

Małgorzata Madej

Unia Zachodnioeuropejska (UZE) – sukces czy porażka?

Wprowadzenie

W okresie swojego istnienia (w latach 1948–1954 jako Unia Zachodnia oraz w latach 1954–2010 jako Unia Zachodnioeuropejska) UZE uchodziła za organizację nieefektywną, pozbawioną znaczenia lub taką, która nie spełniła pokładanych w niej nadziei. W latach 90. XX wieku amerykański badacz Philip Gordon napisał o niej: „Ze wszystkich organizacji międzynarodowych istniejących współcześnie Unia Zachodnioeuropejska jest z pewnością jedną z tych, których długotrwałość jest najbardziej wyraźnie odwrotnie proporcjonalna do faktycznie spełnianych funkcji”¹. Z drugiej strony w oświadczeniu prezydencji z 31 marca 2010 r. państwa członkowskie uzasadniły swoją decyzję o rozwiązaniu organizacji jej sukcesem: „W oparciu o osiągnięcia Unii Zachodnioeuropejskiej i zasadę europejskiej solidarności Unia Europejska [...] zbudowała Wspólną Politykę Bezpie-

¹ P.H. Gordon, *Does the WEU Have a Role?*, „Washington Quarterly”, Winter 1997, Vol. 20, Issue 1, s. 125.

czeństwa i Obrony. [...] Unia Zachodnioeuropejska spełniła zatem swoją historyczną rolę”².

Oczywiście sprzeczność tę można wyjaśnić niechęcią przywódców państw członkowskich do przyznania, że UZE poniosła porażkę, nie położyła żadnych zasług ani dla integracji europejskiej, ani dla bezpieczeństwa na świecie. Jednak sprawiedliwa ocena Unii Zachodnioeuropejskiej wymaga rozważenia, na ile spełniła ona cele, jakie sobie stawiała. Według Kotarbińskiego „skuteczność polega na tym, że przedsięwzięte środki doprowadziły [...] do zamierzonego dzieła”³, dlatego analizę rozpocznę od sprawdzenia, jak kluczowe dokumenty UZE przedstawiały jej cele. Podstawowym przedmiotem analizy będzie traktat brukselski, na podstawie którego utworzono Unię Zachodnią (przekształconą potem w UZE). Zbadam najistotniejszy artykuł tego traktatu, dotyczący wzajemnej pomocy w przypadku ataku ze strony państwa trzeciego, a potem zajmę się innymi celami, jakie traktat nakładał na nowo tworzoną organizację.

Następnie postaram się zanalizować znaczenie Unii Zachodnioeuropejskiej jako areny, na której wypróbowano pewne rozwiązania przed zaadaptowaniem ich do ogólnego procesu integracji europejskiej. Ograniczając analizę deklaracji i raportów, których w historii integracji polityki zagranicznej w Europie było bardzo wiele, skoncentruję się raczej na praktycznej stronie działalności UZE, na faktycznie przeprowadzonych operacjach. To ich funkcjonalność dla zamierzeń integracyjnych państw członkowskich jest istotna dla oceny politycznej i historycznej roli UZE.

Jak każdą inną organizację międzynarodową, UZE należy postrzegać jako narzędzie realizacji celów i zamierzeń jej państw członkowskich, nie zaś jako byt niezależny, zatem jej sukces i rolę dla zachowania pokoju i bezpieczeństwa w Europie należy definiować poprzez jej funkcjonalność dla państw Europy Zachodniej.

² *Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty of 31.03.2010*, <http://www.weu.int/>.

³ T. Kotarbiński, *Prakseologia. Część I*, Wrocław–Warszawa–Kraków, 1999, s. 147.

Artykuł V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego

Unia Zachodnia powstała w 1948 r. na mocy traktatu brukselskiego podpisanego przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię. W 1954 r., kiedy do organizacji dołączyły RFN i Włochy, traktat został zmodyfikowany, a nazwa zmieniona na Unię Zachodnioeuropejską. Na początku lat 90. XX wieku członkami UZE zostały Portugalia, Hiszpania i Grecja oraz kraje skandynawskie, a pod koniec pierwszej dekady XXI wieku – państwa Europy Środkowo-Wschodniej stały się jej członkami stowarzyszonymi.

Unia Zachodnia, a następnie Unia Zachodnioeuropejska były organizacjami obronnymi, więc kluczowym celem była zbiorowa samoobrona, zdefiniowana w 1948 r. w art. IV traktatu brukselskiego. Po modyfikacji traktatu w 1954 r. definicja znalazła się w art. V, lecz jego brzmienie pozostało niezmienione: „Jeśli któraś z Wysokich Umawiających się Stron padnie ofiarą ataku zbrojnego w Europie, pozostałe Wysokie Umawiające się Strony zgodnie z Artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych udzielą tak zaatakowanej Stronie wszelkiej pomocy i wsparcia, jakich będą mogły jej udzielić”⁴. Była to pierwsza tak mocna i jednoznaczna deklaracja zbiorowej samoobrony po drugiej wojnie światowej: użycie gramatycznej formy prostego czasu przyszłego⁵ rodziło wyraźne zobowiązanie do podjęcia konkretnych działań na rzecz zaatakowanego państwa. Dalsza część zapisu – choć pozostawiała dużą swobodę państwom członkowskim – sugerowała jednak, że wsparcie to powinno wykraczać poza sferę deklaratywną: strony mają sobie nawzajem zapewnić tak pomoc militarną, jak i pomoc w innych formach⁶. Była to istotna zmiana

⁴ Art. IV: *The Treaty on Economic, Social and Collective Self-Defence* [*The Brussels Treaty*], <http://www.ena.lu/>; art. V: *The Treaty on Economic, Social and Collective Self-Defence as amended by the „Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty”* [*The Modified Brussels Treaty*], <http://www.ena.lu/> (tłumaczenie własne).

⁵ W wersji angielskiej: [...] *the other High Contracting Parties will [...] afford [...] aid and assistance [...]*, zaś we francuskiej: [...] *les autres [Hautes Parties Contractantes] lui porteront [...] aide et assistance [...]*.

⁶ W wersji angielskiej: *all the military and other aid and assistance in their power*, w wersji francuskiej: *aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir*,

w stosunku do wcześniejszych rozwiązań prawnych zastosowanych w Karcie Narodów Zjednoczonych. Traktat brukselski zakładał przejście od globalnego do regionalnego systemu międzynarodowego opartego na zbiorowej samoobronie, a nie na kontroli zagrożeń, oraz znamionował odejście od miękkich zobowiązań do konsultacji i współpracy na rzecz zapewnienia i przywracania pokoju, do jednoznacznego obowiązku podjęcia czynnego wsparcia dla zaatakowanego państwa członkowskiego.

W okresie istnienia UZE artykuł o wzajemnej pomocy w razie ataku nie został zweryfikowany, ponieważ żadne z państw nie padło ofiarą agresji w Europie – gdyby doszło do ataku, odpowiedzialność za działania obronne spadłaby na Organizację Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Nie dowodzi to jednak nieskuteczności Unii Zachodnioeuropejskiej, wskazuje raczej na efektywność systemu ochrony pokoju i bezpieczeństwa w zimnowojennej Europie, którego UZE stała się elementem i prekursorem (powstała rok wcześniej niż NATO). Koncepcja zbiorowej samoobrony stała się jednym z filarów bezpieczeństwa w tym okresie (obok globalnych forów, jak ONZ, oraz równowagi sił między dwoma supermocarstwami/obozami). Analogiczne rozwiązania stosowano w innych organizacjach – z których najistotniejszą jest NATO. Istotne wydaje się także, że rozwiązanie to przetrwało i jest adaptowane do realiów pozimnowojennych.

Interpretując szerzej podstawowy cel art. V, można zwrócić uwagę, iż wszystkich pięciu sygnatariuszy traktatu brukselskiego znalazło się w 1949 r. wśród założycieli NATO, a wszystkie państwa należące do UZE w 1975 r. podpisały Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). W ten sposób członkowie UZE aktywnie współuczestniczyli w procesach na rzecz pokoju na świecie.

militaires et autres, w wersji polskiej: *wszelką pomoc militarną lub inną, do jakiej będą zdolne*.

Pozostałe przepisy traktatu brukselskiego 1948 r. i zmodyfikowanego traktatu brukselskiego 1954 r.

Tytuł traktatu mówił o „współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobronie”, i treść umowy była szersza niż wsparcie w obliczu agresji.

1. W preambule⁷ sygnatariusze zadeklarowali wolę „potwierdzenia swojej wiary w fundamentalne prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej [...]; wzmocnienia i zachowania zasad demokracji, wolności osobistej i politycznej, konstytucyjnych tradycji rządów prawa [...]”.

Wszystkie państwa UZE zachowały system demokratyczny i zasady praw człowieka. Starły się upowszechniać te wartości poprzez procesy integracji i wsparcia dla ruchów demokratycznych w państwach trzecich. W 2006 r. wśród 12 państw, które przekazały największy wkład na rzecz Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Demokracji, było czworo pełnoprawnych członków UZE oraz dwoje członków stowarzyszonych⁸. Wsparcie dla demokracji może opierać się także na szkoleniu sił porządkowych i pomocy materialnej⁹: UZE podejmowała takie działania, wspierając Unię Europejską w akcji na rzecz demokratyzacji w Bośni i Hercegowinie (1994–1996). W ramach unijnej administracji miasta Mostar UZE zapewniła kontyngent policyjny. Nieliczny (maksymalnie 182 osoby), wyspecjalizowany kontyngent zajmował się pomocą dla bośniackich i chorwackich sił porządkowych. Szczególny nacisk kładziono na zunifikowanie wieloetnicznych sił porządkowych – w tym kontekście istotne jest, że w operację zaangażowanych było wiele państw¹⁰. Misja osiągnęła

⁷ Wszystkie cytaty z traktatu: *The Treaty on Economic, Social and Collective Self-Defence [The Brussels Treaty]*, <http://www.ena.lu/> (tłumaczenie własne).

⁸ V. Lehman, *United Nations Democracy Fund*, „Dialogue on Globalisation. Fact Sheet”, May 2006.

⁹ P. Burnell, *From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion*, „Political Studies” 2008, Vol. 56, s. 417.

¹⁰ K.M. Osland, *The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, „International Peacekeeping”, Autumn 2004, Vol. 11, Issue 3.

swój cel, a w 1996 r. UZE przekazała kontrolę nad porządkiem publicznym w mieście siłom miejscowym¹¹.

2. Kolejnym celem założycieli Unii Zachodniej było: „Wzmocnić [...] gospodarcze, społeczne i kulturalne więzi, które je łączą; Lojalnie współpracować i koordynować swoje wysiłki na rzecz stabilnej podstawy gospodarczej odbudowy Europy”.

Cel ten nie został zrealizowany w ramach UZE, która nigdy nie miała odpowiednich środków. Było to niemożliwe w pierwszych dekadach po drugiej wojnie światowej, gdyż państwa UZE wyznawały odmienne koncepcje integracji gospodarczej i były założycielami konkurencyjnych ugrupowań: Francja i państwa Beneluksu z Niemcami i Włochami stworzyły w 1951 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), zaś Wielka Brytania współtworzyła w 1960 r. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA). Jednak państwa UZE wypracowały mechanizmy, które sprzyjały jednolitemu i spójnemu wzrostowi gospodarczemu¹².

3. Rządy pięciu państw wyraziły jeszcze jedno zamierzenie: „Podjąć takie kroki, które mogą okazać się niezbędne w przypadku odnowienia polityki agresji w Niemczech”.

Był to kluczowy przepis pod koniec lat 40. XX wieku, najważniejszy element traktatu, a nawet właściwa przyczyna jego zawarcia. W 1948 r. zimna wojna była w fazie początkowej, państwa europejskie odbudowywały się po konflikcie wywołanym przez Niemcy: ochrona bezpieczeństwa w Europie musiała dotyczyć Niemiec – było to jedyne państwo wskazane w traktacie jako potencjalny przeciwnik. Jednak wraz z rozwojem sytuacji międzynarodowej Niemcy Zachodnie stały się nie agresorem, lecz sojusznikiem, i w pierwszej połowie lat 50. dołączyły do zachodniego systemu wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa. Do UZE zostały przyjęte w 1954 r. – rok wcześniej niż do NATO. Wymagało to renegocjacji treści traktatu brukselskiego, którego miejsce zajął zmodyfikowany traktat brukselski. Zmodyfikowany traktat nie wskazywał już potencjalnego

¹¹ <http://www.weu.int/>, 1 sierpnia 2011.

¹² L. Kasprzyk, *Instytucjonalizacja międzynarodowej współpracy gospodarczej* [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 346.

źródła konfliktu – usunięcie tego celu było w istocie deklaracją jego osiągnięcia.

Należy stwierdzić, że deklarowane cele zostały zrealizowane, a UZE była istotną częścią procesów, które do tego doprowadziły w granicach porządku zimnowojennego, aż do upadku ZSRR, kiedy pojawiła się konieczność zmiany porządku strategicznego.

Deklaracja petersberska

W czerwcu 1992 r., w cztery miesiące po podpisaniu traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej, państwa członkowskie UZE zareagowały na tę zmianę ram prawnych integracji w Europie, przyjmując wspólną Deklarację petersberską. Deklaracja była jednocześnie istotną próbą redefinicji standardów zbiorowego bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny i zmianie globalnej równowagi sił.

W Deklaracji podkreślono znaczenie postępów integracji w dziedzinie bezpieczeństwa. W drugiej części – O wzmocnieniu roli operacyjnej UZE – znalazła się decyzja o poszerzeniu kompetencji Unii Zachodnioeuropejskiej. Odtąd jej zadaniem obok wspólnej obrony były także operacje poza terytorium państw członkowskich.

Deklaracja stanowiła przełom w myśleniu o bezpieczeństwie: UZE jako pierwsza organizacja obronna inkorporowała dorobek KBWE i uznała, że bezpieczeństwo zależy nie tylko od kwestii militarnych, ale także od wsparcia humanitarnego, po raz pierwszy zadeklarowano gotowość działania poza własnym terytorium (*out-of-area*): Europa uznała, że bezpieczeństwo ma szerszy wymiar terytorialny i musi uwzględniać sytuację w innych regionach. I w tej kwestii UZE była prekursorem: pierwszym dokumentem NATO dopuszczającym operacje *out-of-area* była Strategia z 2002 r. – aż do zamachów z 2001 r. działalność NATO dotyczyła wyłącznie jego terytorium.

W oparciu o uprawnienia wskazane w Deklaracji petersberskiej Unia Zachodnioeuropejska przeprowadziła sześć istotnych operacji¹³:

¹³ <http://www.weu.int/>, 1 sierpnia 2011.

I. Działania humanitarne i ratunkowe

(1) Wsparcie dla rozminowania Chorwacji – od 1999 r. UZE prowadziła operację po wojnie domowej w byłej Jugosławii, polegającą na wsparciu dla władz Chorwacji w związku z ochroną przed minami przeciwpiechotnymi (rozbijanie, likwidacja, minimalizacja skutków). Nawiązano współpracę z agendą odpowiedzialną za usuwanie min – Chorwackiemu Centrum Działania na rzecz Rozminowywania (CROMAC) zapewniono wsparcie organizacyjne i techniczne¹⁴. CROMAC powstało w lutym 1998 r., więc działanie UZE było odpowiedzią na potrzeby chorwackiej administracji: technicznie skomplikowane, a zarazem kluczowe dla przyszłości i dobrostanu społeczeństwa¹⁵. Choć operacja została sfinansowana przez UE, jej organizatorem była Unia Zachodnioeuropejska, a do udziału wciągnięto także państwa neutralne. Operacja chorwacka odzwierciedla założenia i politykę UZE: służyła upowszechnianiu stabilności i bezpieczeństwa w Europie nie poprzez działania militarne, ale dzięki umacnianiu i wspieraniu demokratycznych władz państwowych, działających na rzecz pokoju i bezpieczeństwa Chorwatów, a także całego regionu.

II. Operacje utrzymania pokoju

(2) „Sharp Guard” – w lipcu 1992 r., a więc już miesiąc po podpisaniu Deklaracji petersberskiej, UZE podjęła się działań na morzu, które miały służyć monitorowaniu i kontroli przestrzegania embarga, nałożonego na Federalną Republikę Jugosławii na mocy kilku rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Bezpośrednią przyczyną decyzji UZE była Rezolucja RB ONZ nr 757 z dnia 20 maja 1992 r., która zakazywała importu towarów z Jugosławii i dostarczania do niej czegokolwiek poza żywnością i dosta-

¹⁴ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 2001, s. 221.

¹⁵ Historia regionalnych oddziałów CROMAC, <http://www.hcr.hr/en/aktualnost-Cijela.asp?ID=1208>, 9 września 2011.

wami medycznymi¹⁶. W sytuacji gdy ruch lotniczy nad Serbią i Czarnogórą, które tworzyły wówczas Federalną Republikę Jugosławii, był ograniczony, istotną potencjalną drogą dostaw do tego państwa stały się drogi wodne – przede wszystkim dostawy do portów nad Morzem Adriatyckim. UZE wysłała wówczas na Adriatyk statki i samoloty patrolowe, przeprowadziła inspekcję prawie 6000 statków, a 1400 doprowadziła do inspekcji w portach. W czerwcu 1993 r. operacja „Sharp Guard” została powiązana z równoległą operacją NATO. Działania na Adriatyku zaraz po zakończeniu zimnej wojny stały się probierzem zamierzeń i możliwości Europy Zachodniej. Operacja „Sharp Guard” ujawniła, że „UZE nie miała woli politycznej ani zasobów wojskowych, które pozwoliłyby jej prowadzić politykę niezależną od USA”¹⁷. W kolejnych akcjach nie podejmowała prób usamodzielnienia, stając się elementem systemu organizacji integracyjnych w Europie, ale nie autonomicznym aktorem.

- (3) Operacja celna na Dunaju. Było to kolejne działanie na rzecz przestrzegania embarga narzuconego przez ONZ: między 1993 a 1996 r. małe siły UZE zajmowały się koordynacją i kontrolą zabezpieczenia Dunaju przed przemytem niedozwolonych towarów (broni) do Jugosławii. Operacja ta objęła pomoc dla regionów na Węgrzech, w Bułgarii i w Rumunii. W latach 90. XX wieku państwa te miały status państw „postkomunistycznych”, ubiegających się dopiero o redefinicję ich pozycji na arenie między państwowej. Wyraziły oficjalną zgodę na pomoc ze strony UZE i uczestniczyły we wszystkich działaniach jej przedstawicieli. Inicjatorem współpracy była UZE, która wystąpiła z propozycją przekazania doświadczeń, wsparcia technicznego i udostępnienia sprzętu. Fakt ten jest

¹⁶ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 757 (1992), <http://www.un.org/documents/sc/res/1992/scres92.htm>, 10 września 2011.

¹⁷ R. Corsini, *The Balkan War. What Role for Airpower?*, „Airpower Journal”, Winter 1995, Vol. 9, Issue 4.

istotny, gdyż pokazuje, że przywódcy europejscy uznali, że taka forma działalności jest najwłaściwsza dla tej organizacji. Operacja naddunajska, podobnie jak działania na Adriatyku, zakończyła się po podpisaniu porozumień z Dayton, kiedy zniesiono embargo. Zarówno sama UZE, jak i państwa naddunajskie uznały, iż akcja spełniła swój cel, jakim było zapobieżenie łamaniu embarga na szlaku dunajskim¹⁸.

- (4) Nadzór stanu bezpieczeństwa w Kosowie. UZE była także zaangażowana w łagodzenie kryzysu w Kosowie w okresie konfliktu między ludnością albańską a serbską. Jeszcze przed interwencją NATO (1999) i wprowadzeniem sił rozjemczych (KFOR), państwa Europy zachodniej próbowały monitorować stan bezpieczeństwa i ogólną sytuację w Kosowie. UE powierzyła Unii Zachodnioeuropejskiej zadanie zbierania i analizy danych, które następnie były przekazywane UE, NATO i OBWE. Operacja UZE ograniczała się do monitoringu: organizacja ta nie została następnie zaangażowana w interwencję humanitarną pod przywództwem NATO. Z drugiej strony zadanie powierzone Unii Zachodnioeuropejskiej było nie tylko kluczowe, ale przede wszystkim wymagało dużych i nowoczesnych zasobów technicznych.
- (5) Operacja zarządzania kryzysowego w Albanii – „MAPE”. Podobnie jak w Kosowie, również operacja zarządzania kryzysowego w Albanii wynikała ze wspólnej decyzji, wydanej przez UE w oparciu o art. J. 4 Traktatu amsterdamskiego; zgodnie z art. J. 7 tego traktatu Rada Europejska mogła powierzyć wykonanie decyzji Unii Zachodnioeuropejskiej¹⁹. Kluczowym elementem zadania było wsparcie restrukturyzacji sił bezpieczeństwa wewnętrz-

¹⁸ D. Brown, *The Role of Regional Organizations in Stopping Civil Wars*, „Air Force Law Review” 1997, Vol. 41.

¹⁹ *Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, www.eurlex.eu, 9 września 2011.

nego w Albanii. Siły UZE zajmowały się doradztwem dla władz oraz organizacją i prowadzeniem szkoleń i treningów dla policjantów. Utworzono dwie szkoły policyjne w Tiranie i Durres, prowadzono szkolenia terenowe. „MAPE” została uzupełniona o pomoc finansową na wyposażenie i infrastrukturę policyjną w Albanii. Operacja (1997–2001) objęła także wsparcie dla albańskich sił porządkowych w okresie, kiedy w Albanii pojawili się liczni uchodźcy z ogarniętego konfliktem sąsiedniego Kosowa. Wykonanie operacji wzbudziło kontrowersje – wielu badaczy kwestionowało jej skuteczność, także w zakresie przygotowania albańskich sił do przejęcia odpowiedzialności za prowadzenie szkoleń i dokształcania. Realizacja operacji „MAPE” nie zapewniła faktycznej skuteczności albańskich sił porządkowych, co zostało udowodnione w czasie kryzysu kosowskiego. Jednakże nie oznacza to całkowitego fiaska operacji UZE – można przyjąć za Seanem Kayem, że „ostatecznie, pomimo wszystkich braków, UZE odpowiedziała na najważniejsze i najtrudniejsze wyzwania w Albanii”²⁰. „MAPE” było próbą niemilitarnej odpowiedzi na niestabilną sytuację w regionie.

- (6) W ramach prawnych dotyczących operacji petersberskich mieści się także omówiona powyżej misja policyjna w Mostarze.

III. Zadania bojowe w ramach zarządzania kryzysowego, w tym wprowadzanie pokoju.

Spośród narzędzi zatwierdzonych deklaracją petersberską przywódcy europejscy nie zdecydowali się przeprowadzić działań bojowych. Wynika to ze splotu wielu okoliczności historycznych, przede wszystkim z technicznego uzależnienia operacji bojowych od sił zbrojnych USA oraz silnych euro-amerykańskich relacji sojuszniczych.

²⁰ S. Kay, *From Operation Alba to Allied Force: Institutional Implications of Balkan Interventions*, „Mediterranean Quarterly”, Fall 1999, Vol. 10, Issue 4, s. 84.

Z drugiej strony podjęcie działań bojowych – nawet w ramach zwalczania kryzysów – jest trudną decyzją polityczną, zarówno ze względów wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W polityce krajowej wymaga akceptacji wyborców, często wsparcia opozycji, dużych nakładów finansowych, wiąże się z zagrożeniem dla życia i bezpieczeństwa wysyłanych wojskowych. W sferze polityki zagranicznej pociąga za sobą naruszenie relacji z innymi państwami lub regionami zainteresowanymi konfliktem. Jeżeli interwencję zbrojną ma podjąć grupa państw lub ugrupowanie integracyjne, konieczne jest pogodzenie ich interesów, często sprzecznych.

Zadania bojowe łączą się także z największym ryzykiem porażki, nieosiągnięcia celu, zwłaszcza jeśli międzynarodowa interwencja nie uzyska poparcia mieszkańców państw, w których podjęto działania, lub uzyska poparcie niewielkiej ich części. Trudno wówczas zdefiniować granicę pomiędzy interwencją pokojową lub humanitarną a działaniami okupacyjnymi, których uzasadnienie i usprawiedliwienie jest jeszcze trudniejsze – zarówno na arenie międzynarodowej, jak i na forum wewnętrznym.

Uwzględniając połączenie dużych trudności wyjściowych, wysokich nakładów i znacznego ryzyka, podjęcie działań trzeciej kategorii operacji petersberskich byłoby trudnym przedsięwzięciem, daleko wykraczającym poza próbę integracji w dziedzinie obrony – jaką było budowanie UZE i poszerzanie zakresu jej działań. Nawet podjęcie niemilitarnych działań na rzecz pokoju, stabilności i demokracji, wymagało trudnych procesów decyzyjnych i uzgodnień, a ich realizacja była owocem ambitnej i odważnej polityki rządów europejskich. Z perspektywy czasu stawianie sobie realistycznych celów okazało się kluczową determinantą działań Unii Zachodnioeuropejskiej.

Patrząc przez pryzmat zarówno podjętych, jak i niepodjętych przez UZE działań petersberskich, można zdefiniować klarowny i jednoznaczny profil tych operacji:

- wszystkie były podejmowane na terenie Europy²¹;
- prawie wszystkie były oparte na decyzjach innych organizacji międzynarodowych;

²¹ Poza kontynentem europejskim prowadzone były przez UZE działania w Za-

- były oparte na kompromisie, prowadzone były za zgodą zainteresowanych państw i angażowały państwa UZE, ale także członków stowarzyszonych, obserwatorów i państwa spoza europejskiego kręgu integracyjnego;
- wszystkie były nieliczne pod względem zaangażowanych sił, ale specjalistyczne, przynajmniej częściowo poświęcone kształceniu i szkoleniu sił wewnętrznych;
- wszystkie były skoncentrowane na umacnianiu demokracji i stabilności, nie zaś na przemianach, przebudowie systemów politycznych i społecznych lub reformach;
- wszystkie stanowiły reakcję na wydarzenia, nigdy nie były wyrazem aktywnej – ani tym bardziej prewencyjnej – polityki na arenie międzynarodowej.

Podsumowując ten zestaw cech, można jednoznacznie ocenić rolę UZE w okresie jej największej aktywności. Z pewnością nie miała ona być samodzielnym aktorem stosunków międzynarodowych – państwa członkowskie decydowały o zaangażowaniu Unii Zachodnioeuropejskiej dopiero wówczas, kiedy zapadły już decyzje w innych forach. Zwykle były to fora szersze (ONZ, NATO, UE), a proces decyzyjny angażował więcej państw. Przed kontrowersjami i zarzutami o nadmierną ingerencję lub naruszenie suwerenności miały też chronić: charakter operacji, koncentracja na kwestiach humanitarnych, ochronie ludności i bezpieczeństwa, unikanie rozwiązań militarnych i stosowania siły.

Po drugie, UZE nigdy nie podejmowała – i nie miała podejmować – działań radykalnych. *Casus Kosowa* pokazuje, że państwa zachodnioeuropejskie zrzeszone w NATO były skłonne podjąć takie działania w sojuszu z USA, jednakże Unii Zachodnioeuropejskiej powierzono w tym czasie zadanie technicznie wysublimowane, natomiast pozbawione bezpośredniego wymiaru militarnego. W ten sposób UZE stała się jedną z istotnych form kompromisu między

toce Perskiej w latach 80., których omówienie nie mieści się w zakresie artykułu, gdyż nie były one prowadzone w granicach prawnych zdefiniowanych przez Deklarację petersberską.

wolą osiągnięcia pozycji mocarstwowej przez jednoczące się państwa UE a ich niechęcią do zwiększania budżetów wojskowych.

Po trzecie, Unia Zachodnioeuropejska zawsze była skoncentrowana na wsparciu dla demokratycznych struktur zainteresowanych państw: celem było wzmocnienie, a nie przebudowa państw trzecich. Również ta cecha dowodzi ograniczonego zakresu zamierzeń politycznych, jaki powierzono UZE.

Po czwarte wreszcie, działalność UZE po zakończeniu zimnej wojny była skoncentrowana na całym kontynencie europejskim, ale nie tylko na państwach członkowskich. W dużej mierze aktywność tej organizacji była wręcz poświęcona nieczłonkowskim państwom europejskim. Cecha ta wynika z założenia, że bezpieczeństwo w Europie jest procesem współzależnym i kraje będące członkami UE i UZE są współodpowiedzialne za sytuację w innych sąsiednich regionach.

Działania operacyjne UZE odzwierciedlały rolę, jaką przypisały jej państwa członkowskie: bez rozmachu i wielkich kosztów. Były to działania spójne zarówno pod względem założeń politycznych, jak i ich realizacji. Deklaracja petersberska stanowiła odważną decyzję o polityczno-strategicznej zmianie po zimnej wojnie, a jej realizacja dowodzi, że UZE nie była organizacją martwą i beczynną, za jaką często uchodzi. Deklaracja została podjęta wcześniej niż analogiczne postanowienia w organizacjach o większym znaczeniu międzynarodowym – NATO i UE. Ta różnica nie jest przypadkowa.

W następnej części tekstu postaram się rozważyć, dlaczego istnienie organizacji o tak skromnym zakresie działalności praktycznej, ale tak znacznej warstwie deklaratywnej, było państwom europejskim potrzebne, pomimo iż jej formalne kluczowe zadanie – wzajemne zapewnienie bezpieczeństwa państwom członkowskim – było *de facto* realizowane przez Organizację Paktu Północnoatlantyckiego.

Znaczenie Unii Zachodnioeuropejskiej dla całego integracyjnego systemu bezpieczeństwa w Europie

Opisane praktyczne i operacyjne działania Unii Zachodnioeuropejskiej tylko częściowo odzwierciedlają jej rolę i znaczenie. Aby zrozumieć, jaką funkcję spełniła UZE, należy przyrzeć się jej w kontekście historii integracji w dziedzinie bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, uwzględniając ogólne procesy związane z europejską i euroatlantycką integracją w tej dziedzinie. Czasami funkcjonalne było wyszukiwanie i wypróbowywanie rozwiązań w organizacji ściśle powiązanej z istotnymi instytucjami na tej arenie – NATO i UE – ale jednak samodzielnej, której działania nie musiały mieć bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach prawnych i strategii kluczowych aktorów.

Proces integracji europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa

Analiza integracji na rzecz samodzielnego – bez udziału USA – systemu bezpieczeństwa w Europie Zachodniej musi zacząć się od Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Wraz z Europejską Wspólnotą Polityczną (EWP) EWO stanowiła ambitną koncepcję. Projekt traktatów z 1953 r. zakładał utworzenie częściowo wspólnotowionych sił zbrojnych i federalizację polityki zagranicznej²². Ten plan został odrzucony jako nadmiernie federalistyczny przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, a pozostałe państwa członkowskie EWWiS zrezygnowały z pracy nad jego założeniami, koncentrując się na programie integracji gospodarczej, podczas gdy „nieudana próba utworzenia w latach 1952–1954 EWO i EWP na długie lata pozbawiła państwa członkowskie wspólnot możliwości prowadzenia w ich ramach wspólnej polityki zagranicznej”²³.

²² R. Dwan, *Jean Monnet and the European Defense Community, 1950–54*, „Cold War History”, April 2001, Vol. 1, Issue 3, s. 147.

²³ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej...*, s. 34.

Integracja w Europie po 1945 r. rozwijała się etapami. W miarę pogłębiania i rozszerzania projektu skoncentrowanego na gospodarce stawało się oczywiste, że proces ten znamionuje historyczną przemianę Europy i nowy paradygmat stosunków oraz organizacji międzynarodowych, integracji i suwerenności państwowej, a także bezpieczeństwa w skali kontynentalnej. Przy ogromnej skuteczności instytucji powstających w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej zrozumiałe było tworzenie mechanizmów chroniących tę organizację przed zagrożeniami wewnętrznymi w postaci sprzeciwu któregoś z państw członkowskich wobec kolejnego etapu integracji.

Jednym z takich mechanizmów było renegocjowanie traktatu i poddawanie go ponownie pod proces ratyfikacji w kraju, w którym został odrzucony (*casus* traktatu z Maastricht w Danii, traktatu z Nicei w Irlandii). Inny mechanizm to przesuwanie zbyt kontrowersyjnych spraw do poziomu uzgodnień międzyrządowych (II i III filar UE wg traktatu z Maastricht) lub poza strukturę wspólnotowo-unijną (układ z Schengen) – również w formie „wzmocnionej współpracy” (unia gospodarczo-walutowa). W ten sposób państwa członkowskie „oswajały problemy”, które mogły być zbyt kontrowersyjne, obciążone zbyt wieloma sprzecznymi interesami lub zbyt blisko powiązane z suwerennością. W rezultacie część z tych „kłopotliwych” dziedzin z czasem została włączona do głównego nurtu integracji: np. polityka imigracyjna i azyłowa przeniesiona z filaru III (międzyrządowego) do I (wspólnotowego) traktatem z Amsterdamu²⁴.

Kwestie związane z obronnością spełniały wszystkie warunki predestynujące je do takiego właśnie odsunięcia poza główny, wspólnotowy nurt, gdyż:

- budziły ogromne kontrowersje ze względu na ściśle powiązanie z kwestią suwerenności i narodowego bezpieczeństwa;
- musiały wiązać liczne i zróżnicowane interesy państw członkowskich;
- w okresie zimnej wojny ta problematyka była uporządkowana w ramach NATO, wspólnie z USA i tworzenie nowych gremiów bez udziału supermocarstwa mogło spotkać się ze sprzeciwem

²⁴ *Traktat z Amsterdamu...*

w Ameryce oraz w państwach będących najbliższymi sojusznikami Stanów, również po upadku komunizmu samodzielna europejska polityka obronna wywoływała rozbieżności między sojusznikami we Wspólnotach.

Dlatego zagadnienia związane z obronnością zostały wyprowadzone do odrębnej organizacji, której problemy i kontrowersje nie miały wpływu na stan integracji europejskiej. Państwa członkowskie UZE wypracowywały mechanizmy współpracy (np. oparcie integracji o uzgodnienia międzyrządowe, operacje petersberskie, profil działań operacyjnych), które następnie były włączane w działania Wspólnot/Unii Europejskiej. Początkowo (w Jednolitym akcie europejskim) było to stwierdzenie, iż „Wysokie Umawiające się Strony [...] są gotowe do osiągnięcia ściślejszej koordynacji swoich stanowisk dotyczących aspektów politycznych i gospodarczych bezpieczeństwa”, co miało nie stanowić zagrożenia dla integracji w ramach UZE i NATO²⁵. Następnie (na etapie Traktatu z Maastricht) państwa członkowskie wprowadziły „wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa” jako jedną ze sfer działalności UE, podczas gdy kwestie związane bezpośrednio z obronnością pozostały w kompetencji UZE (cały czas jako organizacji odrębnej, choć stanowiącej integralną część rozwoju UE), do której w art. J. Unia Europejska (nie Wysokie Umawiające się Strony) zwróciła się o opracowanie i wykonywanie decyzji i przedsięwzięć Unii mających wpływ na kwestie obronne²⁶. Traktat z Amsterdamu przeniósł operacje petersberskie do zadań UE²⁷, lecz ich wykonanie nadal powierzano UZE. Dopiero traktat lizboński przyniósł pełne zobowiązanie do wzajemnej pomocy: „W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”²⁸, tym sa-

²⁵ *Jednolity Akt Europejski*, www.eurlex.eu, 16 września 2011.

²⁶ *Traktat o Unii Europejskiej*, www.eurlex.eu, 16 września 2011.

²⁷ *Traktat z Amsterdamu...*

²⁸ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, www.eurlex.eu, 17 września 2011, art. 42.7.

mym przenosząc kluczowe zadanie Unii Zachodnioeuropejskiej (wynikające z art. V zmodyfikowanego traktatu brukselskiego) do głównego nurtu integracji europejskiej.

W ten sposób w momencie wejścia w życie traktatu lizbońskiego Unia Zachodnioeuropejska rzeczywiście spełniła swoją podstawową funkcję, jeśli zdefiniujemy ją jako zachowanie i rozwijanie dorobku samodzielnej europejskiej integracji obronnej do czasu, kiedy kluczowa organizacja głównego nurtu – Unia Europejska jako następczyni Wspólnot – będzie gotowa do jego przejęcia. W chwili, gdy państwa członkowskie UE podjęły decyzję o wprowadzeniu tego obszaru do kompetencji wspólnotowych, miały możliwość oparcia się na określonych doświadczeniach i wypracowanych politykach, nie było natomiast potrzeby budowy całej struktury od początku.

Relacje euroatlantyckie

Kolejnym z obszarów kontrowersji związanych z integracją w dziedzinie obronności były relacje euroatlantyckie. Uległy one zasadniczej zmianie po 1989 r. i można je rozważać w rozbiciu na okres konfliktu z komunizmem i okres pozimnowojenny.

W czasie zimnej wojny postawa USA wobec państw Europy Zachodniej była kluczowa dla bezpieczeństwa w Europie, ponieważ Stany Zjednoczone były jedynym supermocarstwem obozu kapitalistycznego zdolnym do przeciwstawienia się ZSRR i co najmniej zrównoważenia jego potencjału – najpierw zarówno militarnego, jak i gospodarczego, w późniejszym czasie przede wszystkim w zakresie wojskowości.

Gwarancją obecności USA w Europie i ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo kapitalistycznych państw europejskich było NATO. Sojusz, kluczowy dla krajów europejskich, był także istotny dla Stanów Zjednoczonych, które dzięki NATO mogły być pewne, że nie staną się samotnym supermocarstwem. USA starały się uczestniczyć w zachodnich inicjatywach obronnych, aby utrzymać stabilność euro-amerykańskiego sojuszu i nie dopuścić do powstania alternatywnej potęgi w bloku zachodnim.

Istotną lekcją na temat postawy USA wobec inicjatyw niezgodzonych z Waszyngtonem był kryzys sueski (1956). Mimo początków

zimnej wojny i ostrej konfrontacji między Wschodem a Zachodem (wojna w Korei dobiegła końca trzy lata wcześniej; równolegle trwał konflikt w Indochinach, w który Stany Zjednoczone angażowały się jako sojusznik Francji – w latach 50. XX wieku płaszczyźnie politycznej, ale udział militarny USA w Indochinach–Wietnamie wydawał się coraz bardziej nieunikniony)²⁹, Amerykanie odmówili wsparcia swoim sojusznikom, którzy bez ustaleń z partnerem zza Atlantyku podjęli działania zbrojne w obronie interesów kolonialnych.

Państwa Europy Zachodniej zdawały sobie sprawę z trudności związanych z próbą tworzenia odrębnych instytucji międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa. Brak wsparcia Amerykanów mógł oznaczać porażkę nie tylko organizacji, ale całego projektu, z którym byłaby związana, zaś negatywne reakcje USA mogły pociągnąć za sobą decyzję o ograniczeniu gwarancji dla Europy Zachodniej w ramach NATO. Dlatego UZE nie mogła wykraczać poza ustalone granice autoryzowane przez Amerykanów.

Z drugiej strony ani Europa Zachodnia, ani Stany Zjednoczone nie zamierzały petryfikować pełnego uzależnienia UE od USA w kwestiach obronnych, ani w okresie zimnej wojny, ani po upadku ZSRR. Zwłaszcza po zamachach z 11 września 2001 r. Amerykanie uznali za konieczną redefinicję strategii, aby dowartościować inne rejony i zmniejszyć zaangażowanie i odpowiedzialność w Europie – choć intencją waszyngtońskich przywódców nie była rezygnacja z silnej pozycji wobec państw europejskich i pewnego sojuszu opartego na najsilniejszych gospodarkach świata, jakim jest NATO.

Ponownie przydatnym i korzystnym rozwiązaniem mogło okazać się przetestowanie dobrej woli i możliwości kooperacji obu stron w organizacji, która nie odgrywała kluczowej roli – nie mogła zatem w żadnym razie zostać uznana za zagrożenie dla Traktatu północnoatlantyckiego. UZE nie miała odegrać samodzielnej roli, miała stać się polem do testowania relacji – np. w operacjach takich jak „Sharp Guard”, ukazujących trudności we współpracy między NATO

²⁹ *Najnowsza historia świata*, red. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc, t. 1: 1945–1963, Kraków 2000, s. 184–204.

a organizacjami zachodnioeuropejskimi i pozwalających formułować wnioski dotyczące ulepszenia współdziałania.

Po upadku komunizmu znaczenia nabrały także relacje między USA a byłymi państwami bloku wschodniego. Kraje te wyzwoliły się z dominacji Związku Sowieckiego i potrzebowały gwarancji bezpieczeństwa. Wspólnoty Europejskie były postrzegane jako obszar potężny gospodarczo, ale politycznie i militarnie słaby. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej były zdecydowane zwrócić się o gwarancję bezpieczeństwa do Stanów Zjednoczonych, a dla ich uzyskania skłonne były przyjąć silne zobowiązania sojusznicze: wśród państw stowarzyszonych – a później członkowskich – Wspólnot i Unii Europejskiej wzmocnieniu uległa grupa państw ściśle związanych z USA.

Najbliższym sojusznikiem Waszyngtonu w Europie była Wielka Brytania, ale w ostatniej dekadzie XX i pierwszej dekadzie XXI wieku jej stanowisko uległo wzmocnieniu, gdy w kręgu wspólnotowym znalazły się państwa postkomunistyczne, których ambicją było zachowanie jak najsilniejszej lojalności wobec USA. Obawiały się one, że budowa odrębnego systemu bezpieczeństwa – poza sprawdzonym NATO i bez udziału Amerykanów – może prowadzić do rozdrobnienia i osłabienia obozu zachodniego, do którego chciały dołączyć.

Dlatego właśnie inicjatywa Wspólnot dotycząca polityki zagranicznej i obronnej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku (II filar UE) była niedookreślona i mało radykalna – aby ciągły postęp integracji w dziedzinie gospodarczej nie był hamowany wątpliwościami i różnicami interesów związanymi z bezpieczeństwem narodowym i stosunkami międzynarodowymi. Jednocześnie te państwa, które były gotowe i zdecydowane na nową inicjatywę, w tym zakresie podjęły zobowiązania w ramach Deklaracji petersberskiej, minimalizując ryzyko z nią powiązane. Oczywiście UZE przez cały czas była otwarta na inne państwa europejskie, chętne i zdolne do podjęcia współpracy.

Rozwój terytorialny i relacje z państwami neutralnymi

Wśród państw, które uczestniczyły w procesie integracji, ale dla których współpraca w sprawach obronnych stanowiła polityczny problem, były państwa neutralne. Istota zagadnienia dotyczyła dylematu, czy integracja w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego państwa nie jest sprzeczna z polityką neutralności.

Zagadnienie to wiąże się z definiowaniem neutralności. Nikt nie kwestionuje praw państw neutralnych do podejmowania wszelkich – nawet militarnych – działań obronnych w przypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa, suwerenności, integralności. Jednakże trudniejszym problemem są relacje państw neutralnych z międzynarodowymi organizacjami obronnymi, które odnoszą się w swych dokumentach założycielskich nie do realnych, ale potencjalnych zagrożeń. Choć zarówno NATO, jak i UZE określały się jako instytucje *stricte* defensywne, nie można ich uznać za narzędzie obrony – raczej budowy systemu zabezpieczeń. Wśród różnych koncepcji pojmowania neutralności w państwach skandynawskich wypracowano między innymi ideę „państwa wolnego od sojuszy”³⁰ – którego neutralność bazowałaby na odmowie udziału w jakichkolwiek sojuszach międzynarodowych zajmujących się bezpieczeństwem i obronnością.

Kwestia ta stała się jeszcze bardziej skomplikowana po przełomie 1989 r., kiedy zabrakło jednoznacznej i bezpośredniej definicji zagrożenia, pojawiły się bardziej wieloznaczne i złożone niebezpieczeństwa, a w koncepcji operacji petersberskich UZE i operacji *out-of-area* NATO państwa zachodnie zredefiniowały swoje pojęcie bezpieczeństwa, obejmując nim również problemy regionów i państw sąsiednich.

Dla krajów neutralnych powiązanie z sojuszami militarnymi stanowiłoby naruszenie ich założeń strategicznych. Włączenie tej problematyki w główny nurt integracji uniemożliwiłoby części krajów pełny udział w integracji innych dziedzin, natomiast utrzymanie

³⁰ D. Popławski, *Neutralność jako podstawa zinstytucjonalizowanej współpracy wielostronnej w Europie*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej...*, s. 87–91.

Wspólnot i odrębnej organizacji bezpieczeństwa pozwoliło na budowę mechanizmów współpracy w kontrowersyjnych dziedzinach przy otwartości głównego nurtu na rozszerzenie. Dla państw, które dołączyły do UE w 1995 r., kluczowe było, że przystępują do organizacji gospodarczej bez wymiaru wojskowego. Już jako członkowie państwa te starały się łagodzić proces włączania kwestii militarnych w integrację³¹. Sprawdzenie rozwiązań w ramach UZE (w formie działań na rzecz bezpieczeństwa w innych rejonach, później – faktycznych zobowiązań do wzajemnej obrony terytorialnej) pozwoliło państwom neutralnym zaakceptować koncepcję udziału w systemie bezpieczeństwa zbiorowego, ale nawet w traktacie lizbońskim znajduje się klauzula, która ma chronić neutralność: art. 42.7 o wzajemnej pomocy w razie ataku ze strony państwa trzeciego zamyka stwierdzenie, iż wspólna polityka obronna „nie ma wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich”³².

System różnych rodzajów członkostwa w UZE

Tak jak współcześnie stosowana polityka „wzmocnionej współpracy” integracja w ramach UZE była zawsze procesem otwartym dla nowych państw. Aby ułatwić im pogodzenie odrębnych interesów utworzono skomplikowany system różnych rodzajów członkostwa. Powstał on w latach 90. XX wieku i funkcjonował do końca istnienia UZE, choć w 2002 r. podjęto decyzję o zamrożeniu zmian statusu członkowskiego w związku z zaawansowaniem procesu łączenia dorobku Unii Zachodnioeuropejskiej i UE.

Pierwszy rodzaj to członkostwo pełne. W momencie rozwiązania UZE w 2010 r. dotyczyło ono dziesięciu państw, które należały zarówno do Unii Europejskiej, jak i do NATO. Kraje te przyjęły pełne zobowiązania w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej i miały pełne

³¹ L.C. Ferreira-Pereira, *The Militarily Non-Allied States in the Foreign and Security Policy of the European Union: Solidarity 'ma non troppo'*, „Journal of Contemporary European Studies” April 2005, Vol. 13, No. 1, s. 21–37.

³² *Wersja skonsolidowana Traktatu...*

prawa udziału w procesach decyzyjnych. Pozostałe kategorie członkostwa określały możliwość udziału w części lub wszystkich obradach związanych z UZE z ograniczonymi prawami decyzyjnymi. Udział tych państw w operacjach i działaniach UZE uzależniony był od ich woli i zgody pełnoprawnych członków:

- członkowie stowarzyszeni: europejskie państwa NATO, które własną decyzją lub z powodu niespełnienia warunków nie należały lub jeszcze nie należały do UE;
- obserwatorzy: kraje członkowskie UE, które ze względu na charakter swej polityki obronnej nie przystąpiły do NATO i nie chciały stać się pełnymi członkami UZE (wyjątkiem w tym gronie była Dania, należąca zarówno do UE, jak i NATO);
- partnerzy stowarzyszeni: państwa ubiegające się o członkostwo zarówno w NATO, jak i w Unii Europejskiej.

System ten spełniał dwie funkcje. Godził opisane interesy z próbą włączenia do integracji militarnej państw o innej strategicznej wizji bezpieczeństwa oraz pozwalał na nawiązanie współpracy z państwami, które jeszcze nie spełniły warunków pełnego członkostwa. Pełne członkostwo było uzależnione od udziału w organizacjach głównego nurtu, co dowodzi ścisłego powiązania UZE z Unią Europejską i NATO – w istocie to ich polityka rozszerzenia decydowała o członkostwie w UZE.

Dzięki temu Unia Zachodnioeuropejska stała się polem próbnym dla państw neutralnych w zakresie mechanizmów budowania sojuszy. O efektywności tej metody może świadczyć fakt, że już w pierwszej połowie lat 90. XX wieku państwa neutralne uczestniczyły w operacjach petersberskich, a pod koniec XX wieku w operacji rozminowywania Chorwacji neutralna Szwecja była państwem wiodącym. Dowodem efektywności polityki budowania mechanizmów integracyjnych w UZE jest także włączenie jej dorobku do *acquis communautaire* UE na mocy traktatu lizbońskiego, co stało się bezpośrednią przyczyną zakończenia misji i rozwiązania Unii Zachodnioeuropejskiej w 2010 r.

Podsumowanie

Osiągnięcia UZE można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: realizacji celów, które założyły dla tej organizacji jej traktaty założycielskie i strategiczne dokumenty, oraz wykonania funkcji, które miała ona spełniać dla państw członkowskich.

Należy uznać, że wszystkie założone cele traktatowe zostały osiągnięte, a w sytuacji zmiany uwarunkowań międzynarodowych UZE okazała się zdolna i gotowa do przebudowy i przystosowania swojej strategii. Była ona zawsze skutecznie wprowadzana w życie, z korzyścią dla samej organizacji, państw członkowskich, zainteresowanych państw trzecich, a także innych ugrupowań integracyjnych (często o dużo donioślejszej roli w historii Europy), pomimo iż prawie nigdy nie oznaczało to odgrywania roli decydującej dla bezpieczeństwa w Europie ani nawet roli samodzielnej.

Unia Zachodnia/Unia Zachodnioeuropejska stanowiła jedynie element układu organizacji i procesów integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Nie można oceniać jej dorobku w oderwaniu od realiów – konkurencji między dwoma supermocarstwami, dominacji USA w świecie zachodnim i postępu integracji gospodarczej. Państwa członkowskie UZE definiowały jej cele i zakres jej działalności: ograniczony i służebny wobec szerszych procesów integracyjnych głównego nurtu. Bez Unii Zachodnioeuropejskiej konieczna byłaby rezygnacja z prób objęcia kooperacją polityki bezpieczeństwa albo włączenie jej dużo wcześniej do Wspólnot – a żadne z tych rozwiązań nie byłoby równie efektywne i realistyczne jak mechanizm oparty na UZE. Na wąskim polu działalności tej organizacji integrujące się państwa europejskie wypracowywały metody i środki pozwalające na integrację w tej wrażliwej dziedzinie, skuteczną, a jednocześnie akceptowalną zarówno dla Europy Zachodniej, jak i USA, postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej i krajów neutralnych – na tym właśnie polegało zadanie UZE.

Jeżeli przyjmiemy tak wyznaczone pole aktywności UZE jako ramy analizy jej dokonań, oczywiste staje się, że Unia Zachodnioeuropejska miała inne znaczenie niż militarna organizacja defensywna; ponieważ tę funkcję pełniło NATO, pozorna „słabość” i „brak znaczenia” UZE

były w istocie jej atutem i pozwoliły jej odegrać istotną rolę w wielotorowym procesie integracji europejskiej, a jej rozwiązanie *de facto* – zgodnie z deklaracją przywódców państw członkowskich – było skutkiem i miarą jej największego i najważniejszego osiągnięcia. Okazało się, iż po traktacie lizbońskim UZE stała się na europejskiej scenie międzynarodowej niepotrzebna, właśnie dlatego, że rzeczywiście zrealizowała swoje cele i spełniła swoją historyczną misję.

Małgorzata Madej

Western European Union – a Success or a Failure

The paper is an attempt to summarise the history of the Western European Union which was dissolved in 2010 from a different perspective that was applied to this organisation so far: without focusing on lofty declarations, so frequent in its development, but looking at the actually accepted legal acts and actually completed actions in Europe. This offers an insight into the European defence integration process as a functional element of a broader process and not an independent global-arena project. This context allows a more moderate assessment of achievement of WEU, perceived often as an entirely unsuccessful organisation. The approach I propose the Western European Union is a self-limiting organisation which acts only as a supplementation of greater and more significant projects, but an organisation which in effect achieved its objective as defined by interests of its member states.