *Myśli o Rosji... i nie tylko*, Świat Książki, Warszawa 2012; R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwa międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003; V.-Y. Ghébali, *The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life*, „Policy Paper”, nr 10/2005, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2005; V.-Y. Ghébali, *Where is the OSCE going?* [w:] T. Tardy, *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamice*, Routledge, Nowy Jork 2009.

¹⁷ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op.cit.*, s. 127.

dziwej wspólnoty bezpieczeństwa. Potwierdziła to tegoroczna Konferencja Przeglądowa OBWE, która odbyła się w Wiedniu 19–20 czerwca 2013 r., w czasie której po raz kolejny nie udało się stworzyć ogólnie akceptowalnych propozycji wspólnych działań.

Kolejnym negatywnym czynnikiem dla polityki bezpieczeństwa jest erozja najważniejszych porozumień międzynarodowych, „zwłaszcza tych, które dotyczą reżimów rozbrojeniowych opartych na Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT), a także rozbrojeniowych traktatach o: konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, CFE) oraz ograniczeniu systemów raketowych średniego i krótszego zasięgu (*Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*, INF)¹⁸. Dodatkowo wciąż nieratyfikowane pozostają porozumienia dotyczące całkowitego zakazu prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) i zakazu wytwarzania materiałów rozszczepialnych (*Fissile Material Cutoff Treaty*, FMCT)¹⁹.

Dotychczasowe próby uczynienia multilateralizmu bardziej efektywnym nie przyniosły spodziewanych efektów. Wynika to z faktu, że dla potęg światowych wielostronne organizacje bezpieczeństwa mają znaczenie z reguły wtedy, gdy służą jako instrumenty w osiągnięciu ich interesów narodowych. W przeciwnym razie – jak w przypadku polityki Rosji wobec OBWE – wielkie mocarstwa nie wspierają działalności organizacji wielostronnych. Innymi słowy, organizacje wielostronne są traktowane przez potęgi światowe w sposób instrumentalny, ale mocarstwa te nie chcą same być instrumentem tych organizacji²⁰.

Minilateralizm: odpowiedź na kryzys multilateralizmu?

W obliczu kryzysu multilateralizmu poszukiwane są nowe, efektywniejsze formy współpracy międzynarodowej. Jednym z możliwych rozwiązań są porozumienia dwustronne. Przemysław Grudziński podkreśla jednak, że bilateralizacja stosunków międzynarodowych zmniejsza poziom zaufania w polityce bezpieczeństwa w skali makro, wytwarzając przy tym efekt ekskluzywności²¹.

¹⁸ *Ibidem*, s. 112.

¹⁹ *Ibidem*, s. 112.

²⁰ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym...*, *op.cit.*, s. 214.

²¹ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 128.

Dobrym tego przykładem jest współpraca francusko-brytyjska w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Traktaty z Lancaster House z 2 listopada 2010 r. uważane są za ilustrację modelowej kooperacji w sytuacji ograniczenia wydatków na obronność na kontynencie europejskim. Niosą one jednak ze sobą poważne wyzwania dla WPBiO. Po pierwsze, współpraca prowadzona jest poza dostępnymi ramami europejskimi, takimi jak zapisana w traktacie z Lizbony stała współpraca strukturalna. Po drugie, mimo zapewnień o możliwości przyłączenia się do inicjatywy przez inne państwa członkowskie UE, jest to w rzeczywistości wyjątkowo trudne ze względu na zbyt wysokie kryteria przystąpienia do współpracy. Pomimo braku w Europie innych przykładów kooperacji na podobną skalę istnieje realne ryzyko, że bilateralizacja polityki bezpieczeństwa stanie się trwałym trendem. Będzie to jednak możliwe jedynie w sytuacji, gdy współpracę podejmą ze sobą partnerzy o podobnym potencjale zarówno wojskowym, jak i politycznym. Można sobie zatem wyobrazić potencjalną współpracę włosko-hiszpańską, czesko-słowacką czy holendersko-belgijską. O wiele trudniejsze byłoby podjęcie takiej współpracy między partnerami nierównorzędnymi.

Kolejnym możliwym rozwiązaniem jest minilateralizm, którego esencją jest obecnie tworzenie zdolności do budowania koalicji. Termin został wprowadzony do literatury międzynarodowej w latach 80. ubiegłego wieku²². W swoich początkach był on przede wszystkim związany z liberalizacją handlu międzynarodowego, w tym m.in. z Układem Ogólnym w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) i jego następczynią Światową Organizacją Handlu²³. Wówczas minilateralizm nie miał jednoznacznie pozytywnej konotacji, gdyż uważany był za zagrożenie dla multilateralizmu – wciąż postrzegano go za rozwiązanie modelowe. Obawiano się, że minilateralizm osłabi współpracę międzynarodową, gdyż spowoduje dalsze podziały między państwami i ograniczy skalę liberalizacji handlu międzynarodowego²⁴. Minilateralne rozwiązania miałyby stanowić pokusę do powrotu do protekcjonizmu gospodarczego.

Pojęcie minilateralizmu zdobyło pozytywny rozgłos międzynarodowy w 2009 r. dzięki Moisésowi Naímowi. W artykule „Minilateralism. The magic number to get real international action” zdefiniował minilateralizm jako

²² W. Fritsch, *The new minilateralism and developing countries*, Institute for International Economics, Waszyngton 1988.

²³ S. J. Kobrin, *Regional integration in a globally networked economy*, „Transnational Corporations”, nr 4/1995, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 1995, s. 15–33.

²⁴ *Ibidem*, s. 21–23.

„najmniejszą z możliwych liczbę państw, które będą miały możliwie największy wpływ na rozwiązanie konkretnego problemu”²⁵. Liczba państw będzie zmieniała się wraz z problematyką i jej znaczeniem dla stosunków międzynarodowych. Według M. Naíma, aby rozwiązać problem globalny, liczba ta będzie oscylowała w granicach dwudziestu. Praktycznym potwierdzeniem tej tezy jest grupa G20, skupiająca państwa wytwarzające 85 proc. światowego PKB. M. Naím podaje także inne przykłady: w przypadku zmian klimatycznych dwadzieścia państw odpowiada za emisję 75 proc. gazów cieplarnianych; w przypadku walki z AIDS – 66 proc. zgonów związanych z tą chorobą występuje w dziewiętnastu państwach świata²⁶. W rzeczywistości takie spojrzenie M. Naíma jest praktyczną międzynarodową ilustracją zasady Pareto, stworzonej przez włoskiego ekonomistę Vilfredo Pareto w 1897 r. Zasada zakłada, że 80 proc. wyników wypływa z 20 proc. przyczyn. Oryginalnie schemat ten został zastosowany do badania dochodów obywateli Włoch: w 1897 r. 20 proc. Włochów posiadało 80 proc. majątku w tym państwie.

Minilateralizm daje możliwość przełamania kryzysu multilateralizmu, gdyż porozumienia zawarte w ramach mniejszej grupy państw mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych negocjacji i włączenia w proces poszukiwania rozwiązań kolejnych członków. Minilateralizm ma być z zasady inkluzywny i transparentny. Jak podkreśla M. Naím, „porozumienia minilateralne mogą i powinny być otwarte dla każdego państwa, które chce grać według tych samych zasad, co uczestnicy umowy”²⁷.

Jednocześnie część ekspertów zauważa, że minilateralizm będzie działał skuteczniej w przypadku porozumień między państwami o podobnej wizji świata, w tym również wrażliwości w polityce bezpieczeństwa²⁸. Ponadto w przypadku próby rozwiązania problemu w skali globalnej niezbędny jest udział największych potęg. Stephen M. Walt, profesor Uniwersytetu Harvarda, obrazuje to na przykładzie negocjacji klimatycznych: „główną przeszkodą na drodze do ogólnoświatowego porozumienia dotyczącego zmian klimatycznych nie jest uzyskanie poparcia Palau, Tajlandii, Luksemburga czy Ekwadoru; prawdziwym problemem jest rozdźwięk w sta-

²⁵ M. Naím, *Minilateralism. The magic number to get real international action*, „Foreign Policy”, lipiec-sierpień 2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Naím, *Minilateralism. The magic number to get real...*, *op.cit.*

²⁸ N. Gvosdev, *The Realist Prism: In a G-Zero World, U.S. Should Go Minilateral*, „World Politics Review”, 15 czerwca 2012 r., <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12061/the-realist-prism-in-a-g-zero-world-u-s-should-go-minilateral> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

nowiskach największych gospodarek na świecie (i jednocześnie największych producentów gazów cieplarnianych). Zarówno Chiny, jak i Indie chcą specjalnego statusu, który pozwoliłby im na dalszy rozwój i kontynuowanie wzrostu gospodarczego; Senat Stanów Zjednoczonych nie zgodzi się jednak na przyjęcie takiego porozumienia klimatycznego, które ograniczałoby emisję przede wszystkim w państwach rozwiniętych”²⁹.

Minilateralizm nie powinien jednakże ograniczać się do rozwiązywania kwestii globalnych. Wykorzystanie tego podejścia ma swoje uzasadnienie i wartość dodaną także we współpracy regionalnej. W tym przypadku liczba państw może być znacznie mniejsza, co przyczynia się do zwiększenia efektywności ugrupowania. Jednak warunkiem koniecznym do powodzenia inicjatywy jest uwzględnienie regionalnego lidera przy tworzeniu takiej koalicji.

Minilateralizm w Europie w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: priorytety Polski

Polityka bezpieczeństwa Polski składa się z czterech przenikających i uzupełniających się obszarów: zdolności narodowych, współpracy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, WPBiO oraz kooperacji regionalnej. Efektywne wzmocnienie czwartego kręgu stanowi jeden z priorytetów polityki zagranicznej RP. Skuteczna współpraca w formatach minilateralnych przyczynia się nie tylko do zwiększenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa Polski, ale wzmocnia jej pozycję zarówno w NATO, jak i w UE. W polskiej polityce zagranicznej priorytetem są trzy konfiguracje regionalne: Trójkąt Weimarski (uzupełniony o formaty Trójkąta Weimarskiego plus³⁰ oraz „wielkiej szóstki”³¹), państwa subregionu nordycko-bałtyckiego oraz Grupa Wyszehradzka.

Twórcy Trójkąta Weimarskiego (TW) upatrywali w nim innowacyjny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiący odpowiedź na wyzwania ulegającej fundamentalnym przemianom politycznym Europy. Od początku wiązano ze współpracą trójstronną duże nadzieje, które kon-

²⁹ S. M. Walt, *On minilateralism*, „Foreign Policy”, 23 czerwca 2009 r., http://walt.foreignpolicy.com/posts/2009/06/23/on_minilateralism (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

³⁰ W skład formatu Trójkąta Weimarskiego plus wchodzi Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy.

³¹ W skład formatu „wielkiej szóstki” wchodzi Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy i Wielka Brytania.

frontowane były z rozbieżnymi interesami i priorytetami Polski, Francji i Niemiec³². Od 2010 r. inicjatywa nabrała nowej dynamiki³³. Współpraca w ramach TW została uznana za jeden z priorytetowych obszarów polskiej polityki zagranicznej w latach 2012–2016: „Istotną rolę w stosunkach politycznych Polski z Niemcami i Francją odgrywa TW. Jako jeden z ważnych forów uzgadniania europejskich interesów, TW ma m.in. pomóc w wypełnianiu treścią WPBiO oraz kreowaniu spójnej, unijnej polityki wschodniej”³⁴. Celem rozpoczętej w grudniu 2010 r. inicjatywy weimarskiej było właśnie nadanie nowego impulsu rozwojowi WPBiO. We wspólnym liście do wysokiej przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton ministrowie spraw zagranicznych i obrony Polski, Francji i Niemiec opowiedzieli się za wzmocnieniem trzech wymiarów polityki bezpieczeństwa UE: instytucjonalnego, operacyjnego oraz rozwijania zdolności wojskowych³⁵. Główne postulaty inicjatywy dotyczyły usprawnienia relacji UE-NATO, utworzenia stałej cywilno-wojskowej struktury planowania i dowodzenia, rozwijania grup bojowych i wzmocnienia Europejskiej Agencji Obrony. Większość propozycji weimarskich uzyskało poparcie zarówno pozostałych państw członkowskich, jak i instytucji unijnych, co nadało nową dynamikę procesowi rozwoju WPBiO. Polska opowiada się obecnie za wzmocnieniem praktycznych aspektów współpracy w ramach TW. Po pierwsze, niezbędne jest kontynuowanie prac nad reformą grup bojowych, wykorzystując doświadczenia z dyżuru weimarskiej grupy bojowej w pierwszej połowie 2013 r. Po drugie, rozwijanie inicjatyw wspólnego uzyskiwania zdolności obronnych w ramach koncepcji *pooling and sharing* oraz *smart defense*. Po trzecie, kontynuowanie bliskiej współpracy w ramach przygotowań do posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r., które poświęcone będzie rozwojowi WPBiO.

Współpraca w ramach TW w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony potwierdza skuteczność minilateralizmu. Dowodem na to jest poparcie przez Hiszpanię i Włochy inicjatywy weimarskiej i nieformalne poszerzenie

³² R. Formuszewicz, *Trójkąt Weimarski znów użyteczny?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2 (64) 2012, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 29.

³³ Więcej patrz: D. P. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 17, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 131–138.

³⁴ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, marzec 2012 r., s. 17, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> (dostęp: 9 lipca 2013 r.).

³⁵ D. P. Jankowski, *Towards a Stronger European Security: A Polish Perspective*, „Strategie und Sicherheit 2013”, Böhlau Verlag, Wiedeń 2013, s. 195–196.

grona TW. Format Trójkąta Weimarskiego plus (TW+) zapoczątkowany został we wrześniu 2011 r. wspólnym listem ministrów spraw zagranicznych pięciu państw do Catherine Ashton, w którym opowiedziano się za dalszym wzmocnieniem WPBiO, w tym zainicjowaniem dyskusji nad możliwością wdrożenia stałej współpracy strukturalnej³⁶. Kontynuacja współpracy w ramach TW+ doprowadziła do przyjęcia 15 listopada 2012 r. w Paryżu wspólnej deklaracji ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch³⁷, która stała się narzędziem wywierania presji na pozostałe państwa członkowskie i instytucje UE. Deklaracja wyraża dążenie do promowania ambitnej polityki bezpieczeństwa UE. Szczególną siłą WPBiO stanowi całościowe podejście do bezpieczeństwa, wyrażające się w posiadaniu i możliwości użycia zarówno cywilnych, jak i wojskowych instrumentów. Deklaracja powtarza postulat stworzenia stałej cywilno-wojskowej struktury planowania i dowodzenia. Ponadto koncentruje się na konieczności wyposażenia UE w zdolności niezbędne do realizacji unijnych ambicji. Podkreślono konieczność kontynuowania inicjatywy *pooling and sharing*, w szczególności w zakresie kluczowych zasobów, takich jak technologie kosmiczne, obrona przeciwrakietowa, bezzałogowe statki powietrzne, tankowanie w powietrzu, transport lotniczy, medyczne wsparcie operacji oraz łączność wojskowa. Państwa TW+ opowiedziały się także za zwiększeniem konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego.

Dalsze wzmocnienie polityki bezpieczeństwa europejskiego, w oparciu o fundamenty stworzone przez TW i format TW+, będzie wymagało skutecznego budowania szerszych koalicji. Jednym z najważniejszych państw, którego poparcie jest niezbędne dla usprawnienia WPBiO, pozostaje Wielka Brytania. W interesie Polski jest włączenie jej w prace TW i formatu TW+, co mogłoby przyczynić się do stopniowego niwelowania różnic w sprawie rozwoju WPBiO. Urzeczywistnienie koncepcji „wielkiej szóstki” (Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania) – nazywanej niekie-

³⁶ Art. 42 ust. 6 traktatu z Lizbony umożliwia ustanowienie stałej współpracy strukturalnej w ramach UE (*Permanent Structured Cooperation*, PeSCo) państwom członkowskim spełniającym wyższe kryteria zdolności wojskowych pod kątem najbardziej wymagających misji i gotowym zaciągnąć w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania.

³⁷ *Le communiqué final. Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne*, Paryż, 15 listopada 2012 r., http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/121113_Outcome_proposal_V_FR_PROPRES_2__cle88fd72.pdf (dostęp: 9 lipca 2013 r.).

dy „mądrą szóstką”³⁸ – w polityce bezpieczeństwa europejskiego pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań dla polityki zagranicznej RP w nadchodzących latach.

Kolejną potencjalną grupę tworzą państwa położone w subregionie nordycko-bałtyckim. Z perspektywy Polski państwa nordyckie są we współpracy wojskowej jednym z najpoważniejszych partnerów – są efektywne, sprawne, mają jasno określone cele i środki finansowe. Preferują podejście oddolne, oparte na stopniowym i zaplanowanym procesie zbliżania poszczególnych elementów współpracy i kładą nacisk na efekt, a nie polityczną widoczność inicjatyw³⁹. Ponadto Finlandia i Szwecja, niebędące członkami NATO, popierają postulaty inicjatywy weimarskiej i opowiadają się za realnym wzmocnieniem wszystkich wymiarów WPBiO. W tym kontekście szczególnej roli nabierają także regionalne ugrupowania integracyjne. W 2009 r. powstała nordycka organizacja współpracy obronnej – NORDEFECO. Współpracy sprzyja szereg czynników, w tym bliskość strategiczna, strukturalna i kulturowa, dotycząca także podobnej wrażliwości w polityce bezpieczeństwa. Ośrodek Studiów Wschodnich w swoim raporcie podkreśla, że „Norwegia, Szwecja i Finlandia – tworzące do tej pory trzon NORDEFECO, od 2008 r. ponownie widzą w Rosji bezpośrednie lub pośrednie (w regionie) zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa terytorialnego lub suwerenności politycznej”⁴⁰. Minilateralizm nordycki sprzyja także rozwijaniu konkretnych projektów wojskowych, co z perspektywy Polski jest szczególnie ważne w kontekście programów modernizacji Wojska Polskiego. W przyszłości współpraca nordycka będzie dotyczyła m.in. wspólnego rozwoju oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, jego serwisowania i modernizacji, a ponadto ćwiczeń i szkoleń, a także współdziałania w operacjach zagranicznych. Skuteczność minilateralizmu nordyckiego została w 2010 r. doceniona przez Wielką Brytanię, która zaproponowała współpracę w ramach Grupy Północnej (*Northern Grouping*). W jej skład wchodzi pięć państw nordyckich (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja, Islandia) i trzy państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia), a do współpracy zaproszono również Niemcy i Polskę. Grupa Północna jest przede wszystkim forum debaty politycznej,

³⁸ R. Kiesewetter, A. Schockenhoff, *Impulse für Europas Sicherheitspolitik*, „Internationale Politik”, nr 5/2012, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, wrzesień-październik 2012, s. 97.

³⁹ J. Gotkowska, O. Osica, *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, październik 2012, s. 19, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/W_regionie_sila.pdf (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁰ *Ibidem*, s. 25.

mogącym jednak stanowić podstawę do rzeczywistej kooperacji obronnej w przyszłości w ramach inicjatyw *pooling and sharing* oraz *smart defense*⁴¹.

Od kilku lat widać aktywizację współpracy państw bałtyckich (Estonia, Litwa, Łotwa) w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Jest ona widoczna zarówno na poziomie politycznym w ramach NATO – czego przykładem mogą być wspólne starania o przedłużenie misji „Baltic Air Policing” czy o korzystne zapisy dotyczące obrony kolektywnej w nowej Koncepcji Strategicznej NATO – jak i do pewnego stopnia na poziomie wojskowym (np. poprzez wspólny wkład batalionu bałtyckiego do komponentu lądowego sił odpowiedzi NATO, rozwijanie wspólnego szkolnictwa wojskowego w ramach Bałtyckiej Akademii Obrony)⁴². Z perspektywy Polski, współpraca bałtycka jest szczególnie ważna ze względów politycznych. Estonia, Litwa i Łotwa podzielają polską wrażliwość w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, co ułatwia forsowanie regionalnych interesów zarówno na forum NATO, jak i UE.

Od 2009 r. nastąpiło zintensyfikowanie współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4). Pierwotnie celem nadrzędnym współpracy wyszehradzkiej było wspieranie procesu integracji z UE i NATO. Ponadto w interesie Polski leżało uniknięcie nawrotu do przedwojennych antagonizmów i nieufności wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej; współpraca w ramach V4 stała się najlepszym forum do neutralizowania takich tendencji⁴³.

Po wejściu Polski do UE to właśnie sukcesy V4 spowodowały, że zaczęto postrzegać w Polsce współpracę regionalną jako środek umacniający pozycję RP w Unii. Jak zaznacza Mateusz Gniazdowski, „efektywność koalicji z udziałem Polski pokazała, że także dla partnerów w regionie obecność większego partnera w V4 zwiększa instrumentarium promocji ich interesów narodowych”⁴⁴. Z perspektywy Polski okazało się także, że współpraca wyszehradzka nie tylko nie osłabia polskiej pozycji w relacjach z największymi partnerami UE, ale ją wzmacnia. Skalę potencjału V4 można przedstawić graficznie, pokazując liczbę głosów ważonych w Radzie UE.

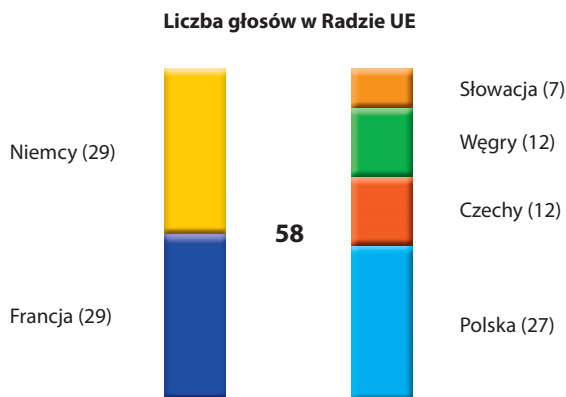
⁴¹ P. Pacuła, *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 26, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 63.

⁴² *Ibidem*, s. 11.

⁴³ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska...*, *op.cit.*, s. 154.

⁴⁴ M. Gniazdowski, *Polska polityka w Grupie Wyszehradzkiej: paradoksy skali*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2 (64) 2012, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 45–46.

Rysunek 1. Siła Grupy Wyszehradzkiej



Źródło: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, 2013, http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2013/ (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

Grupę Wyszehradzką uznać można tym samym za najlepszy przykład współpracy w formacie minilateralnym z udziałem Polski. Jej podstawą stała się zdolność Polski, Czech, Słowacji i Węgier do proponowania takich projektów i inicjatyw, które wykraczały poza wspólny mianownik interesów regionu, co prowadziło do tworzenia koalicji V4 z innymi państwami (V4 plus). Jak podkreślił minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, „Grupa Wyszehradzka plus inne państwa to struktura, która najlepiej się sprawdza”⁴⁵.

Wzmacnianie minilateralizmu wyszehradzkiego stało się jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. W wygłoszonej w 2013 r. w Sejmie informacji o zadaniach polityki zagranicznej R. Sikorski stwierdził: „silna Polska w Unii to także silniejsza Grupa Wyszehradzka. Bo Europa Środkowa nie jest już miejscem, w którym – jak pisał w słynnym esejku Milan Kundera – rozgrywają się dziejowe tragedie. Przypomina coraz bardziej spełnione wreszcie marzenie węgierskiego pisarza György’a Konrada o wolnym i dostatnim regionie czy czechosłowackiego premiera Milana Hodży o regionie zintegrowanym. Potencjał naszej części Europy już dziś jest całkiem pokaźny i stale rośnie. Stopa wzrostu gospodarczego Polski, Czech, Słowacji i Węgier przekroczyła w ubiegłych latach średnią unijną. W połowie lat dziewięćdziesiątych PKB czterech państw Grupy Wyszehradzkiej wynosił niecałe 270 miliardów dolarów. Dziś jest to prawie cztery razy tyle. Jesteśmy także

⁴⁵ *Ibidem*, s. 66.

zbiorowo najważniejszym partnerem handlowym Niemiec, wyprzedzając między innymi Francję⁴⁶.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat można także mówić o dużej intensywności działań i współpracy w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach V4. Sprzyjało temu przewodnictwo poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej w Radzie UE (Czechy – pierwsza połowa 2009 r.; Węgry i Polska w 2011 r.), a także intensyfikacja debaty na temat przyszłości WPBiO i NATO. Wspólne stanowisko państw V4 zostało przedstawione w deklaracji „Odpowiedzialność za silne NATO”, przyjętej przez ministrów spraw zagranicznych i obrony V4 w kwietniu 2012 r.⁴⁷. Zawierała ona oczekiwania wobec szczytu w Chicago: podkreślenie znaczenia partnerstwa transatlantyckiego, potrzeba utrzymania zdolności Sojuszu do kolektywnej obrony, zapewnienie spójności w rozwoju zdolności w NATO i UE, gotowość do opartego na wzajemności dialogu z Rosją, kontynuacja polityki rozszerzenia i polityki partnerstw Sojuszu. Potwierdzała także determinację państw V4 do wydzielenia znaczącego wkładu sił do ćwiczenia „Steadfast Jazz 2013”, które odbędzie się na terytorium Polski, Estonii, Litwy i Łotwy. Deklaracja stała się manifestacją wyszehradzkiego rozumienia polityki bezpieczeństwa i obrony: „Kraje Grupy Wyszehradzkiej są gotowe przyjąć przypadającą na nie część odpowiedzialności za utrzymanie spójnego i sprawnego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Aby osiągnąć ten cel, jesteśmy otwarci na pragmatyczną i nakierowaną na osiągnięcie wyników współpracę z naszymi sojusznikami i partnerami”⁴⁸.

Główne tezy deklaracji powtórzone zostały w komunikacie końcowym ze spotkania ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej w Litomierzycach, które odbyło się 3–4 maja 2012 r.⁴⁹. Państwa V4 zobowiązały się zacieśniać współpracę w dziedzinie rozwoju zdolności, wskazując jej potencjalne obszary, w tym: obronę przed bronią masowego rażenia, logistykę, szkolenie pilotów śmigłowców oraz symulatory dla kontrolerów lotniczych. Zapowiedziano poszukiwanie możliwości harmonizacji planowania obronnego. Ponadto zdecydowano, że Polska będzie państwem ramowym w wyszehradzkiej grupie bojowej, przewidzianej do dyżuru w pierwszej połowie 2016 r. Rozwinięcie

⁴⁶ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, 20 marca 2013 r., http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2013/ (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁷ *Odpowiedzialność za silne NATO*, Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 18 kwietnia 2012 r., <http://www.msz.gov.pl/resource/ee1c8d3f-ff70-4283-87ba-8b1cc2c388cb> (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Joint Communiqué of the Ministers of Defence of the Visegrád Group*, Litomierzycy, 4 maja 2012 r., <http://www.mon.gov.pl/pliki/File/dok1.pdf> (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

tych propozycji znalazło się w programie polskiego przewodnictwa w V4 (1 lipca 2012 r.–30 czerwca 2013 r.).

Priorytety przewodnictwa Polski w Grupie Wyszehradzkiej: aspekty polityki bezpieczeństwa

Jednym z zadań, jakie stawiała przed sobą Polska sprawując przewodnictwo w V4, było pogłębianie współpracy UE w dziedzinie WPBiO oraz zapewnienie partnerstwa i komplementarności z NATO. Za priorytet uznano cztery obszary.

Pierwszym jest przygotowanie wyszehradzkiej grupy bojowej do planowanego dyżuru, a w szerszym kontekście także współpraca nad reformą koncepcji grup bojowych. Na spotkaniu ministrów obrony państw Grupy Wyszehradzkiej w Levočy w maju 2011 r. uzgodniono, że grupa bojowa V4 będzie pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r. Polska wyraziła wówczas zgodę na pełnienie roli państwa ramowego. Dotychczas państwa przedstawiły następujące propozycje wydzielenia zdolności:

1. Polska: do 1200 żołnierzy, w tym m.in. 50 proc. obsady etatowej dowództwa sił i batalionu manewrowego, kompania logistyczna, kompania saperów, zespoły Żandarmerii Wojskowej, współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) i działań psychologicznych (PSYOPS) oraz samolot CASA C-295.
2. Czechy (państwo wiodące w kwestiach logistyki): do 750 żołnierzy, w tym kompania inżynieryjna, kompania przeładunkowa, zespoły: medyczny, rozbrajania ładunków wybuchowych, wykrywania skażeń, budowy obozowisk i grupa zabezpieczenia logistycznego oraz trzy śmigłowce transportowe i samolot transportowy CASA C-295;
3. Węgry: do 460 żołnierzy;
4. Słowacja: do 400 żołnierzy.

Zgodnie z założeniami, dowodzenie siłami wyszehradzkiej grupy bojowej obejmie dowództwo operacji w Poczdamie, będące jednym z pięciu dowództw operacji UE. Jedną z rozważanych obecnie kwestii jest udział w grupie bojowej V4 państw trzecich, w tym spoza UE. Polska od początku prac nad jej utworzeniem promuje i wspiera udział Ukrainy w grupie bojowej. Sprzyjałoby to dalszemu zacieśnieniu współpracy z państwem Partnerstwa Wschodniego w obszarze WPBiO, co stanowi jeden z priorytetów zaangażowania Polski we

wschodni wymiar polityki zagranicznej UE. Polska pozostaje otwarta na propozycje włączenia innych państw do grupy bojowej, niemniej liczba państw współtworzących grupę powinna być utrzymana w rozsądnych granicach. Nie można np. wykluczyć niszowego udziału Austrii, Chorwacji lub Serbii.

Przygotowania do uruchomienia wyszehradzkiej grupy bojowej przyczynią się także do kontynuowania reformy koncepcji grup bojowych. Problem braku użycia grup bojowych należy rozpatrywać z wielu perspektyw, w tym uwzględniając kwestie finansowe. Polska postuluje wspólne finansowanie użycia grup bojowych oraz uwzględnienie podejścia modułowego. Ponadto w perspektywie średnioterminowej zwiększenie skłonności państw do wystawiania grup bojowych mogłoby zostać osiągnięte poprzez ustalenie listy cyklicznych dyżurów państw wiodących, które wzięłyby na siebie rolę organizatora grup. Taka zmiana przyniosłaby państwom mniejszym lepszą możliwość wyboru partnerów do współpracy. Polska zadeklarowała gotowość do cyklicznego podejmowania się roli państwa ramowego z częstotliwością co trzy lata. Ponadto elementem pakietu reform powinna być organizacja wspólnych ćwiczeń grup bojowych w formule LIVEX, wspierających proces certyfikacji grup⁵⁰. Dobrym przykładem dla ożywienia takiej współpracy byłaby organizacja ćwiczenia bezpośrednio przed dyżurem wyszehradzkiej grupy bojowej (np. w drugiej połowie 2015 r.).

Drugim celem Polski było wsparcie rozwoju projektów wielostronnych, które stanowiłyby realny wkład do inicjatyw *pooling and sharing* oraz *smart defense*. Najlepsze perspektywy dotyczą zwalczania broni masowego rażenia, logistyki, obrony powietrznej, bezzałogowych statków powietrznych oraz symulatorów dla kontrolerów lotniczych. Polska przykłada szczególną wagę do utworzenia wielonarodowego batalionu do obrony przed bronią masowego rażenia, w którym przejęła rolę państwa wiodącego⁵¹. Spodziewana gotowość operacyjna batalionu przewidywana jest na 2016 r. Zgodnie z założeniami ma on być zdolny do udziału w ćwiczeniach i misjach UE i NATO, w tym jako część sił odpowiedzi NATO. Projekt będzie uwzględniał także Słowenię, Rumunię i Włochy. Polska planuje także do 2014 r. utworzyć regionalne wielonarodowe centrum symulatorów dla kontrolerów lotniczych na bazie ośrodka szkoleniowego Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie⁵².

⁵⁰ R. Kupiecki, *Visegrád Defense Cooperation: From Mutual Support to Strengthening NATO and the EU. A Polish Perspective*, „Report”, nr 35, Center for European Policy Analysis, Waszyngton, 2 kwietnia 2013, s. 6.

⁵¹ *Ibidem*, s. 5.

⁵² *Ibidem*, s. 5.

Szansę na nawiązanie ścisłej współpracy w dziedzinie obrony cybernetycznej w ramach V4 daje inicjatywa *smart defense*. Grupa Wyszehradzka posiada niezbędny potencjał umożliwiający utworzenie w ramach NATO wspólnego frontu państw wyspecjalizowanych w dziedzinie obrony cybernetycznej⁵³. Wykorzystanie wiedzy i doświadczeń amerykańskich do zajęcia niszy rozwojowej w dziedzinie obrony cybernetycznej mogłoby zatem pozytywnie wpłynąć na pozycję państw V4 w Sojuszu w przyszłości.

Trzecim obszarem jest rosnąca rola wspólnych ćwiczeń wojskowych, co wynika ze zbliżającego się zakończenia operacji ISAF w Afganistanie. Uzgodniona na szczycie NATO w Chicago w maju 2012 r. Inicjatywa Sił Połączonych ma za zadanie utrzymać poziom interoperacyjności sił zbrojnych, niezbędny do wykonywania szerokiego spektrum operacji. Państwa Grupy Wyszehradzkiej aktywnie włączyły się w realizację inicjatywy. W 2013 r. na Słowacji odbyły się ćwiczenia logistyczne „Capable Logistian”⁵⁴. Jednak za kluczowe z militarnego i politycznego punktu widzenia należy uznać ćwiczenie poligonowo-sztabowe „Steadfast Jazz”, które odbędzie się jesienią 2013 r. Ponadto z perspektywy Polski ważne będzie włączenie państw Grupy Wyszehradzkiej do odbywającego się co dwa lata ćwiczenia Anakonda⁵⁵.

Czwartym celem Polski jest wzmocnienie współpracy wyszehradzkiej przed zaplanowanym na grudzień 2013 r. posiedzeniem Rady Europejskiej, które poświęcone będzie przyszłości polityki bezpieczeństwa UE. Wspólna deklaracja ministrów spraw zagranicznych V4, przedstawiona w trakcie dorocznej konferencji Forum Bezpieczeństwa Globsec 2013 w Bratysławie, stanowiła dobrą okazję do zbliżenia stanowisk na temat kierunków rozwoju WPBiO. W ocenie państw wyszehradzkich, grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej powinno podjąć pogłębioną debatę na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa, w tym stworzenia strategicznej wizji przemysłów obronnych w Europie. Za kluczowe uznano takie aspekty jak wzmocnienie podejścia całościowego do polityki bezpieczeństwa, ulepszenie zdolności UE w zakresie planowania i prowadzenia operacji oraz zwiększenie efektywności wykorzystania grup bojowych⁵⁶. Ponadto wskazano także na potrzebę poprawy współpracy z partnerami UE w ramach WPBiO, zwłaszcza

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁵ W 2012 r. po raz pierwszy w ćwiczeniu Anakonda brali udział żołnierze Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady.

⁵⁶ *For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy*, Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej, Bratysława, 18 lutego 2012 r., <http://www.visegradgroup.eu/declaration-of-the-130419> (dostęp: 13 lipca 2013 r.).

z państwami Partnerstwa Wschodniego. W ocenie państw V4 europejską politykę obronną należy budować przy pomocy wzmacniania zdolności narodowych wszystkich członków UE. Poprawa konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego powinna odbywać się zatem poprzez tworzenie szans dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw tej gałęzi. Europejska Baza Technologiczno-Przemysłowa Sektora Obronnego (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) musi pozostać otwarta dla przedsiębiorstw z gałęzi związanych z przemysłem zbrojeniowym. Rozwój EDTIB powinien być zrównoważony i dotyczyć wszystkich regionów w UE. Takie samo podejście państwa V4 proponują w stosunku do dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na wsparcie konkurencyjności w dziedzinie badań i technologii w przemyśle zbrojeniowym, w tym rozwoju projektów o charakterze podwójnego zastosowania.

Celem Polski jest także rozpoczęcie na Radzie Europejskiej w grudniu 2013 r. strategicznej debaty nad poziomem ambicji, interesami oraz celami Unii w sferze bezpieczeństwa, która w przyszłości mogłaby skutkować podjęciem prac nad stworzeniem nowych strategicznych ram WPBiO. Przygotowaniom w tym obszarze służy zainicjowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w styczniu 2013 r. cykl warsztatów strategicznych państw Grupy Wyszehradzkiej. BBN zorganizowało w 2013 r. dwa spotkania: 11–12 stycznia w Wiśle oraz 26–27 maja w Juracie. Głównym motywem rozmów w Wiśle było poszukiwanie wspólnych interesów i celów strategicznych UE, zaś w czasie debat w Juracie oceniano środowisko bezpieczeństwa Unii oraz analizowano, jakie czynniki mogą pomagać lub przeszkadzać w realizacji misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Kolejne spotkanie, zorganizowane w ramach przewodnictwa Węgier w V4, odbyło się w Balatonkenese 30–31 sierpnia 2013 r. Służyło ono projektowaniu możliwych sposobów strategicznego reagowania UE na zmieniające się warunki bezpieczeństwa oraz określeniu niezbędnych zasobów (sił i środków), jakimi Unia powinna dysponować.

Magnetyzm minilateralizmu Grupy Wyszehradzkiej: przykład przewodnictwa Polski w V4

Minilateralizm w formacie Grupy Wyszehradzkiej stał się atrakcyjną formułą współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Stanowi on wartość dodaną: wywiera wpływ zarówno w UE, jak i w NATO jako istotny

inicjator inkluzywnych projektów i nowych ram współpracy. Tym samym V4 zaczęła przyciągać kolejnych partnerów, którzy utożsamiają się z logiką i esencją współpracy wyszehradzkiej. W czasie przewodnictwa Polski w V4 doszło do trzech kluczowych spotkań.

20 lutego 2013 r. w Gdańsku spotkali się ministrowie spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej, krajów nordyckich i bałtyckich (V4-N5-B3). Uczestnicy szczytu potwierdzili, że państwa Europy Środkowej i Północnej muszą aktywnie uczestniczyć we wzmacnianiu UE i całego kontynentu europejskiego, w tym bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego. W oświadczeniu po szczycie podkreślono, że „wspólna ocena wyzwań oraz zbiorowy wysiłek na rzecz promowania naszej regionalnej perspektywy bezpieczeństwa pozwolą uwidocznić wspólne interesy i sprawić, by były bardziej czytelne dla pozostałych aktorów w szeroko rozumianej euroatlantyckiej strefie bezpieczeństwa obejmującej UE i NATO”⁵⁷. Uczestnicy spotkania zaproponowali także utworzenie Europejskiego Instytutu Pokoju, który byłby zaangażowany w mediacje pokojowe oraz dialog na płaszczyźnie nieformalnej⁵⁸. Ponadto z perspektywy Polski ważnym celem współpracy państw wyszehradzkich, nordyckich i bałtyckich powinna stać się budowa i promowanie podobnego podejścia do tematyki rosyjskiej oraz wspierania państw Partnerstwa Wschodniego, w szczególności Ukrainy.

Z kolei 6 marca 2013 r. w Warszawie, po raz pierwszy w historii, spotkali się na wspólnym szczycie szefowie państw i rządów V4 i TW. Spotkanie dało możliwość zapewnienia większej synergii w praktycznych działaniach obu ugrupowań regionalnych, w tym także w polityce obronnej. Z perspektywy V4 szczyt umożliwił uwypuklenie znaczenia sojuszniczej Inicjatywy Sił Połączonych, mającej znaczenie dla realizacji postulatów związanych z obroną kolektywną. Ponadto spotkanie uwidocznilo większą wrażliwość Francji i Niemiec względem wyszehradzkiej percepcji polityki bezpieczeństwa. Dodatkowo uzgodniono, że przygotowania do Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. będą przedmiotem wspólnych konsultacji w gronie V4 i TW. Stwarza to dobrą okazję do przedstawienia argumentów dotyczących konieczności uwzględnienia interesów państw o mniejszym potencjale przemysłowym w procesie zwiększania konkurencyjności oraz ewentualnej konsolidacji przemysłu obronnego w Europie. Z perspektywy Polski współpraca

⁵⁷ *Oświadczenie współprzewodniczących szczytu ministrów spraw zagranicznych państw wyszehradzkich, nordyckich i bałtyckich*, Gdańsk, 20 lutego 2013 r., s. 3, <http://msz.gov.pl/resource/7e99318d-3e63-40df-9e66-eff555319150:JCR> (dostęp: 25 lipca 2013 r.).

⁵⁸ *Ibidem*, s. 3.

wyszehradzko-weimarska może być ponadto pomocna w realizacji programów modernizacji Wojska Polskiego, w szczególności obrony powietrznej i statków bezałogowych.

Ponadto 16 czerwca 2013 r. w Warszawie odbyło się spotkanie premierów państw Grupy Wyszehradzkiej i Japonii, będące pierwszą turą rozmów prowadzonych na tym szczeblu przez V4 z krajem azjatyckim. Spotkanie upamiętniło dziesiątą rocznicę nawiązania współpracy V4 oraz Japonii. W czasie obrad omówiono kwestie bezpieczeństwa w wymiarze ogólnoswiatowym i regionalnym. Spotkanie potwierdziło, że w wielu obszarach percepcja zagrożeń i wyzwań jest zbieżna. Pomimo różnic w potencjale i położeniu geograficznym, państwa V4 i Japonia posiadają zbliżoną wrażliwość na kwestie polityki bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim na rozprzestrzenianie broni rakietowej i technologii jej budowy, przestępczość zorganizowaną i nielegalny handel bronią oraz problematykę stabilności w Europie Wschodniej i Azji Wschodniej. Ponadto w celu pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa V4 i Japonia wyraziły zamiar zorganizowania wspólnego seminarium na rzecz bezpieczeństwa podczas przewodnictwa Węgier w V4 (1 lipca 2013 r.–30 czerwca 2014 r.)⁵⁹.

Rekomendacje dla państw Grupy Wyszehradzkiej

Dalsza skuteczność minilateralizmu wyszehradzkiego będzie uzależniona od wzmocnienia współpracy w ramach V4. Nie jest łatwo być efektywnym aktorem na arenie międzynarodowej. Inteligentna polityka zagraniczna wymaga zdolności autokrytyki, refleksji oraz umiejętności rozeznania poglądów i interesów wszystkich zainteresowanych. Jak podkreśla P. Grudziński, „opiera się ona na umiejętności funkcjonowania w rzeczywistości międzynarodowej. Na trafnym odczytaniu faktów i zależności między nimi. Na korelacji środków z celami. Na zrozumieniu psychologii innych aktorów, a zwłaszcza na rozumieniu własnych interesów”⁶⁰. Grupa Wyszehradzka powinna nadal poświęcać uwagę świadomemu kształtowaniu swojej funkcji międzynarodowej, aby działać w świecie jako „potrzebna i pożyteczna

⁵⁹ *Partnerstwo oparte na wspólnych wartościach w XXI wieku. Wspólne oświadczenie Grupy Wyszehradzkiej oraz Japonii*, Warszawa, 16 czerwca 2013 r., s. 3, https://www.premier.gov.pl/files/files/deklaracja_pl.pdf (dostęp: 25 lipca 2013 r.).

⁶⁰ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska...*, *op.cit.*, s. 165.

część europejskiej i szerzej międzynarodowej maszynierii po to zwłaszcza, aby czuć się bezpieczniej i realizować własne interesy”⁶¹.

V4 powinna oprzeć swoją dalszą aktywność na czterech podstawowych zasadach. Po pierwsze, widoczność. Służyć temu będzie regularne przedstawianie wspólnych stanowisk przed ważnymi wydarzeniami międzynarodowymi w polityce bezpieczeństwa. Dobrym przykładem są deklaracje V4 opublikowane przed szczytem NATO w Chicago i spotkaniem Rady Europejskiej poświęconej przeszłości WPBiO.

Po drugie, specjalizacja. Wydaje się, że polityka bezpieczeństwa europejskiego może stać się specjalnością V4. Trafne sformułowanie obszarów, w których Grupa Wyszehradzka może aktywnie uczestniczyć i świadomie wytwarzać wartość dodaną ułatwi harmonizację jej działań z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo regionalne.

Po trzecie, otwartość na świat. Prowadzenie stałego dialogu z sojusznikami i partnerami umożliwi promowanie wyszehradzkiej wizji polityki bezpieczeństwa i regionalnej wrażliwości na wyzwania w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, aby nie angażować się w politykę „ponad stan”. Warto nawiązywać do podejścia skromniejsze, co nie oznacza, że pozbawione ambicji i pasywne. Bycie podmiotem stosunków międzynarodowych oznacza przede wszystkim „proponować, proponować, proponować”, bez czekania na sygnał ze strony większych aktorów, kiedy można już tylko reagować⁶².

Po czwarte, przywiązanie do zasady funkcjonalizmu⁶³. V4 powinna działać w szerszym interesie, zwłaszcza w zakresie rozwoju instytucji i praktyk, które sprzyjają międzynarodowemu pokojowi. Taka aktywność nie powinna być bowiem postrzegana jako mało uzasadniony altruizm, lecz jako wyraz świadomości, że główny interes średnich państw leży w uporządkowanym i przewidywalnym środowisku międzynarodowym.

⁶¹ *Ibidem*, s. 160.

⁶² D. P. Jankowski, *The Visegrád Group: Prospects and Priorities*, Foreign Policy Association Blog, Nowy Jork, 24 września 2012 r., <http://foreignpolicyblogs.com/2012/09/24/the-visegrad-group-prospects-and-priorities/> (dostęp: 20 lipca 2013 r.).

⁶³ Zasada funkcjonalizmu została wprowadzona do praktyki stosunków międzynarodowych przez Kanadę w okresie II wojny światowej. W swoim wystąpieniu w Izbie Gmin 9 lipca 1943 r. premier Kanady William Lyon MacKenzie King stwierdził, że siła i odpowiedzialność są ze sobą powiązane, a państwa powinny ponosić ciężary na różnych polach, proporcjonalnie do swoich interesów i możliwości. Propagatorem zasady funkcjonalizmu był kanadyjski dyplomata i profesor stosunków międzynarodowych John Wendell Holmes.