

Krzysztof Miszczak

prof. dr hab., Instytut Prawa, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Unia Europejska, unikatowa w wymiarze ogólnosiwiatowym międzynarodowa organizacja integracyjna, wyrosła na znaczącego i w – określonych obszarach – jednego z decydujących graczy na arenie międzynarodowej. Jej zdolność oddziaływania na politykę międzynarodową ma charakter wielowymiarowy. W tym kontekście m.in. rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) UE ma zasadnicze znaczenie w realizacji multilateralnych celów strategicznych tej organizacji. Bez dalszego rozwoju integracyjnego „ramienia” cywilno-militarnego państw członkowskich, jakim jest WPBiO UE, realizacja celów tych polityk unijnych w przyszłości nie będzie możliwa, a UE, stając się operacyjnie niewydolnym i tym samym niewiarygodnym partnerem polityki międzynarodowej, pozbawia się realnego wpływu polityczno-gospodarczego i możliwości skutecznej reakcji na zagrożenia hybrydowe współczesnego świata.

Kryzys polityki europejskiego bezpieczeństwa międzynarodowego

Podpisane sześćdziesiąt lat temu (1957 r.) tzw. traktaty rzymskie¹ zapoczątkowały proces europejskiej integracji i budowy nowoczesnej i pokojowej Europy. Miała to

¹ Traktaty rzymskie, KRRIT, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/1.pdf [dostęp: 8.05.2017].

być gospodarczo-polityczna odpowiedź państw Europy Zachodniej na katastrofę drugiej wojny światowej. Już pięć lat wcześniej, w 1952 r., państwa te próbowały powołać do życia Europejską Wspólnotę Obronną² i wzmocnić integracyjnie swoją więź bezpieczeństwa poprzez utworzenie „armii europejskiej” (57 dywizji) działającej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), z rewolucyjnymi na owe czasy postanowieniami przekazania części swojej suwerenności w zakresie obrony gremiom ponadnarodowym. Ze względu na protest francuskiego Zgromadzenia Narodowego ten projekt 1954 r. ostatecznie upadł. Od tego czasu bezalternatywną koniecznością dla polityki bezpieczeństwa Europy pozostało NATO ze swoim gwarancjami bezpieczeństwa w formie parasola nuklearnego rozłożonego nad europejskim sojusznikami w ramach stosunków euroatlantyckich. Było to odpowiedzią na zagrożenia płynące ze strony Związku Sowieckiego i jego państw satelickich w Europie Wschodniej. Siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec, Bundeswehra, po integracji z Sojuszem stały się armią sprzymierzoną, tzn. w pełni podporządkowaną alianckim strukturom bezpieczeństwa.

Po zakończeniu zimnej wojny w 1989 r. sytuacja bezpieczeństwa na kontynencie europejskim uległa pogorszeniu, za co był m.in. odpowiedzialny brak jasnej roli NATO w nowej konstelacji interesów międzynarodowych, ale również powstałe fundamentalne różnice państw członkowskich UE co do ich stosunku do Stanów Zjednoczonych i przyszłego geopolitycznego sytuowania się w pozimnowojennym świecie. Podczas gdy Francja z Niemcami, Federacja Rosyjską i Chińska Republika Ludowa próbowały ograniczyć hegemonię USA na kontynencie europejskim poprzez tworzenie miękkiej siły przeciwnej, to inne państwa, takie jak Wielka Brytania czy Polska, wspierały supremację tego supermocarstwa regionalnie w Europie i w wymiarze globalnym, m.in. przez aktywne sojusznicze zaangażowanie w rozwiązywanie sytuacji konfliktowych na świecie, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie (Irak, Afganistan).

Nowe wzrastające mocarstwa porządku międzynarodowego, takie jak Chińska Republika Ludowa czy Federacja Rosyjska, z ich siłowo-konkurencyjnym podejściem do Stanów Zjednoczonych, podjęty w ramach własnej polityki zglobalizowanego bezpieczeństwa zakrojony na szeroką skalę proces przyspieszonych zbrojeń, celem zbalansowania amerykańskiego globalnego potencjału siły. Pomimo tego obaj ci rywale USA, jak i inne wzrastające gospodarcze organizmy państwowe, nie są w stanie ani ekonomicznie, ani politycznie zagrozić potędze Stanów Zjednoczonych w „nowym” multilateralnym łańdżu międzynarodowym. Niemniej jednak diametralnie różne stanowiska dotyczące przyszłej struktury systemu międzynarodowego nie hamowały i nie wykluczają prób kooperowania *ad hoc* między tymi głównymi siłami porządku międzynarodowego, istotnego dla realizacji ich własnych interesów narodowych w specyficznych dla nich obszarach działalności

² European Defense Community Treaty, Archive of European Integration, aei.pitt.edu/5201/5201.pdf [dostęp: 15.05.2017].

międzynarodowej. Siłą tego ekskluzywnego „klubu powiązań między mocnymi” jest ich heterogoniczna, celowo doraźnie organizowana współpraca poza istniejącymi instytucjonalnymi strukturami stosunków międzynarodowych, dająca im poczucie pozanormatywnej wyjątkowości zarządzania istniejącym światowym systemem politycznym. Cel jest oczywisty. Mocarstwa te dążą do uwolnienia się od kontroli ze strony społeczności międzynarodowej i osiągnięcia w ten sposób strategicznej przewagi własnej siły, rozszerzającej obszary ich wpływów kosztem pozostałych podmiotów porządku międzynarodowego.

Obecna rozchwiana sytuacja bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowana jest tym zjawiskiem, ale również m.in. rozpadem państw, powstawaniem czasowo funkcjonujących państwowopodobnych niewydolnych politycznie struktur, ruchów secesyjnych, konfliktów konfesyjnych. Bezpośrednią pochodną tych procesów są ruchy migracyjne i rozprzestrzenianie się szeroko pojętego terroryzmu politycznego, ideologicznego czy też o podłożu religijnym, prowadzące generalnie do powstawania związanej z tymi procesami sytuacji podniesionego zagrożenia bezpieczeństwa. Zjawiska te bezpośrednio oddziałują na kontynent europejski – ze wszystkim konsekwencjami dla stabilności systemów politycznych państw UE.

Te procesy destabilizacyjne będą się pogłębiać, ponieważ pozaeuropejskie struktury państwowe nie mają tradycji państwowości związanej z cywilizacją zachodnią i są dla poszczególnych grup politycznych, socjalnych czy też etnicznych łupem służącym do realizacji ich interesów klientelskich, przed i po zdobyciu władzy politycznej. Nowe ryzyka, które w każdej chwili mogą się przerodzić w relewantne zagrożenia, są w swej istocie często niebezpieczeństwami hybrydowymi, tzn. łączącymi elementy różnych aktorów polityki międzynarodowej i heterogonicznych fenomenów. Z tego też powodu przeciwstawianie się im i ich cywilno-polityczna i militarna neutralizacja wymaga stosowania wielostronnych instrumentów polityki bezpieczeństwa państwa, co może być wysoce problematyczne i prowadzić do sytuacji zacierania się różnic między polityką wewnętrzną i zewnętrzną. W tej sytuacji zastanawia, dlaczego UE w obliczu tych fundamentalnych ponadnarodowych zagrożeń nie jest w stanie powrócić do sytuacji z lat 50. XX w., gdy rodziły się już mechanizmy strategicznie i strukturalnie zintegrowanego bezpieczeństwa państw europejskich.

Dotychczasowe kroki integracyjne w obszarze budowy skonsolidowanej, wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony są daleko niewystarczające – choć w traktacie z Maastricht (wejście w życie 1993 – powstanie UE)³ państwa członkowskie przekazały część swoich suwerennych praw instytucjom wspólnotowym. Celem było zapoczątkowanie powstania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa tej organizacji. Rozpad Jugosławii i konflikty w Kosowie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zademonstrowały bezsilność UE

³ Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht), WOS.net, http://www.wos.net.pl/materialy/traktat_z_maastricht.pdf [dostęp: 5.05.2017].

w rozwiązywaniu takich procesów. Gdyby nie interwencja zbrojna Stanów Zjednoczonych, powstała sytuacja mogłaby realnie zachwiać fundamentami bezpieczeństwa państw UE.

Aby w przyszłości zapobiec tego rodzaju sytuacjom, Rada Europejska postanowiła w 1999 r., na podstawie tzw. Helsinki Headline Goal⁴ o utworzeniu do 2003 r. 50–60-tysięcznych unijnych sił interwencyjnych, które byłyby gotowe do misji inwazyjnych w ciągu 60 dni, i opierałyby się na tzw. zdaniach petersberskich⁵. Inicjatywa ta zakończyła się politycznym fiaskiem, co doprowadziło do przedstawienia przez Brukselę planów wprowadzić mniej ambitnych, ale mających większą szansę na akceptację przez państwa członkowskie. Zaproponowano nową koncepcję utworzenia europejskich sił szybkiego reagowania, tzw. Unijnych-Grup Bojowych⁶. Dwie Grupy Bojowe UE o sile 1500 żołnierzy miały być w stałej gotowości bojowej. I ta koncepcja nie została wprowadzona w życie. Do dziś Grupy Bojowe nie zostały użyte w żadnej operacji militarnej UE. Wraz z traktatem lizbońskim z 2009 r.⁷ państwa unijne postanowiły przyspieszyć i pogłębić procesy uwspólnotowienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPZiB/WPBiO). Te daleko idące deklaracje, pomimo zamiaru ich operacyjnego wdrożenia w oparciu o koncepcje „Pooling and Sharing”⁸ i „Stałej Strukturalnej Współpracy” między państwami partnerskim UE w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie doczekały się realizacji. Element zachowania suwerennych praw państw członkowskich UE był na tyle silny, że doprowadził do niepowodzenia i tego projektu wzmacniania połączonych wysiłków na polu zabezpieczania unijnych interesów w obszarze bezpieczeństwa, w ramach i poza obszarem traktatowego obowiązywania Unii Europejskiej.

Renacjonalizacja polityk bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej

Unia długo opierała się na zasadniczym fundamencie solidarności wspólnotowej, w której silniejszy pomagał słabszemu. Jednak wraz z pogłębiającym się kryzysem finansowo-gospodarczym (2008), który w obszarze unijnym obnażył głębokie różnice rozwojowe państw UE, państwa członkowskie coraz bardziej oddalały się

⁴ *Helsinki Headline Goal*, European Council. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> [dostęp: 5.05.2017].

⁵ *Zadania petersberskie*, EU ABC, <http://pl.euabc.com/word/710> [dostęp: 14.04.2017].

⁶ A. Konarzewska, *Raport. Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii?*, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/934/rap9grupybojoweue.pdf> [dostęp: 14.04.2017].

⁷ K. Miszczak, *Nowa Wspólna Polityka Bezpieczeństwa UE w ramach traktatu lizbońskiego*, „Polski Kalendarz Europejski” 2008, nr 114: *Strategia dla Europy*, wydanie specjalne, s. 18–29.

⁸ G. Faleg, A. Giovannini, *The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?*, “CEPS Special Report” 2012, nr 61 [dostęp: 10.04.2017].

od tej zasady. Ponadto niektóre partie nacjonalistyczne, grupy narodowe i partie rządzące w państwach członkowskich przejęły otwarcie elementy dogmatycznej retoryki politycznej, stawiając interesy państw narodowych ponad interesy wspólnotowe UE. Szczególnie polityka Republiki Federalnej Niemiec, jako najsilniejszego państwa unijnego, pod hasłem przejęcia „większej niemieckiej odpowiedzialności” w polityce międzynarodowej, przyjmowała elementy hegemonialne w polityce europejskiej – co spotkało się z gwałtowną reakcją jej kontrahentów na kontynencie europejskim⁹.

Wraz z pogłębiającym się kryzysem w UE, zaostreniem się sytuacji bezpieczeństwa na kontynencie europejskim i w wymiarze globalnym, państwa członkowskie UE – odpowiednio do własnej oceny poziomu zagrożeń – zaczęły otwarcie demonstrować zamiar realizacji polityk zagranicznych z uwzględnianiem przede wszystkim osiągania własnych interesów narodowych, wewnątrz i poza obszarem UE. Pokazała to reakcja na przebieg i w dalszym ciągu nierozwiązany problem okupacji części terytorium Ukrainy przez separatystyczne ugrupowania wspierane otwarcie przez neoimperialną Federację Rosyjską, jak również polityka energetyczna w ramach UE i poza nią – rozsadzające tę międzynarodową organizację poprzez bilateralizowanie stosunków jej członków z Moskwą. Konsekwentnie prowadzona mocarstwowa rosyjska polityka zagraniczna nie tylko osłabiła UE, ale również Rosja stała się po inwazji na Ukrainę (i tym samym rewizji powojennych realiów terytorialnych) geopolitycznym i geostrategicznym wyzwaniem dla wszystkich państw kontynentu europejskiego.

Odpowiedzią na te rosyjskie zagrożenia była m.in. decyzja o stacjonowaniu części wojsk NATO na wschodniej flance Sojuszu. Unia Europejska była tutaj politycznie i militarnie bezradna. Jednocześnie głębokie konflikty na obrzeżach UE – w Syrii i w Iraku – i trwająca międzynarodowa walka z tzw. Państwem Islamskim bezpośrednio wpływają na zagrożenia bezpieczeństwa Unii, poprzez erupcję masowych ruchów emigracyjnych, których głównym celem są państwa UE. Zjawisko to zwiększa poziom zagrożenia bezpośrednimi atakami terrorystycznymi skierowanymi przeciwko społeczeństwom europejskim. Jednocześnie państwa UE wykazywały rosnącą tendencję do stosowania w polityce elementów narodowo-nacjonalistycznych, co miało być jedynie „słuszną” odpowiedzią w zwalczaniu tego rodzaju niebezpieczeństw i stawiało europejską dotychczas deklarowaną solidarną wspólnotę wartości pod znakiem zapytania.

Działania takie nie pozostają bez widocznych negatywnych skutków wpływających bezpośrednio na fundamentalne kwestie zdolności działania i zachowania jedności Unii Europejskiej. Przykładem tego rodzaju polityki jest problem uchodźczy w Europie, gdzie gotowość do jego rozwiązania w ramach unijnych wspólnych decyzji jest znikoma. Szczególną rolę odgrywają tutaj Niemcy – ze

⁹ K. Miszczak, *Raisons d'État. Security and Defence Policy Framework in the Context of Polish and German Interests. An Analysis*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2016, vol. 50, nr 4, s. 51–65.

swoimi apelami za europejskim rozwiązaniem problemu kryzysu imigracyjnego, który jest oczywistą pochodną prowadzenia unilateralnej polityki otwartych drzwi przez to państwo (po decyzji niemieckiej kanclerz z 4 września 2015 r.) oraz bezdyskusyjnie produktem konstelacji realizacji narodowych interesów niemieckich. Wdrażanie takiej polityki „w imieniu innych państw” członkowskich UE zagraża bezpośrednio ich bezpieczeństwu. Kto taką politykę realizuje, nie może ignorować oczywistych jej następstw. Nie bez znaczenia jest również to, że taka humanitarna decyzja Berlina staje się istotnym elementem kreowania skutecznej narracji historycznej RFN, mogącej w przyszłości neutralizować dotychczasowe negatywne konotacje z niechlubną historią państwa niemieckiego z czasów atawistycznych ekscesów siły hitlerowskich Niemiec. Tworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa w UE utrudnia z jednej strony wzrost tendencji renacjonalistycznych u „starych” państw członkowskich Unii, które kosztem wspólnych forsują narodowe rozwiązania, a z drugiej – wzrost tendencji nacjonalistycznych u „nowych” członków Unii.

Niemniej jednak dzisiaj konfrontowani jesteśmy z nawrotem „nowego” nacjonalizmu również w państwach założycielskich wspólnoty europejskiej i z powstawaniem tam antyeuropejskich partii prawicowo-populistycznych, destrukcyjne odśrodkowo napędzających procesy fragmentaryzujące bezpieczeństwo UE. Ten postępujący proces unaradawiania polityki bezpieczeństwa w ramach UE prowadził będzie do wzmocnienia międzyrządowej realizacji polityki bezpieczeństwa i obrony tej organizacji, obniżając rangę skutecznego oddziaływania tego w założeniach integracyjnego instrumentu polityki bezpieczeństwa na tworzenie nowego porządku międzynarodowego.

Brexit a rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej

Obok złożonego i skomplikowanego problemu bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym Unii, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stanęła przed wielowymiarowymi wewnętrznymi wyzwaniami, czego szczególnym wyrazem jest następstwo wyniku brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r. i w konsekwencji rozpoczęcie procesu (art. 50 TUE) wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Od czasu swojego powstania UE powiększała się permanentnie o nowych członków. Decyzją o Brexicie po raz pierwszy w historii tej organizacji państwo członkowskie opuszcza jej szeregi. W następstwie tej decyzji UE i Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony traci niebagatelny potencjał polityczny i gospodarczo-militarny.

Unia 27 państw, z 450 mln mieszkańców i 12,4 bln EUR produktu gospodarczego, pozostaje na dzisiaj wewnętrznie skłóconym i niewydolnym organizmem,

konfrontowanym z zasadniczymi wyzwaniami spowodowanymi procesami globalizacji i digitalizacji oraz występującymi na jej obrzeżach egzystencjalnymi zagrożeniami na wschodzie i południu (Bliski Wschód i obszar Morza Śródziemnego). Na peryferiach UE powróciła wojna jako instrument rozwiązywania wszelkiego rodzaju konfliktów. Dzisiaj Unia Europejska nie jest w stanie odpowiedzialnie reagować na tego rodzaju niebezpieczny rozwój sytuacji międzynarodowej już bezpośrednio na swoich zewnętrznych granicach.

Brexit przynosi dla WPBiO wielorakie doniosłe następstwa. W przeszłości Wielka Brytania permanentnie blokowała uwspólnotowanie polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, opierając swoje bezpieczeństwo przede wszystkim na polityczno-militarnych strukturach Paktu Północnoatlantyckiego. Dopiero w końcu lat 90. Londyn wyraził ograniczoną zgodę na powstanie WPBiO UE. Było to skutkiem brytyjsko-francuskiej inicjatywy z Saint-Malo z grudnia 1998 r.¹⁰ Niemniej jednak Wielka Brytania torpedowała inicjatywy mające na celu utworzenie operacyjno-wojskowej Kwatery Głównej UE¹¹, obawiając się dublowania struktur bezpieczeństwa z NATO. Mimo to aktywnie wspierała militarnie operacje i misje unijne i pozytywnie reagowała na utworzenie unijnych *Battlegroups*, demonstrując w ten sposób pozytywnie nastawienie do tego rodzaju unijnych sił szybkiego reagowania. Po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE artykuł 42 TUE¹² straci dla tego państwa swoją ważność. Tym samym Londyn:

- nie będzie zobligowany do wspierania cywilnych i militarnych zdolności WPBiO UE (art. 42. Ust. 3 TUE);
- nie będzie mógł być zmuszony do podnoszenia swoich zdolności militarnych (art. 42. ust. 4 TUE);
- w razie zbrojnego napadu na terytorium państwa członkowskiego UE, nie będzie zobowiązany do udzielania pomocy (art. 42 ust. 7 TUE). Nie dotyczy to przypadku, gdy państwo członkowskie UE jest jednocześnie członkiem Sojuszu. Wtedy Wielką Brytanię obowiązuje artykuł 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r., zmienionego przez protokół z 17 października 1951 r. o wzajemnej pomocy¹³;
- wycofa się ze wsparcia finansowego inicjatyw dotyczących polityki rozwojowej i bezpieczeństwa UE;

¹⁰ *Joint Declaration issued at the British-French summit, Saint-Malo, France, 3–4.12.1998*, European Council. Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20D [dostęp: 3.05.2017].

¹¹ Londyn przeciwstawił się m.in. zdecentralizowanemu koordynowaniu operacji unijnej w Mali bezpośrednio przez państwa członkowskie Unii, zob. *Großbritannien und der EU-Austritt: Die Briten üben den Brexit*, WirtschaftsWoche, <http://www.wiwo.de/politik/europa/grossbritannien-und-der-eu-austritt-die-briten-ueben-den-brexit/12879104.html> [dostęp: 5.05.2017].

¹² Art. 42 TUE. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, ArsLege, <https://www.arslege.pl/wspolna-polityka-bezpieczenstwa-i-obrony/k78/a11050> [dostęp: 2.05.2017].

¹³ Traktat Północnoatlantycki, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/download/1/15754/TraktatPolnocnoatlantycki.pdf> [dostęp: 2.05.2017].

- zrezygnuje z udziału brytyjskich sił zbrojnych w militarnych operacjach i misjach Unii. Do tej pory Londyn wspierał te operacje znaczącym wkładem finansowym (operacja Althea w Bośni i Hercegowinie, operacja Atalanta na wodach okalających „Róg Afryki”, operacja Sophia na Morzu Śródziemnym, misje szkoleniowe).

Ponieważ armia brytyjska należy do najnowocześniejszych i personalnie najliczniejszych związków zbrojnych Unii, jej wyjście z tej organizacji będzie oznaczało bardzo poważne osłabienie potencjału i zdolności militarnych UE. Dotyczy to również finansowego udziału Wielkiej Brytanii w Europejskiej Agencji Obronnej (EDA), powołanej w 2004 r.¹⁴ w celu rozwoju wspólnych zdolności militarnych Unii (17,6 % budżetu tej agencji w 2016 r.), i wsparcia m.in. projektów „Pooling and Sharing”. Ponadto Wielka Brytania należy do tych pięciu państw (obok Francji, Niemiec, Grecji i Włoch), które są w stanie zorganizować Kwaterę Główną dla przeprowadzania operacji i misji wojskowych UE i ją operacyjnie przetransportować w miejsca realizacji misji, tzn. samodzielnie dowodzić tymi operacjami.

Wyjście Wielkiej Brytanii z UE będzie miało wielkie znaczenie polityczne i militarne dla dalszego rozwoju WPBiO. Z jednej strony Unię opuszcza państwo, które jest stałym nuklearnym członkiem Rady Bezpieczeństwa, posiadającym prawo weta, i mające duże znaczenie w wielu regionach współczesnego świata. Z drugiej strony Unia Europejska będzie pozbawiona znaczącego potencjału militarnego, wkładu finansowego oraz technicznych zdolności militarnych i operacyjnych. Nie bez znaczenia będzie realna możliwość wycofania z Unii brytyjskich sił zbrojnych i ich udziału w operacjach i misjach militarnych tej organizacji oraz konieczność uzupełnienia luki personalnej powstałej po armii brytyjskiej. Dotyczy to również powstałych luk finansowych, niedoborów personelu cywilnego, technologicznego *know-how* i zdolności militarnych.

Dlatego też ważnym zadaniem w przyszłości będzie wypracowanie mechanizmów kompensowania wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii przez zwiększony wkład innych państw członkowskich, przede wszystkim Niemiec – ze wszystkimi tego konsekwencjami dla polityki bezpieczeństwa i obronnej Unii Europejskiej i jej członków – co zmusi to państwo do przejęcia, tak jak ono to samo definiuje, większej odpowiedzialności za losy Europy w obszarze bezpieczeństwa. Wyjście sceptycznie nastawionej do budowy europejskich struktur bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii przyspieszy i ułatwi realizację tej szczególnej roli Niemiec, mocarstwa regionalnego z ambicjami odgrywania czołowej roli w koncercie mocarstw w wymiarze światowym – udrożni mechanizmy decyzyjne i tym samym je operacyjnie uprości, ułatwiając stworzenie samodzielnej WPBiO UE.

¹⁴ Art. 42, 45 i protokół 10 TUE (Stała Współpraca Strukturalna), zob. European Defence Agency, www.eda.europa.eu [dostęp: 6.05.2017].

Globalna strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawiała nową, teraz globalną strategię bezpieczeństwa Unii¹⁵, będącą zasadniczą rewizją poprzedniej strategii z 2003 r. (ESS)¹⁶, której wdrożenie zakończyło się niepowodzeniem. Nowa strategia jest mniej ambicjonalna i bardziej pragmatyczna. Odpowiednio do nowego teatru zagrożeń bezpieczeństwa w kontekście europejskim koncentruje się na realizacji realistycznych i pragmatycznych celów ochrony przede wszystkim samej Europy. Celem jest rozwój elementów kooperacji i inwestowania w bezpieczeństwo i obronę państw członkowskich Unii. Tym razem Unia nie ma ambicji, by jako silny aktor polityki międzynarodowej odgrywać autonomiczną rolę w polityce bezpieczeństwa. Brane będzie to pod uwagę tylko wtedy, gdy będzie konieczne. To zadanie przypada NATO, jako kolektywnemu instrumentowi bezpieczeństwa państw członkowskich, z którym Unia zamierza ściśle współpracować. Zadania ze sfery bezpieczeństwa najlepiej będą rozwiązywane w ramach międzynarodowych systemów normatywnych i w oparciu o wielostronne mechanizmy współpracy. Globalna strategia kładzie nacisk na wzmocnienie Unii jako wspólnoty bezpieczeństwa i jej ochronę przed zewnętrznymi zagrożeniami i konfliktami. Ponadto strategia wskazuje na kwestie rozwijania operacyjnej aktywności w obszarze cywilnego zarządzania, misji wspomagających, szkoleniowych oraz misji nadzorujących operacje cywilno-wojskowe¹⁷. W tym kontekście strategia definiuje konkretne scenariusze aktywności Unii, takie jak kreowanie potencjału i możliwości interwencyjnych (*capacity-building*) czy też przygotowywanie misji cywilnych.

W odróżnieniu do strategii z 2003 r., obecna jest geograficznie limitowana, pomimo ambicji globalnych zawartych w nazwie. Zamiast odgrywania roli globalnego gracza w strukturach porządku międzynarodowego, strategia z 2016 r. koncentruje się przede wszystkim na obszarze rozszerzonego regionalizmu, obejmującego Europę Wschodnią z jej środkowoazjatyckim przedłużeniem oraz obszarami Morza Śródziemnego i Afryki Środkowej. Ponadto dokument precyzuje konkretne scenariusze i percepcje zagrożeń, do których zalicza zmianę kontekstu bezpieczeństwa europejskiego spowodowanego agresją Federacji Rosyjskiej

¹⁵ *Shared vision, common action: a stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, 28.06.2016, European Union External Action, http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [dostęp: 2.05.2017].

¹⁶ *A secure Europe in a better World: European security strategy*, Brussels, 12.12.2003, European Council. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 2.05.2017].

¹⁷ J. Bund, D. Fiott, T. Tardy, Z. Stanley-Lockman, *EUISS Yearbook of European Security 2017*, s. 15, 17.05.2017, EUISS, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2017> [dostęp: 6.05.2017].

przeciwko Ukrainie. Jasno wskazuje na ewidentne złamanie prawa międzynarodowego przez Rosję i podkreśla nielegalność aneksji Półwyspu Krymskiego. Dostrzegane są również zagrożenia ze strony agresora rosyjskiego w formie przeprowadzania przez niego operacji dezinformacyjnych, powiązanych z klasycznymi elementami militarnych zagrożeń, oraz dążenia do stosowania wewnątrzpolitycznych metod destabilizujących inne państwa poprzez operacje o charakterze hybrydowym.

Ponadto w strategii zwraca się uwagę na inne zagrożenia, takie jak ponadnarodowy terroryzm, słabość ekonomiczna państw, zmiany klimatyczne, cyberataki, zorganizowana przestępczość i naruszanie granic zewnętrznych. Przy czym wskazuje się na ściśle powiązanie bezpieczeństwa wewnętrznego z zewnętrznym i podkreśla znaczenie zwalczania terroryzmu i polityki migracyjnej.

Konsekwencje strategii dla realizacji WPBiO UE są wielorakiej natury. Dokument nawołuje państwa członkowskie do udzielania sobie nawzajem wsparcia i solidarności i aktywnego wdrażania założeń strategii. To powinno zapewniać odpowiedni poziom rozwoju i wzmocnienia tzw. strukturalnej współpracy państw członkowskich Unii, przewidzianej już w traktacie lizbońskim (art. 42 ust. 6 TUE i protokół 10).

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE koncentruje się przede wszystkim na kreowaniu przewencyjnych sytuacji pokojowych, gdzie doniosłą rolę odgrywa dyplomacja, i nie zajmuje się obroną terytorialną państw członkowskich. Podczas nieformalnego spotkania przedstawicieli państw i rządów krajów UE w Bratysławie 14–15 września 2016 r.¹⁸ we wspólnej deklaracji i planie operacyjnym dla 27 członków Unii podkreślono znaczenie wzmocnienia współpracy w ramach WPBiO w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwom tych państw w sytuacji m.in. braku kontroli nad ruchami migracyjnymi, terroryzmu oraz postępującej degradacji ekonomiczno-społecznej w państwach unijnych. Operacyjnym instrumentem do realizacji tych zamierzeń miałyby być rozdzielenie kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi. Plan z Bratysławy nie był czymś nowym i powtarzał sformułowania zawarte w postanowieniach globalnej strategii bezpieczeństwa UE.

14 listopada 2016 r. przedstawiono Radzie Europejskiej plan wdrożenia tej strategii w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Zaproponowano 13 projektów operacyjnej realizacji strategii, obejmujących m.in. coroczną koordynację sprawdzianu wydatków na obronę, szybsze i lepsze przeprowadzanie misji interwencyjnych UE oraz rozszerzenie Stałej Strukturalnej Współpracy tych państw członkowskich Unii, którzy są gotowe rozszerzyć swoje zobowiązania w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Miesiąc później, 16 grudnia 2016 r. Rada Europejska

¹⁸ *Bratislava Declaration and Roadmap*, European Council. Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2016/09/16-bratyslava-declaration-and-roadmap [dostęp: 14.05.2017].

wsparała te postanowienia i zobowiązała w swoich konkluzjach wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do przedstawienia konkretnych propozycji odnośnie do rozwoju cywilnych i militarnych zdolności Unii; do koordynacji corocznych rewizji postanowień dotyczących sektora obrony, utworzenia stałego sztabu planowania operacyjnego misji cywilno-wojskowych i dalszej realizacji Stałej Strukturalnej Współpracy UE oraz stworzenia odpowiedniego instrumentarium antykrzysowego reagowania na poziomie ich operacyjno-strategicznego przygotowania. Sugestie dotyczące tych propozycji miały być zaprezentowane w pierwszej połowie 2017 r.

Rada Europejska na posiedzeniu w marcu tego roku¹⁹ zajęła się oceną realizacji tych postanowień, akcentując m.in. strategiczną wagę decyzji o utworzeniu komórki planowania i przeprowadzania misji wojskowych w ramach wojskowego sztabu planowania i realizacji misji unijnych Unii Europejskiej w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych.

Celem stworzenia tej nowej struktury ma być zwiększenie zdolności wdrożeniowych UE, tzn. planowanie szybciej, skuteczniej i bez przeszkód jej misji wojskowych – i to bez mandatu wykonawczego. Również szef takiego wydziału cywilnego w randze dyrektora będzie dowodził misjami wojskowymi WPBiO bez mandatu wykonawczego. Chodzi przede wszystkim o to, aby dowódcy misji w terenie mogli bezpośrednio koncentrować się na celach misji, przy lepszej jej koordynacji z Brukseli. Ta operacyjna sekcja powinna działać pod polityczną kontrolą i według strategicznych wytycznych Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa we współpracy z wydziałem cywilnym, tzn. Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych. W ciągu kilku miesięcy ta jednostka ma koordynować szkolenie sił zbrojnych w Mali, Somalii i Afryce Środkowej. Ponadto ponownie podkreślono:

- możliwość ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w formie modułów, zacieśniającej współpracę państw członkowskich Unii na polu militarnym, co już wcześniej przewidywał traktat lizboński w art. 42 ust. 6 i art. 46, i protokół 10 TUE;
- koordynację rocznego przeglądu w zakresie obronności;
- wzmacnianie unijnych instrumentów cywilnych i wojskowych sił szybkiego reagowania na sytuacje konfliktowe (unijne Grupy Bojowe), celem szybszego i sprawnego zarządzania kryzysowego²⁰.

¹⁹ Zob. *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence>; *Bezpieczeństwo i obrona: Rada ocenia postępy i silniej wspiera misje wojskowe*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/06-defence-security> [dostęp: 8.05.2017].

²⁰ Zob. *Concept note: Operational planning and conduct capabilities for CSDP missions and operations*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf [dostęp: 8.05.2017].

Rada stwierdziła również postępy w realizacji propozycji zawartych w ramach współpracy UE-NATO i europejskiego planu działań w sektorze obronnym²¹. 6 grudnia 2016 r. Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska zawarły porozumienie o współpracy na polu 42 obszarów²². Ich lista może być corocznie elastycznie rozszerzana i uzupełniania odpowiednio do zagrożeń i zmian w środowisku bezpieczeństwa obu organizacji. Rozwój współpracy ma dotyczyć przede wszystkim kwestii kryzysu Rosja-Ukraina i zwalczania tzw. Państwa Islamskiego (Daesh), walki z zagrożeniami hybrydowymi i współpracy wywiadowczej. Wspólna analiza NATO-UE nt. dezinformacji w polityce bezpieczeństwa zostanie przez obie strony przedstawiona w połowie 2017 r. Ponadto Sojusz i Unia będą ściślej współpracować w ramach operacji morskich (Morze Egejskie, Morze Śródziemne, Morze Indyjskie), rozszerzą współpracę w zwalczaniu zagrożeń cybernetycznych, rozbudują kooperację w obszarze badań zbrojeniowych i wspólnych ćwiczeń.

Niemiecko-francuska ofensywa w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej

Państwami, które są najbardziej zainteresowane w UE wspieraniem procesów integracyjnych w polityce bezpieczeństwa i obrony, są Francja i Niemcy, wspierane przez Włochy i Finlandię. Jednak to Paryż i Berlin dążą do szybkiej integracji w europejskiej polityce bezpieczeństwa, opowiadając się za budową silnej Unii Obronnej, która ma być m.in. odpowiedzią na ponadnarodowy terroryzm, wynik brytyjskiego referendum oraz wybór na prezydenta USA Donalda Trumpa.

Kilka dni po ogłoszeniu wyniku brytyjskiego referendum Niemcy i Francja przedstawiły wspólny dokument demonstrujący dążenie obu państw do zmasowanego wzmocnienia procesów integracyjnych, w tym komponentu militarnego Unii Europejskiej, poprzez m.in. zacieśnienie współpracy w ramach WPBiO.

Dokument przedstawiony przez obu ministrów spraw zagranicznych, Franka-Waltera Steinmeiera z Niemiec i jego francuskiego kolegi Jeana-Marca Ayrault, „Silna Europa w niepewnym świecie”²³, proponował przeprowadzenie odpowiednich działań przyspieszających integrację polityczną Unii we wszystkich

²¹ *Joint declaration by the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary of the North Atlantic Treaty Organisation*, 08.07.2016, NATO, www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_133163.htm; *European Defence Action Plan: towards a European Defence Fund*, Brussels, 30.11.2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm [dostęp: 5.05.2017].

²² *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 6.12.2016, NATO, http://www.nato.int/cps/on/natohq/official_texts_138829.htm [dostęp: 20.05.2017]

²³ *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, von Jean-Marc Ayrault und Frank-Walter Steinmeier, 27.06.2016, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/736264/publicationFile/217555/160624-BM-AM-FRA-DL.pdf> [dostęp: 7.05.2017]

obszarach funkcjonowania tej organizacji. Propozycje szły tak daleko, że powstało wrażenie próby stworzenia silnego i jednolitego europejskiego organizmu w wymiarze „superpaństwa”. W dokumencie przedstawiono również obszerną koncepcję europejskiej agendy bezpieczeństwa i obrony obu partnerów. Francja i Niemcy zamierzają dążyć do stworzenia z Unii ważnego gracza międzynarodowego z prawem wpływania polityczno-gospodarczo i militarnie na bezpośrednie otoczenie. Celem jest promocja w świecie kwestii pokoju i stabilności. Co interesujące, wskazuje się na zamiar aktywnego oddziaływania na tworzenie się nowego porządku międzynarodowego celem pokojowego zapewnienia zrównoważenia interesów²⁴ (*sic!* – K.M.) między jego uczestnikami i opierania go na przez wszystkich akceptowalnych zasadach. Fundamentem realizacji tych działań powinna być wspólna regularna analiza strategicznego środowiska Unii i kolegialne zdefiniowanie rozumienia interesów bezpieczeństwa. Temu ma m.in. służyć globalna strategia obrony Unii Europejskiej.

Oba państwa będą dążyć krok po kroku do wykreowania Unii na niezależnego i globalnie operującego aktora polityki międzynarodowej. Instrumentem do realizacji tego celu powinno być uaktywnienie roli UE w zarządzaniu kryzysowym, rozumianym jako zapobieganie konfliktom i ich kontrolowane administrowanie. Państwa członkowskie Unii powinny, na ile to możliwe, elastycznie ustanowić trwałą strukturalną współpracę w obszarze obrony i zapewnić wspólne finansowanie operacji cywilno-wojskowych tej organizacji. Ponadto powinno się utworzyć nie tylko stałe morskie związki interwencyjno-wojskowe, ale rozwinąć własne zdolności operacyjne w innych istotnych dla Unii obszarach. Oba państwa nie ukrywają nadziei, że realizację tych zamierzeń ułatwi wystąpienie z UE Wielkiej Brytanii, która w przeszłości permanentnie blokowała powstanie unijnego komponentu militarnego, obawiając się osłabienia NATO. Z pewnością brytyjskie rozstanie się z UE wzmocni i tak już istniejącą dominację Niemiec na kontynencie europejskim. Udział głosów Republiki Federalnej Niemiec w Radzie Europejskiej w trakcie trwania (ok. dwóch lat) i po Brexicie wzrośnie z dzisiejszych 16% do 18,3%, a Francji – z 13,1% do 15%. Ułatwi to dodatkowo wytwarzanie silnej presji polityczno-gospodarczej Berlina na inne państwa członkowskie UE i to przy wsparciu potrzebującej gospodarczej i finansowej pomocy Francji – w reaktywowanym tandemie niemiecko-francuskim.

Dodatkowo 12 września 2016 r. nowi ministrowie obrony obu państw: Ursula von der Leyen ze strony Niemiec i Jean-Yves Le Drian ze strony Francji, przedstawili kolejną inicjatywę w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa: dokument „Odnowa WPBiO. W kierunku kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w Unii Europejskiej”²⁵. I ta propozycja miała na celu nakreślenie drogi

²⁴ Niem., *Interessenausgleich*, ibidem, s. 3.

²⁵ *Erneuerung der GSVP – hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU. Deutsch-französische Verteidigungsinitiative zur Erneuerung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)*, 12.08.2016, Bundesministerium der Verteidigung,

uzyskały wsparcie Włoch i Hiszpanii²⁹. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2017 r. wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini przedstawi pierwsze sprawozdanie o dotychczasowych postęпах w procesie przyspieszenia rozwoju WPBiO.

Pomimo zamiaru przeprowadzenia głębokich reform wspólnotowo-integracyjnych polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, w tej międzynarodowej strukturze zasadniczymi i decydującymi aktorami wpływającymi na rozwój WPBiO pozostają członkowskie państwa narodowe ze swoimi interesami, co osłabia tę konstrukcję. Dotychczasowe propozycje Unii dotyczące wzmocnienia tych polityk nie oznaczają również transferu części suwerenności w kierunku Brukseli. W dalszym ciągu to NATO, a nie Unia Europejska będzie głównym kreatorem bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim i na świecie. Propozycje UE w tym obszarze tego nie zmieniają, a sama Unia nie stanie się żadnym konkurentem dla Sojuszu w kwestii realnego zagwarantowania bezpieczeństwa swoim państwom członkowskim.

Nowa globalna strategia obrony Unii obniża poziom ambicji tej organizacji jako samodzielnego kreatora polityki bezpieczeństwa do obszarów jej najbliższych politycznych peryferii. Tym samym UE rezygnuje z pozycji istotnego gracza międzynarodowego w przyszłości. Z pewnością spowodowane jest to realną i pragmatyczną oceną ograniczonych możliwości dzisiejszej, znajdującej się w głębokim kryzysie tożsamościowym Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Unia jako jeden z istotnych aktorów globalnej polityki bezpieczeństwa zamierza dzisiaj aktywnie wzmocnić swoją rolę na arenie międzynarodowej. Temu ma służyć instrument Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony tej organizacji. Proces aktywizacji takiej polityki spowodowany jest przyspieszonym rozpadem obecnego porządku międzynarodowego. Zarysy nowego się jeszcze nie pojawiły. Dominacja Stanów Zjednoczonych od czasu zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 r. jest osłabiona. W konstelacji polityki międzynarodowej przybiera na sile obszar azjatycki. Struktura suwerennych państw chyli się ku upadkowi. Terror, niekontrolowalne rzeki uchodźców, rozpadające się państwa i sojusze napędzają spiralę chaosu i strachu. Ogólnoświatowy przekaz cywilizacyjno-kulturowy tzw. starego Zachodu już nie funkcjonuje i stracił swoją

²⁹ Patrz wspólny list ministrów obrony Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii z 12.10.2016 r., Bundesministerium der Verteidigung, <https://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4M-mUzMzMyMmUzMTMlzMzYzTM2zIzAzMDMwMZAzMdY5NzqzMDMxMzkzOTY2NjcyMDlwMjAyM> [dostęp: 10.05.2017]. Propozycje te uzyskały również wsparcie Finlandii, zob. *Defence elements for the implementation for the Global Strategy. Food for thought paper by Finland*, 20.08.2016.

polityczno-religijną atrakcyjność. Te fundamentalne zmiany pogłębiają niepokój o strategiczne bezpieczeństwo państw Unii Europejskiej, wzmocniony dodatkowo kryzysem liberalnego modelu demokracji państw Europy Zachodniej, ale również samego modelu polityczno-gospodarczego UE i widmem jej rozpadu. Pierwszym zwiastunem tego negatywnego procesu jest opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię, jedno z państw założycielskich.

The future of EU's security and defence policy

This article looks closely at CSDP: what it is, what it came from and how it will and should work for the European Union. It will examine the 2016 EU Global Strategy that lays out the strategy for the CSDP, while the Lisbon Treaty clarifies the institutional aspects and strengthens the role of the European Parliament. The CSDP has recently undergone major strategic and operational changes while taking into account Brexit's security implications. It is continuing to evolve to meet security challenges and demand for increased EU responses in the constantly changing security environment where irregular and hybrid threats grow. To improve rapid response capabilities an integrated defence structure could and should result in building of a common European army in the near future.

Key words: Common Defence and Security Policy, Defence Integration, The Lisbon Treaty, EU Global Strategy, EU army

Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Zasadniczym celem artykułu jest próba zaprezentowania dotychczasowych procesów i etapów tworzenia WPBiO UE i nakreślenie możliwych szans jej przyszłego rozwoju. Ponadto gruntownie przeanalizowane zostały możliwości realizacji postanowień opublikowanej w lipcu 2016 r. najnowszej „Globalnej Strategii Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE” oraz jej implikacje w kontekście m.in. procesu wyjścia z UE Wielkiej Brytanii (Brexit), oddziaływania zagrożeń płynących z szeroko pojętego obszaru sąsiedztwa UE oraz uwzględniającym rozszerzone pojęcie bezpieczeństwa międzynarodowego. Dodatkowo autor omawia m.in. kwestię ewentualnego powstania wspólnej siły militarnej Unii Europejskiej, jako zintegrowanych jednostek zbrojnych państw członkowskich UE w ramach sektorowo konsolidującej się „armii europejskiej”.

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE, bezpieczeństwo europejskie, traktat lizboński, strategia bezpieczeństwa globalnego UE, Unia Obronna, „armia europejska”