

DONATA ROSSA-KILIAN

AMW GDYNIA

**DUŃSKA POLITYKA ZAGRANICZNA
I BEZPIECZEŃSTWA
A KONCEPCJA „MAŁYCH PAŃSTW”**

Początkowo ekonomiczna integracja Europy po II wojnie światowej przybierała stopniowo formę coraz ściślejszej współpracy najpierw na płaszczyźnie politycznej, a ostatecznie militarnej. Wraz z podpisaniem traktatu z Maastricht w 1992 r. zinstytucjonalizowano obszary współpracy, a tzw. drugim filarem Unii Europejskiej stała się Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), której głównym celem oraz zadaniem jest utrzymanie bezpieczeństwa. Państwa członkowskie UE aktywnie budują i popierają rozwój tego obszaru – z jednym wyjątkiem: Danii. Kraj ten od momentu wstąpienia do EWG był nastawiony pragmatycznie i funkcjonalnie do postępującej integracji, zatem skupiał się na współpracy ekonomicznej. Jednak wraz z rozwojem organizacji integracyjnych w Europie Dania została zmuszona do zaangażowania się również w inne dziedziny, w tym w obronność. Duży wpływ na postawę tego kraju miała i nadal ma postawa społeczeństwa, w większości bardzo sceptycznie podchodzącego do zacieśniającej się współpracy w Europie.

Cechą charakterystyczną międzynarodowych systemów politycznych jest różnica wpływów, jakie poszczególne państwa mogą wzajemnie na siebie wywierać. Mimo że formalnie wszystkie niezależne państwa są równe, istnieją między nimi znaczne rozbieżności, jeśli porównamy ich oddziaływanie na arenę międzynarodową. Te rozbieżności prowadzą do kategoryzacji państw.

Najwyraźniejszy podział, który dokonał się po II wojnie światowej, to podział na „małe państwa” oraz „supermocarstwa” (Rosja, USA). Nie jest on jednak wystarczający, ponieważ opiera się na skrajnościach. Należy zatem wyróżnić jeszcze „państwa średniej wielkości”, takie jak Japonia, Kanada, Brazylia, Indie czy Australia, oraz „mikropaństwa”, do których zaliczymy dużą grupę krajów powstałych w wyniku dekolonizacji.

Pomimo wieloletniego funkcjonowania pojęcia „małe państwo” w dyskursie politycznym, istnieje problem z jego definiowaniem. Punktem wyjścia do określenia pochodzenia terminu „małe państwo” jest publikacja amerykańskiej uczzonej Annette Baker Fox *The Power of Small States*, wydana w roku 1959. Mimo wielu pionier-

skich postulatów, stanowiących niewątpliwie o zaletach książki, pomija ona perspektywę historyczną, a amerykańskie pochodzenie pisarki oraz wąska wiedza o europejskich systemach politycznych skutkują bardzo subiektywnym ujęciem problemu. Mimo to książka ta stała się źródłem dyskusji o małych państwach, a także inspiracją dla wielu badaczy. Pierwszym, który podjął się próby zdefiniowania pojęcia „małe państwo”, był Robert O. Keohane. Krytykował on wizję Rothsteina opierającą się na koncepcji systemów bipolarnych, argumentując, że w sytuacji, gdy II wojna światowa wykształciła dwa supermocarstwa, wszystkie pozostałe państwa musiałyby zostać zakwalifikowane jako „małe”. Keohane zaproponował, aby przyjąć za kryterium „zdolność państwa do utworzenia strefy wpływów w systemie międzynarodowym”¹. Zaletą tej koncepcji jest fakt, iż to kryterium nie ogranicza się tylko do bezpieczeństwa, ale ogarnia wszystkie inne obszary polityki zagranicznej. Mankament natomiast stanowi pojęcie „wpływu” jako podstawowe, bowiem trudno jest je zobiektywizować. Jednak ani Keohane, ani inni uczeni nie zdołali wyczerpać tematu i sformułować definicji, która stałaby się powszechnie obowiązująca.

Duńskie publikacje na ten temat ukazały się zbyt późno, kiedy dyskusja o małych państwach przygasła, w związku z czym nie wywarły wpływu na jej kształt. Jest to o tyle zaskakujące, że Ole Karup Pedersen zaprezentował wnikliwe badania nad tą kwestią, wyróżniające się nowym podejściem – skoncentrował się bowiem bardziej na aspektach ekonomicznych niż na problemie bezpieczeństwa. W latach siedemdziesiątych wydano książkę przełomową w dziedzinie teorii małych państw – *Survival of Small States* Davida Vitala. Autor ten zaproponował trzy koncepcje definicji w trzech różnych kontekstach międzynarodowych – „wielkie mocarstwa” (*great powers*), „średnie mocarstwa” (*middle powers*) oraz „małe państwa” (*small states*)². Nie miał problemów ze zdefiniowaniem wielkich mocarstw, natomiast dwa pozostałe pojęcia przysporzyły mu trudności. Nie podał zatem klarownej definicji, ograniczył się do propozycji wspólnego paradygmatu – państwa reprezentatywnego dla swojej klasy. Mówiąc o potencjale małych państw, wskazywał na dwa istotne pojęcia – „wrodzone” oraz „warunkowe” wartości i potencjał. Wrodzone to narodowe, wewnętrzne, które zawsze będą mniej ważne niż warunkowe – międzynarodowe, przejawiające się w zdolności małego państwa do mobilizacji sił i środków na rzecz instytucji ponadnarodowych. Dotychczas spotykaliśmy się z raczej ogólnikowym ujęciem problemu, podczas gdy koncepcja paradygmatu Vitala stanowi pierwszą ważną próbę sprecyzowania terminu „małe państwo”. Mamy zatem do czynienia z paradoksem – pojęcie „małych państw” funkcjonuje, nie istnieje jednak jasna jego definicja. Jednym z głównych krytyków w tej dyskusji jest Niels Amstrup. Wskazuje on na błędne według niego skupianie się na kwestiach przetrwania, co w przypadku Danii nie jest jakimkolwiek problemem. Celnie natomiast podkreśla kwestię polityki zagranicznej prowadzonej przez małe państwa, która chociaż jest czynni-

¹ Tłumaczenie własne na podstawie: W. Christmas-Møller, *Some thoughts on the scientific applicability of the small state concept: a research history and discussion*, [w:] O. Höll, *Small States in Europe and Dependence*, Wiedeń 1983, s. 38.

² H. Branner, *Småstaters udenrigspolitik*, Kopenhaga 1982, s. 14.

kiem różniącym je, nie musi stanowić wspólnego dla nich kryterium: „Pomimo wyraźniej liczby podobieństw wśród porównywanych państw ich polityka zagraniczna różni się”³.

Wydaje się, że małe państwa są bezsilne, zmuszone do prowadzenia polityki dopasowania się. Jednakże nie jest to do końca prawdą. Upadek żelaznej kurtyny doprowadził do sytuacji, w której zmniejszające się napięcie pomiędzy dwoma supermocarstwami stworzyło warunki sprzyjające rozwojowi niezależności i poszerzaniu wpływów małych państw. Przykładem takiego zachowania może być Dania.

Mówiąc o Danii jako o małym państwie, należy spojrzeć z perspektywy militarnej oraz ekonomicznej.

Militarnie Dania jest państwem o niewielkim potencjale, niewystarczającym do samodzielnej obrony. Niewątpliwym atutem natomiast jest jej położenie nad cieśninami bałtyckimi, które w razie konfliktu zbrojnego pozwala kontrolować żeglugę na Bałtyku. W dyskusji o duńskiej polityce obronnej od dawna pojawia się następujący argument: korzyścią z utrzymania jednostek militarnych w gotowości jest dla małego państwa możliwość wykorzystania owego potencjału jako sposobu utrzymania równowagi sił w razie konfliktu międzynarodowego. Małe państwa, w tym Dania, mogą opowiedzieć się po którejś ze stron konfliktu, zyskując tym samym rozstrzygające znaczenie. Widać to doskonale na przykładzie NATO, do którego Dania – doświadczona przez brak sojuszników w czasie II wojny światowej – przystąpiła już w roku 1948. Zagwarantowała sobie w ten sposób, że już nigdy nie dojdzie do sytuacji, kiedy duńskie jednostki będą zmuszone walczyć samotnie. Poprzez członkostwo w NATO Dania rozpoczęła okres ścisłej współpracy z USA (co później będzie miało istotne znaczenie dla kształtu duńskiej polityki bezpieczeństwa ostatniej dekady w ramach UE). Jednak nie tylko USA okazały się sojusznikiem Danii – zaledwie 15 lat od zakończenia II wojny światowej, w 1961 r. Dania nawiązała współpracę z ówczesnym RFN, dając początek tzw. Północnomorskiemu komando⁴. Zakładano, że wszystkie duńskie siły razem z niemieckimi i szlezwicko-holsztyńskimi w razie konfliktu będą działać wspólnie. Tymczasem w czasie pokoju powstała grupa sił lądowych oraz powietrznych z kwaterą w Karup na wschodzie Półwyspu Jutlandzkiego. Widać wyraźnie w owej polityce ukierunkowanie na Zachód, nie należy jednak zapominać o Wschodzie i Rosji. W tym przypadku Dania wybrała taktykę „niewychylania się”.

Z perspektywy ekonomicznej Dania to państwo o wysokim PKB, jednak o wysokiej wrażliwości i zależności ekonomicznej. Jest to spowodowane właśnie statusem małego państwa, prowadzącego wymianę handlową według określonego wzoru, uzależniającego od innych państw – średnich i supermocarstw. Punktem wyjścia jest zasobność w surowce mineralne, która w większości małych państw jest bardzo uboga i zmusza do wysokiego poziomu importu. By finansować import, należy zdobyć środki z eksportu – jest to trudne zadanie dla małego państwa, które ze względu na niewielki rynek wewnętrzny z reguły nie ma szans na rozwinięcie przemysłu i musi skupić się na produkcji rolnej bądź specjalizować w jednej gałęzi

³ Tamże, s. 46.

⁴ Tamże, s. 26.

przemysłu. Obie te drogi powodują, że pogłębia się zależność małego państwa, czego przykładem może być Dania.

Przedłużeniem teorii małych państw jest teoria bezwarunkowej adaptacji, która zakłada, że ich polityka zagraniczna skazana jest na przystosowanie się do międzynarodowego środowiska, w którym funkcjonują. Ważne w tym kontekście jest podejście małych państw do zagadnień integracji. Według Mortena Kelstrupa w przypadku Danii mamy do czynienia z polityką „niechętniej integracji”, polegającą na przystąpieniu do systemu integracyjnego z jednoczesnym unikaniem niepożądanych postanowień⁵.

W literaturze przedmiotu spotykamy się z wyraźnym podziałem powojennej duńskiej polityki bezpieczeństwa na dwa okresy: pierwszy to lata 1945-1989, a drugi liczony jest od zakończenia zimnej wojny do dziś. Te granice wynikają z oczywistej zmiany tej polityki w wymienionych okresach.

Od zakończenia II wojny światowej do roku 1989 duńska polityka bezpieczeństwa skupiała się na pięciu płaszczyznach:

1. Wymiar uniwersalny

Podstawowym hasłem była integracja, obejmująca cały świat, przyczyniająca się do wytworzenia wspólnego poczucia bezpieczeństwa. Główna organizacja to ONZ, a gwarantem międzynarodowego pokoju miał być porządek prawny.

2. Wymiar atlantycki

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywała na NATO. Dania jest jedynym europejskim członkiem tej organizacji, terytorialnie powiązany z USA dzięki Grenlandii⁶. Dlatego ten wymiar odgrywał dużą rolę w duńskiej polityce bezpieczeństwa. Dodatkowo stanowił przeciwwagę dla Niemiec i Rosji.

3. Wymiar europejski

Już w tym okresie istniało wyobrażenie o niepodzielnej Europie, zjednoczonej pod względem gospodarczym, politycznym, bezpieczeństwa oraz kulturowym. Chodziło jednak o integrację całej Europy, nie tylko w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Filarem tego wymiaru miała być Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

4. Wymiar zachodnioeuropejski

W tym wymiarze widać funkcjonalistyczne podejście Danii do pojęcia integracji. Pomimo że wykluczała ona całkowitą unifikację i stawiała na zależności ekonomiczne jako gwarancję bezpieczeństwa, zaangażowała się we współpracę w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej ze względu na jej silnie integracyjny charakter.

5. Wymiar nordycki

Charakteryzował się pojęciem wspólnej tożsamości, kultury, stylu życia i historii. Skandynawia jako strefa wolna od broni atomowej oraz rejon państw dobrobytu postrzegana była jako region stabilny i bezpieczny.

⁵ H. Larsen, *Denmark and the EU's defence dimension: Opt-out across the board?*, DUPI Report 3/2000, Kopenhaga 2000, s. 93.

⁶ Na Grenlandii znajduje się amerykańska baza wojskowa Thule Air Base, szczegóły: www.thulebasen.dk

Pozornie takie płaszczyzny zainteresowań nie odróżniają Danii od innych państw w Europie. Jednak trzeba podkreślić, iż Dania – w przeciwieństwie do pozostałych krajów europejskich – nie stawiała integracji z nimi ponad innymi zadaniami. „Każdy wymiar miał jednakową wartość”⁷.

Tendencje po roku 1989 przyniosły istotne zmiany. Pięć do tej pory istniejących wymiarów uległo konsolidacji i obecnie wyróżniamy trzy:

- wymiar uniwersalny (ONZ),
- wymiar atlantycki (NATO),
- wymiar europejski (UE).

Duńska polityka bezpieczeństwa po roku 1989 odznacza się większą aktywnością. Jednakże „głównym pytaniem pozostaje, czy nowa aktywna duńska polityka zagraniczna o wymiarze militarnym ma odzwierciedlenie w duńskiej polityce w stosunku do UE”⁸. Logiczną powinna być odpowiedź twierdząca. Zaskakujące jest jednak, że Dania stawia nie na UE, lecz na NATO. Już w roku 1993 w raporcie rządowym podkreślono, że „NATO jest niezastąpionym gwarantem integralności terytorialnej Danii i centralną organizacją obronną w Europie”⁹. Natomiast ściślejszej współpracy w ramach WPZiB jest zdecydowanie niechętna. Oficjalne stanowisko ministerstwa obrony brzmi: „Nadrzędnym celem duńskiej polityki bezpieczeństwa jest rozwój i przetrwanie Danii jako niepodległego, demokratycznego państwa, utrzymującego wysoki poziom dobrobytu i współpracy z krajami ościennymi. NATO jest głównym filarem duńskiej polityki bezpieczeństwa, jednak również OBWE i w rosnącym stopniu UE są uzupełnieniem tej polityki. Nadrzędna rama duńskiego bezpieczeństwa zbudowana jest na ONZ”¹⁰.

Taka polityka jest nietypowa dla większości członków UE. W sytuacji, gdy stawiają one na rozwój WPZiB, Dania wyraźnie się temu sprzeciwia.

Duńskie „nie” dla traktatu z Maastricht wynikało ze sprzeciwu społeczeństwa wobec kilku kwestii, które on regulował. Wśród nich istotną rolę odgrywała wspólna polityka zagraniczna, której sprzeciwiało się 46% Duńczyków, oraz wspólna polityka obronna, której niechętnie było aż 50% obywateli¹¹. Dlatego za jedno z osiągnięć szczytu w Edynburgu społeczeństwo i rząd duński uważają tzw. wyjątek C, który brzmi: „Władze krajowe deklarują, że Dania otrzymała status obserwatora w Unii Zachodnioeuropejskiej. Zaznacza się również, że Traktat o Unii Europejskiej nie zobowiązuje Danii do członkostwa w UZE. W związku z tym Dania nie bierze udziału w opracowywaniu rozstrzygnięć i przeprowadzaniu akcji w ramach Unii, które dotyczą polityki obronnej, ale jednocześnie nie będzie stawać na przeszkodzie

⁷ Tłumaczenie własne na podstawie: H. Larsen, *Denmark and the EU's defence dimension...*, s. 92.

⁸ Tamże, s. 91.

⁹ L. Holbæk Nielsen, *Danmarks (nye) sikkerheds- og udenrigspolitik-institutioner*, s. 43, dostępne na stronie:

[www.fak.dk/Files/Filer/FSMO/Specialer/200304/Danmarks_\(nye\)_udenrigs-_og_sikkerhedspolitik_-_institutionerne.pdf](http://www.fak.dk/Files/Filer/FSMO/Specialer/200304/Danmarks_(nye)_udenrigs-_og_sikkerhedspolitik_-_institutionerne.pdf), 30.10.2005.

¹⁰ <http://forsvaret.dk/fmn/>, 30.10.2005.

¹¹ J. Berlińska, *Ile Danii w Europie*, Toruń 2004, s. 69.

rozwojowi bliższej współpracy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie”¹².

Ograniczone członkostwo w UZE wynikało po pierwsze z obawy przed wykorzystaniem broni atomowej, a pod drugie filarem bezpieczeństwa dla Danii nadal było NATO. W ten sposób została ona jedynym państwem, które ma specjalny status w Unii Europejskiej dotyczący polityki bezpieczeństwa. Warto jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie z Edynburga zawierało jeszcze jeden istotny zapis mówiący o tym, że Dania może zrzec się całości lub części któregoś z postanowień. Tym samym zostawiła sobie otwartą furtkę do zmiany swojego stanowiska, co dotyczyło wszystkich czterech „wyjątków”. Zmiana postanowień edynburskich mogłaby jednak nastąpić jedynie za zgodą społeczeństwa, wyrażoną w referendum, a znając duński sceptycyzm, można się obawiać, że ponowi się rozdzźwięk między dążeniami rządu a decyzją samych Duńczyków.

Dania przez 16 lat nie zmieniła swojego stanowiska, stale pozostaje pasywna w europejskiej polityce bezpieczeństwa i nadal jest jedynie obserwatorem w UZE. Należy jednak zauważyć pewną aktywizację w sprawach zagadnień związanych z użyciem sił zbrojnych, jeżeli chodzi o „miękkie” akcje militarne. Pierwszą wyraźną manifestacją tej tendencji było stanowisko rządu duńskiego wygłoszone na konferencji międzyrządowej w roku 1996. Zauważono, że większość krajów Wspólnoty chciałaby zwiększyć efektywność akcji humanitarnych, zarządzania kryzysowego i akcji pokojowych poprzez angażowanie sił unijnych. Dlatego rząd duński był zdania, że kraje członkowskie powinny mieć możliwość uczestnictwa w tego typu akcjach, co równocześnie zwiększyłoby zdolność Unii Europejskiej do rozwiązywania problemów w zakresie WPZiB.

Z kolei na konferencji międzyrządowej w 1996 r. Dania zaakceptowała propozycję włączenia pewnych aspektów zadań petersburskich do traktatu amsterdamskiego. Stanowiło to świadectwo zmiany w duńskim podejściu do spraw obronności, które na początku lat dziewięćdziesiątych było bardzo sceptyczne.

Od czasu osiągnięcia kompromisu edynburskiego Dania dwanaście razy wykorzystała swoje prawo do wstrzymania się od udziału w akcjach militarnych Wspólnoty. Były to następujące sytuacje:

- wspólne działanie z 12 lipca 2004 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie,
- decyzja Rady z 23 lutego 2004 r. dotycząca utworzenia mechanizmu administracyjnego dystrybuującego środki finansowe, które mają wpływ na politykę obronności,
- wspólne działanie z 27 stycznia 2003 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii,
- wspólne działanie Rady z 20 lipca 2001 r. w sprawie ustanowienia Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem,

¹² Tłumaczenie własne na podstawie: www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/edinburgh, 17.02.2006.

- decyzja Rady z 9 marca 1999 r. dotycząca utworzenia sił policyjnych w Albanii,
- decyzja Rady z 13 listopada 1998 r. przyjęta na podstawie art. J.4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie monitorowania sytuacji w Kosowie,
- decyzja Rady dotycząca usuwania min w Kosowie z 9 listopada 1999 r.,
- decyzja Rady z 22 września 1998 r. o międzynarodowej misji policyjnej w Albanii,
- wspólne stanowisko z 2 czerwca 1997 r. określone przez Radę na podstawie art. J.2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Albanii,
- wspólne działanie z 22 listopada 1996 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. J.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie Regionu Wielkich Jezior,
- wspólne działanie z 1 października 1996 r. dotyczące usuwania min,
- decyzja Rady z 27 lipca 1996 r. dotycząca ewakuowania obywateli Wspólnoty.

Jednocześnie Dania wzięła udział w innych operacjach UE wymagających użycia UZE, w których nie powoływano się bezpośrednio na art. J.4.2 Traktatu, jak np. administracja Mostaru w 1993 r. (choć nie zaangażowała sił zbrojnych czy środków finansowych w tę operację). Większość akcji podejmowanych przez UE w ramach art. J.4.2 dotyczyła zagadnień, które tradycyjnie stanowiły aktywną część polityki zagranicznej Danii, np. akcje stabilizacyjne, usuwanie min, pomoc humanitarna. Rząd duński jednak konsekwentnie stosował szeroką interpretację art. J.4.2, czyli wykluczenie Danii ze wszystkich działań podjętych w jego ramach bez względu na ich charakter.

Jesienią 1998 r. nastąpiło ożywienie rozmów na temat WPZiB UE i jednocześnie pewna aktywizacja rządu duńskiego w tej sprawie. Od czasu konferencji w Saint-Malo Dania wspierała państwa członkowskie przygotowujące się do implementacji zadań petersburskich. Miało to związek z duńskim „tak” dla traktatu amsterdamskiego oraz coraz ściślejszą współpracą pomiędzy UE a NATO w dziedzinie obronności. Im bardziej UE skłaniała się ku współpracy z NATO, tym chętniej tej współpracy przyglądała się Dania. Ze względu na posiadany specjalny status związany z rozstrzygnięciem z Edynburga pojawił się rozdźwięk pomiędzy tym, co rząd popierał, a tym, w czym mógł brać udział – do dzisiejszego dnia pogłębia się on i jest jednym z najważniejszych problemów w polityce bezpieczeństwa Danii.

Deklaracja premiera Danii z października 1998 r., mówiąca o chęci Danii do uczestnictwa w debacie na temat rozwoju WPZiB, była świadectwem wzrostu zainteresowania rządu kwestiami obronności, a co ciekawsze – dowodem na to, że interpretuje on „wyjątek C” zgodnie z własnymi przekonaniem i raczej dość elastycznie. Jeszcze w roku 1993 rząd dystansował się bardzo od tej tematyki i podkreślał, że Dania nie będzie brała udziału w jakichkolwiek działaniach podejmowanych na mocy art. J.4.2, a już 5 lat później angażował się w debatę na ten temat.

Kolejnym przejawem wzrastającej aktywności Danii w dziedzinie WPZiB były konferencje w Kolonii (4-5.06.1999) i Helsinkach (11-12.12.1999), na których poruszano problem zdolności obronnej UE. W maju na posiedzeniu Folketingu podkreślano m.in. poparcie dla rozwoju Europejskiego Filaru w NATO i Partnerstwa dla

Pokoju oraz intensyfikację prac w zakresie wzajemnych konsultacji i współpracy między NATO a UE, tak aby zwiększył się udział krajów członkowskich NATO niebędących członkami UE oraz pozostałych krajów UE niebędących członkami NATO w operacjach z użyciem sił Sojuszu. Przyzwolenie na konsultacje między NATO i UE stanowiło wyraz akceptacji udziału UE w zapewnieniu bezpieczeństwa w Europie. Jednocześnie rząd podkreślał, że współpraca ta powinna opierać się na konsultacjach ze Stanami Zjednoczonymi oraz w żadnym wypadku nie osłabiać struktur NATO. Premier zadeklarował, że duńscy oficerowie będą wspierać administracyjnie powstające struktury militarne UE. Jeżeli chodzi o zaęgniwanie kryzysów, zaproponowano (wraz z Holandią), aby siły policyjne Wspólnoty mogły być używane za granicą w przypadku, gdy jednostki wojskowe nie dotarły jeszcze na miejsce. Zgodnie z ustaleniami szczytu w Helsinkach Dania brała udział w wyposażaniu UE w instrumenty zaęgniwania kryzysów. Pojawił się jednak problem – zaangażowanie Danii było coraz większe, jednocześnie UE stosowała podejście zintegrowane, co mogło zaowocować tym, że kraj ten, ze względu na specjalny status w dziedzinie bezpieczeństwa, wkrótce może być wykluczony z działań, którym poświęcał już wiele uwagi i wysiłków.

W lipcu 1999 r. duńskie ministerstwo spraw zagranicznych wydało opinię analizującą kwestię swej polityki w świetle wejścia w życie traktatu amsterdamskiego. Zawiera ona następujący wniosek: Dania może uczestniczyć w negocjacjach i decyzjach politycznych, natomiast nadal ze względu na „wyjątek C” nie może brać udziału w decyzjach i działaniach o charakterze obronnym. Mimo pewnych zmian dotyczących WPZiB, zawartych w traktacie amsterdamskim¹³, stanowisko Danii pozostało niezmiennie. Jednocześnie rząd podkreślał, że powinna ona brać czynny i aktywny udział w dyskusjach, tak aby wspierać duński wkład w zarządzanie kryzysowe i WPZiB, oczywiście z uwzględnieniem postanowień z Edynburga.

Taka postawa prowadziła do narastającego rozdźwięku między dążeniami rządu duńskiego a faktycznymi możliwościami wzięcia udziału w decyzjach i akcjach podejmowanych w ramach WPZiB. Rząd dążył do utworzenia własnej strefy wpływów, podczas gdy udział Danii w zadaniach i decyzjach formalnych był bardzo ograniczony. Rozstrzygnięcie z Edynburga stanowiło blokadę w realizacji wielu dążeń rządu, a mimo to nie rozważano jego modyfikacji czy zniesienia.

Ponadto duńska niechęć do aktywnego udziału w akcjach militarnych podejmowanych w ramach UE mocno kontrastowała z udziałem sił duńskich w wielu operacjach zbrojnych, czy to z ramienia ONZ, czy NATO, np. operacja w Bośni, bombardowanie Kosowa. Co więcej, rząd wspierał USA w konflikcie z Irakiem w 1998 r., a po 11 września deklarował daleko idącą (w tym użycie własnych sił zbrojnych) pomoc.

Na tej podstawie duński sceptycyzm wobec akcji militarnych przeprowadzanych w ramach UE nie może być postrzegany jako ogólna niechęć do udziału w tego typu przedsięwzięciach, ale jako niechęć do działań podejmowanych w ramach UE.

¹³ Traktat amsterdamski art. 13.1 i art. 17 oraz art. 6 protokół 5 regulują kwestię przyporządkowania struktur obronnych UE, a nie jak wcześniej UZE. Zob. H. Larsen, *Denmark and the EU's defence dimension...*, s. 115.

Od roku 1993 kwestia interpretacji rozstrzygnięcia z Edynburga była przedmiotem intensywnej debaty wewnątrz Królestwa Duńskiego, natomiast państwa członkowskie UE nie przejawiały większego zainteresowania tą tematyką. Tym samym narastała sytuacja nieomal paradoksalna, kiedy to Dania nie uczestniczyła w decyzjach i akcjach UE o charakterze obronnym, jednocześnie biorąc udział w procesach politycznych dotyczących WPZiB oraz zaznaczając swoją obecność we wszystkich administracyjnych militarno-politycznych strukturach. Na przykład w pracach w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa Dania uczestniczy aktywnie (gdzie większość spraw nie dotyczy obronności), a w Komitecie Wojskowym mniej aktywnie, choć warto podkreślić, że ma udział w wyborze personelu¹⁴.

Zwiększający się aktywizm rządu duńskiego oraz zaangażowanie w sprawy związane ze WPZiB sprawiły, że zniesienie postanowień Edynburga to tylko kwestia czasu. Wyrazem tego była postawa Włoch, które w związku z utworzeniem Komitetu Wojskowego domagały się od Danii jasnego określenia zakresu uczestnictwa w powstających strukturach. Po raz pierwszy rząd duński stanął w obliczu presji państw członkowskich, domagających się sprecyzowania wkładu Danii w tworzenie i funkcjonowanie WPZiB. Sprzeciw członków UE wywołało poparcie Danii dla kandydatury fińskiego generała Hägglunda. Oczekiwano, że rząd duński poprze kandydata Włoch, a tym samym członka NATO. Mimo nacisków reprezentant Danii poparł Finę, co wywołało falę krytyki ze strony państw członkowskich UE. Dlatego parlament duński zdecydował, że w przyszłości nie będzie brał udziału w głosowaniach w ramach Komitetu Wojskowego. W ten sposób dotąd dość swobodne działanie Danii we WPZiB po raz pierwszy zostało wyraźnie ograniczone przez interwencję państw członkowskich, co udowadnia, że Dania nie może angażować się bez przeszkód we WPZiB, przynajmniej dopóki obowiązują postanowienia z Edynburga.

Dodatkowo na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych 8-9 października 2001 r. rząd duński przedstawił raport, w którym konkretyzował duński wkład we WPZiB:

- Dania będzie się powoływać na „wyjątek C” tylko w stosunku do konkretnych decyzji Rady,
- „wyjątek C” będzie stosowany wobec decyzji, których skutkiem jest zaangażowanie sił zbrojnych,
- Dania nie bierze udziału w podejmowaniu wiążących decyzji na temat obrony,
- Dania nie udostępnia sił zbrojnych,
- w dyskusjach na temat obrony Dania będzie się ograniczać tylko do ogólnych decyzji politycznych oraz cywilnych aspektów WPZiB,
- Dania nie będzie miała prawa głosu w Komitecie Wojskowym.

Duński udział w funkcjonowaniu WPZiB został zatem sprecyzowany, ale i tym samym ograniczony.

¹⁴ W Komitecie Wojskowym reprezentant Danii jest odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe. Dania odmówiła przyjęcia kolejnego stanowiska, dzięki któremu miałaby być odpowiedzialna również za zaplecze informatyczno-księgowo zarządzania kryzysowego.

Rząd duński, świadom negatywnych skutków utrzymania „4 wyjątków”, prowadził kampanię, której celem było przekonanie społeczeństwa do ich zniesienia. Dnia 28 września 2000 r. odbyło się referendum w sprawie wprowadzenia wspólnej waluty, w którym społeczeństwo duńskie odrzuciło euro. Mimo że pierwsza próba zniesienia rozstrzygnąć Edynburga dotyczyła euro, a nie spraw obronnych, można ją postrzegać jako torowanie drogi dla dalszych zmian w funkcjonowaniu kompromisu z 1992 r. Sama decyzja o rozpisaniu referendum była jasnym sygnałem, że rząd uważa, iż nie służą one duńskim interesom. Co więcej, badania opinii publicznej wykazały, że poparcie społeczeństwa dla utrzymania „wyjątku C” spadło do 52%, podczas gdy za zniesieniem opowiadało się 32% Duńczyków¹⁵. Rząd sceptycznie podchodził do tych sondaży, zwłaszcza że w przypadku euro badania wskazywały poparcie aż 60% społeczeństwa dla wprowadzenia wspólnej waluty. Dlatego rząd nie podjął decyzji o rozpisaniu kolejnego referendum, a skupił się na prowadzeniu debaty publicznej na ten temat. Premier Anders Fogh Rasmussen zapowiedział, że musi minąć trochę czasu, zanim powstanie sprzyjający klimat dla ewentualnego kolejnego referendum.

Skutkiem tej sytuacji jest pogłębiająca się przepaść między poparciem rządu dla rozwijającej się WPZiB a formalnie ograniczonym udziałem Danii w tym procesie.

Zgodnie z postanowieniami wspomnianego raportu z roku 2001 Dania nie angażuje środków militarnych w jakiegokolwiek działania UE, w tym akcje humanitarne, zarządzanie kryzysowe, akcje stabilizacyjne, mimo że angażuje się w tego typu akcje w ramach takich organizacji, jak NATO czy ONZ. Co więcej, Dania nie ma możliwości przyłączenia się do tego typu działań *ad hoc*, a taką możliwość ma np. Norwegia, niebędąca członkiem UE. Zakres zaangażowania Duńczyków został zatem ograniczony jedynie do działań cywilnych. Obecne inicjatywy UE w ramach WPZiB angażują zarówno środki militarne, jak i te o niemilitarnym aspekcie, co po raz kolejny stawia pod znakiem zapytania rolę Danii w ich realizowaniu. Postępująca integracja struktur militarnych, politycznych i ekonomicznych sprawia, że praktyczny udział Danii we WPZiB stwarza kolejne trudności. Pogłębia się przepaść między poparciem rządu a ograniczeniami, jakie niesie ze sobą „wyjątek C”.

Duńska prezydencja z roku 2002 również była tego wyrazem – mimo dynamicznie rozwijającej się WPZiB skupiono się jedynie na walce z terroryzmem. Dodatkowo Dania, popierając ogólny kierunek rozwoju WPZiB, podkreślała, że „Unia powinna uzupełniać, a nie dublować już istniejące i dobrze funkcjonujące struktury natowskie”¹⁶. Prezydencja upłynęła pod znakiem „odnalezienia równowagi pomiędzy aspektami wojskowymi i cywilnymi w zarządzaniu kryzysowym”¹⁷. Była to działalność bardzo ograniczona i można stwierdzić, że dynamizm działań w ramach WPZiB w okresie duńskiej prezydencji został zamrożony.

Sytuacja ta wywołuje jedno podstawowe pytanie: czy (i ewentualnie kiedy) Dania podejmie decyzję o zniesieniu „wyjątku C”? Rząd nie wypowiada się na ten temat

¹⁵ H. Larsen, *Denmark and the EU's defence dimension...*, s. 126.

¹⁶ J. Berlińska, *Ile Danii w Europie...*, s. 144.

¹⁷ Tamże, s. 145.

jasno, a znając specyfikę swoich rodaków, stosuje taktykę, którą H. Larsen nazywa „efektem pedagogicznym”. Polega ona na prowadzeniu debaty publicznej, w której podkreśla się negatywne skutki funkcjonowania postanowień z Edynburga i przekonaniu społeczeństwa, że im dłużej ograniczenia są utrzymywane, tym bardziej cierpi na tym duński interes. Tym samym przygotowuje się grunt pod przyszłe referendum, którego terminu nie podaje się nawet orientacyjnie, ponieważ będzie on uzależniony od wyniku rozstrzygnięć dotyczących europejskiej konstytucji. Do tego czasu rola Danii w realizowaniu WPZiB będzie rodziła nadal wiele znaków zapytania, problemów oraz sprzeczności.

Summary

Denmark security policy in the theory of small states

The topic of this paper is located at the intersection of International Relations Theory and the field of Small States Research. More specifically, it offers insight into Rationalism by looking at small states foreign policy strategies, and it advances our knowledge about small states survival by analyzing their strategies from a Rationalist perspective. The paper will focus on a brief description of a particular group of small states that have been proactive in the recent past in developing consistent and unique strategies of survival. In a second step, it will be demonstrated how the foreign policy agendas and the related actions of many of these small states push a certain broader agenda that focuses on International Law, international institutions, and the preference of diplomacy. The main aim of this article is to show how Small States theory exist in Denmark foreign and security policy.