

Ryszard Zięba

prof. zw. dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

PRÓBY OŻYWIENIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie. Stagnacja polityki bezpieczeństwa i obrony

Przyczyny stagnacji polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej były już przedmiotem opracowań naukowych¹. Obecnie, po kryzysie migracyjnym lat 2014–2016 i decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej, sytuacja wygląda na znacznie trudniejszą. Nie tylko obserwujemy stagnację Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale zrywanie dotychczasowych więzi współpracy, co upoważnia do postawienia tezy o kryzysie tej polityki. Do kryzysu doprowadził narastający latami eurosceptycyzm Wielkiej Brytanii, jednego z trzech głównych filarów WPBiO. W tym kontekście należy przyznać rację tym autorom, którzy analizując zwrot w stanowisku Londynu w sprawie ustanowienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) w 1998 r., podejrzewali, że był to zwrot taktyczny. Warto przypomnieć, że rząd Tony’ego Blaira zgodził się wówczas na ustanowienie EPBiO, wyciągając wnioski z niemocy UE wykazanej w czasie wojen na terenie byłej Jugosławii, a zwłaszcza narastającego kryzysu w Kosowie. Nie była to zgoda na ustanowienie realnej polityki

¹ R. Zięba, *Przyczyny stagnacji i szanse ożywienia polityki obronnej Unii Europejskiej w kontekście stosunków transatlantycznych*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 4, s. 13–18.

obronnej, a tylko polityki interwencji, cywilnego i militarnego, UE poza obszarem jej państw członkowskich. W tym celu w 1999 r. zgodzono się tylko na to, by Unia Europejska przejęła od Unii Zachodnioeuropejskiej prowadzenie operacji reagowania kryzysowego oraz organy zarządzające². W strategii bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii podstawą zapewnienia obrony pozostało NATO. W 2003 r. Unia Europejska podjęła z udziałem Wielkiej Brytanii kilka operacji wojskowych: w Macedonii, Kongu (operacja Artemis) czy w Bośni i Hercegowinie. Wielka Brytania była jednym z najbardziej zaangażowanych państw w prowadzeniu operacji zagranicznych UE. Wbrew zapowiedziom Rady Europejskiej z 1999 r. z Kolonii i Helsinek, nie stworzono europejskich sił szybkiego reagowania, a wiosną 2004 r. priorytet przyznano tworzeniu grup bojowych UE. Takie niewielkie (liczące ok. 1,5 tys. żołnierzy) i mobilne jednostki powstały, a od początku 2007 r. zaczęły pełnić dyżury, ale nigdy nie zostały użyte w zagranicznych misjach rozwiązywania kryzysów. Prowadzone przez UE operacje reagowania kryzysowego były organizowane *ad hoc*, zależnie od potrzeb, przez tzw. państwo ramowe, czyli ich przygotowywaniem nie zajmował się jeden organ o charakterze centrum operacyjnego (kwatery głównej), bo takiego nie stworzono. Czyli działalność ta miała charakter wyraźnie międzyrządowy, co odpowiadało brytyjskiej koncepcji zachowania suwerennej roli państw narodowych w tych wspólnych działaniach zewnętrznych UE. Ponadto odsuwało to obawy, że wyposażona w kompetencje wojskowe UE może stanowić pewną konkurencję dla NATO i osłabiać solidarność transatlantycką czy nawet zagrażać obecności wojskowej USA w Europie. Warto mieć na uwadze to, że Wielka Brytania tradycyjnie uważała, że ma specjalne stosunki sojusznicze z USA. Ponadto przyjęcie takiego sposobu przygotowania i prowadzenia operacji reagowania kryzysowego przez UE było do pogodzenia ze statusem neutralności kilku jej państw członkowskich. Czyli udało się pogodzić EPBiO ze stanowiskiem mających różne zapatrywania państw członkowskich, ale oznaczało to, że ta polityka była słaba i nieskuteczna. Brakowało w niej komponentu obronnego, choć zapowiadała to nazwa proklamowanej EPBiO.

Sytuacja polityczna w Unii Europejskiej skomplikowała się po wielkim wschodnim rozszerzeniu Unii w 2004 r. W społeczeństwach „starych” państw członkowskich powstały obawy związane z ponoszeniem dużych nakładów na politykę spójności na rzecz nowych członków oraz ze spodziewanym otwarciem rynków pracy. Sygnałem ostrzegawczym były negatywne wyniki referendum w sprawie akceptacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy na przełomie maja i czerwca 2005 r. we Francji³ i Holandii oraz aktywizacja partii

² É. Blanc, M. Fennebresque, *La défense européenne après le Conseil européen de Nice*, „Défense Nationale” 2001, nr 2, s. 30–33.

³ Wynik referendum wyrażał niezadowolenie z prawicowych rządów, obaw przed możliwym przyjęciem Turcji do UE i „polskim hydraulikiem” jako konkurentem na rynku pracy. Zob. E. Kuźelewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 91–108.

nacjonalistycznej Front Narodowy we Francji. Z kolei w państwach, które stały się nowymi członkami UE, zaktywizowały się siły nacjonalistyczno-konserwatywne broniące suwerenności (Prawo i Sprawiedliwość w Polsce, FIDESZ na Węgrzech). Obserwując te nowe zjawiska, amerykański politolog Charles Kupchan w alarmistycznym tonie pisał w sierpniu 2010 r., że Unia Europejska upada, po części ekonomicznie, a nade wszystko z powodu ujawniającej się coraz wyraźniej fali renacjonalizacji życia politycznego, rozlewającej się „od Londynu poprzez Berlin do Warszawy”. Jego zdaniem wyraża się to w powrocie do suwerenności kosztem poświęcania się dla wspólnej idei, a to sprawia, że europejski projekt integracyjny stał się zagrożony⁴.

Politycznie sytuacja zmieniła się jeszcze bardziej na niekorzyść po odejściu w 2007 r. socjaldemokratycznego premiera Wielkiej Brytanii T. Blaira. Jego konserwatywni następcy Gordon Brown (2007–2010) i David Cameron (2010–2016) mocniej akcentowali brytyjską niezależność, suwerenność i niechęć do zacieśniania integracji w ramach Unii Europejskiej. Formalnym uwarunkowaniem dającym argumenty eurosceptycznie nastawionym politykom brytyjskim, ale także i innym, takim jak prezydenci Polski Lech Kaczyński (2005–2010) i Republiki Czeskiej Václav Klaus (2003–2013) czy premier Węgier Victor Orbán (po raz drugi na tym urzędzie od 2010 r.), był wynegocjowany w 2007 r. Traktat z Lizbony, obowiązujący od 1 grudnia 2009 r., który znacznie wzmacniał międzyrządowy charakter Unii Europejskiej.

Na te polityczne okoliczności nałożył się rozpoczęty jesienią 2008 r. kryzys finansowy, który następnie przekształcił się w kilkuletnią recesję gospodarek świata zachodniego. W Unii Europejskiej jako całości nastąpił w 2009 r. spadek PKB o 4,1%. W kilku państwach wystąpiło drastyczne załamanie się produkcji (Łotwa, Estonia, Litwa, Węgry), a w innych pojawiły się problemy z brakiem stabilności finansowej (Grecja, Irlandia Hiszpania, Portugalia, Włochy). Pogłębiające się problemy finansowe Grecji zagroziły jesienią 2011 r. rozpadem strefy wspólnej waluty euro. Po przejściowym wzroście PKB w latach 2010–2011 (odpowiednio o 2% i 1,6%), powróciła recesja i stagnacja, która utrzymywała się do 2014 r.

Po sześciu latach kryzys w UE został opanowany, ale utrudnił wyjście ze stagnacji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – a wręcz ją utrwalił, gdyż spowodował zmniejszenie wydatków na zbrojenia przez czołowe państwa członkowskie Unii. Przede wszystkim ograniczone zostały możliwości wysyłania przez UE żołnierzy, policjantów i ekspertów na operacje *crisis management*, gdyż zgodnie z obowiązującym w Unii mechanizmem finansowania (ATHE-NA) są one – poza kosztami administracyjnymi w terenie – finansowane przez

⁴ Ch. Kupchan, *As nationalism rises, will the European Union fall?*, „The Washington Post”, 29.08.2010.

państwa wysyłające. W obecnej sytuacji trudno spodziewać się, że państwa członkowskie Unii zdecydują się na zmiany w tym mechanizmie⁵.

Większość państw członkowskich UE zredukowała w czasie kryzysu swoje budżety wojskowe do poziomu 1,0–1,5% PKB. Największe ograniczenia, o skali porównywalnej z cięciami po zakończeniu zimnej wojny, wprowadziły Wielka Brytania, Francja, Włochy, Grecja i Republika Czeska. Nawet Polska, która ustawą z 2001 r. ma ustawowo zagwarantowany poziom wydatków na obronę w wysokości 1,95% PKB, przejściowo zmniejszyła te wydatki w 2013 r. Cięcia budżetów obronnych wymuszały na wielu państwach UE rezygnację z narodowych planów modernizacji armii – jeszcze trudniej byłoby politykom podejmować i uzasadnić decyzje o finansowaniu wspólnych przedsięwzięć w ramach WPBiO. W grudniu 2010 r. Wielka Brytania i kilku innych członków UE sprzeciwiło się planowi zwiększenia budżetu Europejskiej Agencji Obrony. Warto przy tej okazji zauważyć, że w większości społeczeństwa państw Europy Zachodniej żyją w przekonaniu, że ich kraje nie stoją w obliczu żadnego zagrożenia militarnego, a dostrzegają głównie zagrożenia natury socjalnej, nielegalne migracje, cyberterrorystyczny i terroryzm polityczny. Dopiero ingerencja wojskowa Rosji na Ukrainie w 2014 r. nieco zmieniła te pacyfistyczne przekonania części elit tych państw, a zwłaszcza wzmocniła poczucie zagrożenia agresją zbrojną w krajach wschodniej części UE, przede wszystkim w Polsce i państwach bałtyckich (Litwa, Łotwa i Estonia). Jednak nie spowodowało to zwiększenia aktywności tych krajów na rzecz ożywienia unijnej WPBiO.

Inną konsekwencją kryzysu finansowego w państwach UE było to, że w kilku krajach zaczęto realizować politykę racjonalizacji wydatków na obronność, w tym redukcji etatów. Na przykład we Francji już w 2008 r. zapowiedziano zwolnienie w ciągu dziesięciu lat aż 74 tys. etatów w wojsku, głównie administracyjnych⁶. Z kolei Niemcy od 2010 r. wdrażały program redukcji liczby żołnierzy z 250 tys. do 185 tys. oraz likwidacji części koszar⁷. Dopiero w związku z kryzysem na Ukrainie minister obrony Niemiec Ursula von der Leyen oświadczyła mediom w lutym 2015 r., że zatrzyma proces „kurczenia się” armii; zapowiedziała też wstrzymanie redukcji liczby czołgów w Bundeswehrze i wzmocnienie wojsk pancernych⁸. Ograniczenia budżetowe wymusiły redukcję stanu osobowego armii brytyjskiej, połączoną ze zmianami w sposobie funkcjo-

⁵ F. Terpan, *Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure*, „European Security” 2015, vol. 24, nr 2, s. 221–263.

⁶ *Francja spowalnia modernizację armii i redukuje etaty w resorcie obrony*, 3.05.2013, Defence24, <http://www.defence24.pl/3008,francja-spowalnia-modernizacje-armii-i-redukuje-etaty-w-resorcie-obrony> [dostęp: 16.05.2017].

⁷ *Niemcy redukują liczebność Bundeswehry*, „Newsweek”, 21.09.2011.

⁸ *Niemcy wzmacniają armię. 800 żołnierzy i 40 czołgów w wojsku pancernym*, 27.02.2015, Telewizja Republika, <http://televizjarepublika.pl/niemcy-wzmacniają-armie-800-żołnierzy-i-40-czołgow-w-wojsku-pancernym,17691.html> [dostęp: 16.05.2017].

nowania sił zbrojnych. W 2010 r. Wielka Brytania przyjęła do realizacji plan unowocześnienia i jednoczesnej redukcji zawodowych sił zbrojnych z pierwotnych 102 tys. do 82 tys. etatowych żołnierzy w 2017 r. Ofiarą tych działań padają nie tylko poszczególne stanowiska, ale całe jednostki wojskowe. Zapowiedziano już rozwiązanie niektórych formacji piechoty i wojsk zmechanizowanych. Tak znaczna redukcja powoduje jednak potrzebę zwiększenia liczebności sił rezerwy, którą w 2013 r. powiększono do 30 tys. żołnierzy⁹. Należy jednak zauważyć, że żołnierze rezerwy nie nadają się do wysłania ich na wymagające wszechstronnego przygotowania misje *crisis management*¹⁰.

Poszukując dróg wyjścia z sytuacji cięcia budżetów obronnych, Rada UE w konkluzjach w sprawie rozwoju zdolności wojskowych z 9 grudnia 2010 r. oświadczyła, że „łączenie i dzielenie” (*pooling and sharing*) stanowi rozwiązanie, w którym planuje się zaoszczędzić pieniądze i zwiększyć efektywność wojskową posiadanych zasobów. Rada zachęciła Europejską Agencję Obrony do zintensyfikowania prac w celu ułatwienia identyfikacji obszarów „łączenia i dzielenia”¹¹. NATO realizuje podobne cele dzięki inicjatywie Inteligentnej Obrony (*smart defense*), która została oficjalnie ogłoszona podczas szczytu Sojuszu w Chicago w maju 2012 r. Termin „łączenie” (*pooling*) oznacza krajowe możliwości oferowane innym państwom; stworzono specjalną strukturę wielonarodową w celu łączenia tych wkładów i koordynowania ich rozmieszczania. „Dzielenie” (*sharing*) rozumiane jest w ten sposób, że jeden lub więcej krajów dostarcza swoim partnerom zdolności lub sprzęt (np. transport powietrzny) albo podejmuje zadanie na rzecz innego kraju. Jeśli zorganizuje się to na stałe, partnerzy mogą zwiększyć swoje zdolności – i obniżyć koszty.

Pomysły utworzenia armii europejskiej

Zasadnicze znaczenie dla prowadzenia przez Unię Europejską skutecznej polityki bezpieczeństwa ma posiadanie odpowiednich do tego zasobów i zdolności, zwłaszcza wojskowych, mieszczących się w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Generalnie należy zauważyć, że UE, budując od początku XXI w. swoje wojskowe zdolności do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, napotykała po drodze szereg trudności. Można je sprowadzić do trzech zasadniczych problemów: po pierwsze – trudności w powiększaniu budżetów obronnych; po

⁹ *Redukcja brytyjskiej armii weszła w kluczową fazę*, 20.06.2013, Defence24, <http://www.defence24.pl/927,redukcja-brytyjskiej-armii-weszla-w-kluczowa-faze> [dostęp: 16.05.2017].

¹⁰ Nie ma to jednak większego znaczenia, jako że Wielka Brytania zdecydowała się w 2016 r. opuścić Unię Europejską.

¹¹ Council conclusions on Military Capability Development. 3055th. Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, 9.12.2010, European Council. Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/118347.pdf [dostęp: 16.05.2017].

drugie – trudności w transformacji sił zbrojnych z sił obrony terytorialnej w siły interwencyjne i ekspedycyjne; po trzecie – potrzeba czasu na uzupełnienie braków i niedoborów. Trudności te znacznie się pogłębiły po kryzysie finansowym 2008 r. oraz w czasie kryzysu UE jako projektu integracyjnego. Unia Europejska nie wygenerowała sił zbrojnych wystarczających do przeprowadzania dużych operacji reagowania kryzysowego. Tymczasem Stany Zjednoczone nie są w stanie i nie chcą zajmować się wszystkimi kryzysami. Do tego Unia potrzebuje własnych żołnierzy. W tej sytuacji politycy państw UE od czasu do czasu zgłaszają różne, nie zawsze przemyślane i skonsultowane z partnerami propozycje utworzenia armii europejskiej.

Tak uczynił premier Polski Jarosław Kaczyński w czasie wizyty w Berlinie w końcu października 2006 r. Przedstawił on kanclerz Angeli Merkel pomysł powołania stutysięcznej armii europejskiej, która miałaby podlegać przewodniczącemu Komisji Europejskiej, ale być dowodzona przez Kwaterę Główną NATO¹². Była to dla strony niemieckiej propozycja zaskakująca z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że Komisja Europejska nie zajmuje się polityką obronną UE i nie ma w tym żadnego doświadczenia, a po drugie – pomysł, by ta armia była dowodzona przez NATO, mógł oznaczać, że będzie ona podporządkowana faktycznie Amerykanom, którzy w NATO mają najwięcej do powiedzenia – co wypaczałoby sens tworzenia armii UE. Jednak punkt widzenia polskiego premieratrzymał prezydent Polski Lech Kaczyński w wywiadzie udzielonym kilka dni później brytyjskiemu dziennikowi „Financial Times”. Polski polityk mówił, że należałoby nawet utworzyć stutysięczną armię powiązaną z NATO, którą można by było wykorzystać do obrony Europy, a także wysyłać w regiony zapalne¹³. Wiarygodność polskiej propozycji podważał fakt, że wtedy Warszawa opowiedziała się za odrzuceniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a równocześnie polski prezydent twierdził, że Unia Europejska powinna pozostać stowarzyszeniem państw, a nie federacją. Trudno więc byłoby budować duże siły zbrojne UE, obstając przy międzyrządowym charakterze Unii.

Tym niemniej eurosceptyczna partia Prawo i Sprawiedliwość podtrzymała swoje stanowisko i w latach następnych. We wrześniu 2011 r. na Forum Ekonomicznym w Krynicy jej lider J. Kaczyński mówił, że stworzenie wspólnej armii przez Unię Europejską dałoby Brukseli status supermocarstwa porównywalnego z Waszyngtonem¹⁴.

¹² B.T. Wieliński, *J. Kaczyński wymyśla 100-tysięczną euro armię*, 3.11.2006, Gazeta.pl, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,3716289.html#ixzz2rihTjezb> [dostęp: 17.05.2017].

¹³ *Lech Kaczyński: UE potrzebuje własnej armii*, 6.11.2006, wp.pl, <https://wiadomosci.wp.pl/lech-kaczynski-ue-potrzuje-wlasnej-armii-6037670794683009a> [dostęp: 17.05.2017]; *Polska proponuje euroarmię*, 6.11.2006, interia.pl, <http://fakty.interia.pl/swiat/news-polska-proponuje-euroarmie,nId,812936> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁴ *Military unity could make EU a superpower: Kaczynski*, 10.08.2011, EUbusiness, <http://www.eubusiness.com/news-eu/poland-politics.c3t> [dostęp: 17.05.2017].

Nowy impuls do dyskusji o wyposażeniu Unii Europejskiej we własne siły zbrojne dał w marcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który zaapelował na łamach „Welt am Sonntag” do krajów UE o utworzenie wspólnej armii europejskiej. Jego zdaniem takie siły zbrojne mogłyby skuteczniej zapewnić Europie bezpieczeństwo, a Unia dzięki własnej armii mogłaby wiarygodnie reagować na przypadki zagrożenia pokoju w krajach należących do UE lub z nią sąsiadujących. Dodał, że byłby to wyraźny sygnał pod adresem Rosji, że „traktujemy poważnie zamiar obrony europejskich wartości”¹⁵.

Pomysł Junckera został przedstawiony, kiedy były już znane wyniki prac grupy ekspertów pod przewodnictwem byłego sekretarza generalnego NATO i szefa dyplomacji UE Javiera Solany w sprawie nowej strategii bezpieczeństwa. Zawarto je w raporcie pt. *More Union in European Defence*. Dokument ten stwierdza, że ostatecznym i niezbędnym celem integracji obronnej powinno być stworzenie Europejskiej Unii Obronnej (EDU), definiowanej jako kamień węgielny kompleksowej, cywilno-wojskowej architektury bezpieczeństwa w Europie. Zaleca skoncentrowanie się na wkładzie do obrony terytorialnej komplementarnej względem NATO oraz stworzenie w ramach UE „politycznych i wojskowych zdolności” do prowadzenia przez UE operacji interwencyjnych poza jej granicami. Ekspertki zaproponowali ponadto utworzenie w Brukseli wojskowej kwatery głównej UE¹⁶.

Inicjatywa Junckera utworzenia armii europejskiej była oceniana przez innych ekspertów jako możliwa do realizacji w ramach przewidzianej Traktatem z Lizbony stałej współpracy strukturalnej, ale jako warunek jej urzeczywistnienia wskazywano zastosowanie podejścia Schengen do integracji obronnej, równocześnie ambitnego i pragmatycznego, z udziałem tych państw członkowskich, które już wcześniej angażowały się w głębszą współpracę.

Po referendum przesądzającym o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE (23 czerwca 2016 r.) nasiliły się apele o stworzenie armii europejskiej. Politycy europejscy zdali sobie sprawę, że Brexit będzie oznaczał osłabienie zdolności wojskowych UE, ale jednocześnie pozbycie się kraju, który zawsze blokował wojskowe ambicje Unii z obawy przed tworzeniem konkurencji dla NATO. Z czysto wojskowego punktu widzenia Brexit oznacza dla UE poważne osłabienie. I chociaż gwarancje bezpieczeństwa dla Europy ze strony Wielkiej Brytanii nie znikną, bo wynikają z członkostwa w NATO, to Unii jeszcze trudniej będzie realizować

¹⁵ *Wspólna europejska armia? Niemcy wzywają do zerwania z „anachronizmem”*, 8.03.2015, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wspolna-armia-ue-juncker-i-niemcy-proponuja-armie-unijna,522154,s.html> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁶ *More Union in European Defence. Report of a CEPS Task Force*, Brussels, February 2015, CEPS, <https://www.ceps.eu/system/files/TFonEuropeanDefence.pdf> [dostęp: 17.05.2017]; J. Janning, *A pragmatic approach to building a European Army*, 1 April 2015, European Council of Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_pragmatic_approach_to_building_a_european_army311571 [dostęp: 17.05.2017].

misje wojskowe poza swoimi granicami – chyba że osłabienie ilościowe skompensuje jakościowym skokiem we współpracy wojskowej, o co apelują niektórzy politycy. W sierpniu 2016 r. o zacieśnienie wojskowej współpracy w ramach UE apelowali przywódcy Francji, Niemiec, Włoch, Czech a także polski eurosceptyk – Jarosław Kaczyński¹⁷.

Najbardziej konkretny plan przedstawili ministrowie spraw zagranicznych i obrony Włoch, którzy zaproponowali stworzenie „obronnego Schengen”, czyli ograniczonej do grupy krajów ściślejszej współpracy w dziedzinie obronności na wzór obszaru bez kontroli granicznej. Minister obrony Niemiec U. von der Leyen zaproponowała utworzenie Europejskiej Unii Obronnej¹⁸, a razem ze swoim francuskim odpowiednikiem Jean-Yves Le Drianem wypracowała dokument, w którym zaapelowali o stworzenie „mapy drogowej” dla tego celu. Ministrowie zaproponowali utworzenie wspólnej kwatery głównej UE, której zaczątkiem miałyby być dowództwo medyczne dla koordynowania działań oddziałów medycznych w każdym kraju w czasie prowadzonych operacji międzynarodowych. Belin i Paryż zaproponowały ponadto osobowe i techniczne wzmocnienie Eurokorpusu, liczącego obecnie ok. 1000 żołnierzy¹⁹.

Sprawa kwatery głównej Unii Europejskiej

Pomimo znacznego wzrostu po wejściu w życie Traktatu z Lizbony liczby różnych organów Unii Europejskiej zajmujących się jej bezpieczeństwem zewnętrznym²⁰, brakuje unijnego dowództwa operacyjnego do prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego. W UE ma miejsce oderwanie struktur odpowiedzialnych za dowodzenie wojskowymi operacjami od centralnych organów WPBiO, mających siedzibę w Brukseli. Państwa członkowskie Unii zdecydowały, że Sztab Wojskowy UE (EUMS) nie będzie wykonywał zadań związanych z dowodzeniem wojskowymi misjami *crisis management*, a więc nie może funkcjonować jako typowe wojskowe dowództwo operacyjne. Natomiast funkcję takiego dowództwa może wypełniać albo Kwatera Główna NATO (SHAPE) (w przypadku operacji realizowanych na podstawie porozumienia między UE a NATO zawartego w 2003 r. w formule Berlin Plus), albo jedno z pięciu dowództw narodowych zgłoszonych

¹⁷ Kaczyński: *Musimy wyjść z inicjatywą zmian UE*, „Rzeczpospolita”, 26.06.2016.

¹⁸ *Skutki Brexitu: Europejska armia bez Brytyjczyków*, „Rzeczpospolita”, 23.08.2016; *Niemiecka minister obrony chce „europejskiej unii obronnej”*, 8.09.2016, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/530449,niemiecka-minister-obrony-chce-europejskiej-unii-obronnej-razem-jestesmy-bardzo-silni.html> [dostęp: 17.05.2017].

¹⁹ *Niemcy i Francja stawiają na europejską armię*, 10.09.2016, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/530597,niemcy-i-francja-stawiaja-na-europejska-armie-to-bylab-y-wlasciwa-odpowiedzia-na-brexit.html> [dostęp: 17.05.2017].

²⁰ Szerzej zob. Ch. Steindler, *Mapping out the institutional geography of external security in the EU*, „European Security” 2015, vol. 24, nr 3, s. 402–419.

przez Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Grecję i Włochy²¹. To sprawia, że Unia powierza dowodzenie tzw. państwu ramowemu. Państwo to formuje dowództwo operacyjne *ad hoc* i organizuje misję z udziałem innych państw. Po zakończeniu operacji to dowództwo jest rozwiązywane. W praktyce rodzi to problemy i ujemnie rzutuje na proces przygotowywania poszczególnych operacji.

Państwa najbardziej zainteresowane wzmocnieniem EPBiO podnosiły ten problem już na Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. Natomiast Wielka Brytania i Polska występowały przeciwko tworzeniu organów planistycznych dla potrzeb przygotowywania i prowadzenia przez UE operacji zarządzania kryzysowego. Głównym argumentem tego sprzeciwu było to, żeby nie osłabiać stosunków transatlantyckich i NATO.

Prowadzenie przez Unię Europejską operacji *crisis management* skłoniło państwa członkowskie do utworzenia dwóch odrębnych komórek planowania operacji własnych (autonomicznych) i realizowanych przy wykorzystaniu zasobów NATO. W ostatnim przypadku ujawniły się głębokie różnice zdań między państwami-zwolennikami autonomii operacyjnej UE a krajami obawiającymi się, że taka autonomia może osłabić stosunki transatlantyckie i NATO. Dlatego organy planowania operacyjnego tworzono z opóźnieniem. W styczniu 2005 r. rozpoczęto budowanie w ramach Sztabu Wojskowego UE Komórki Cywilno-Wojskowej mogącej tworzyć Centra Operacyjne dla poszczególnych operacji. Następnie 3 listopada 2005 r. ustanowiono Stały Zespół Łącznikowy NATO przy Sztabie Wojskowym UE, a 1 marca 2006 r. utworzono Komórkę Planistyczną UE w Kwaterze Głównej NATO. Niewątpliwie był to postęp, ale Unia potrzebowała jednego centralnego dowództwa operacyjnego w postaci kwatery głównej (EU Operational Headquarters, EU OHQ), podobnej do tej, którą posiada NATO. Stan faktyczny jest taki, że unijny system planowania i prowadzenia operacji wojskowych w ramach EPBiO dzieli się na dwie fazy: polityczno-strategiczną i operacyjną. To opóźnia i osłabia skuteczność prowadzonych operacji. Problem nie mógł być jednak rozwiązany ze względu na brak porozumienia politycznego krajów członkowskich w sprawie konieczności ustanowienia stałego organu zajmującego się planowaniem operacyjnym²². Propozycje głębokiej reformy systemu planowania i dowodzenia operacjami reagowania kryzysowego przedstawiła Francja w czasie swojego przewodnictwa w Radzie Unii w drugiej połowie 2008 r. Sprzeciwiła się temu Wielka Brytania, wspierana przez nowych członków Unii z Europy Środkowej.

Tymczasem potrzeba utworzenia stałych organów planowania operacyjnego UE jest oczywista, jeśli bierzemy pod uwagę ambicje Unii stania się globalnym graczem międzynarodowym. Jak pisze Louis Simón,

²¹ M. Terlikowski, *Dowództwo operacyjne Unii Europejskiej – trzeźwa analiza*, [w:] *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, problemy i możliwości reform*, Raport PISM, red. M. Terlikowski, Warszawa 2011, s. 28–29.

²² L. Simón, *Command and control? Planning for EU military operations*, Paris 2010 (Occasional Paper, nr 81).

stałe instytucje zajmujące się planowaniem wojskowym to kwestia spójności z celami, które UE sobie postawiła, a mianowicie z decyzją o powołaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Ich brak wysłał wyraźny sygnał, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony nie są poparte niezbędnym potencjałem podtrzymującym unijne ambicje polityczne. Brak ten powoduje erozję dyplomatycznych wpływów i możliwości UE w chwili obecnej, a co gorsza, będzie podminowywał gospodarczą pomyślność, polityczną stabilność i bezpieczeństwo (także bezpieczeństwo wartości stanowiących filar Unii) w przyszłości. Brak stałych struktur planistycznych wyrządza szkody nie tylko działaniom zewnętrznym UE, ale i spójności wewnątrzunijnej, o ile w ogóle można rozdzielać zewnętrzny i wewnętrzny wymiar UE. Wzmacnia także istniejące rozczarowanie WPBiO. Tego rodzaju atrofia nakłada się na dwie inne najbardziej niepokojące ułomności Unii: oporność na integrację polityczną i niechęć do stosowania siły militarnej²³.

Unia Europejska, aby skończyć ze swoją dotychczasową polityką reagowania na kryzysy dopiero po ich wybuchu, powinna być wyposażona przez państwa członkowskie w stałą zdolność planowania ewentualnościowego. Tylko dzięki temu będzie w stanie przezwyciężyć swoją niemrawość i pacyfizm oraz skutecznie wykonywać funkcje zapobiegania, powstrzymywania i interweniowania w razie potrzeby²⁴.

W latach 2009–2011 inicjatywy na rzecz ożywienia WPBiO i ustanowienia centrum operacyjnego (kwatery głównej) Unii Europejskiej zgłaszały Polska, Francja i Niemcy, działając w formule Trójkąta Weimarskiego, a dodatkowo Polska samodzielnie, sprawując przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r.²⁵ Działalność ta została jednak storpedowana przez Wielką Brytanię i ówczesną szefową unijnej dyplomacji Brytyjkę Catherine Ashton.

W następnych latach spadła determinacja państw Trójkąta Weimarskiego w działaniach na rzecz ożywienia WPBiO. Jednak Francja, widząc opór Wielkiej Brytanii i uwzględniając oszczędności w budżecie obronnym w warunkach recesji, zdecydowała się na realizowanie pragmatycznej, alternatywnej ścieżki wzmacniania bezpieczeństwa europejskiego. W tym celu zacieśniła bilateralną współpracę wojskową z Londynem. Oba kraje zaoferowały sobie wzajemne korzyści i podpisały w listopadzie 2010 r. kilka porozumień o współpracy

²³ Idem, *Zarządzanie kryzysowe nie jest receptą na dalsze cięcia: planowanie wojskowe i wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony po Lizbonie*, tłum. K. Lira, [w:] *System planowania i dowodzenia misjami...*, op. cit., s. 13–14.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 17.

²⁵ R. Zięba, *Polska we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 160–169; J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej: uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2014, s. 110–116; A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej: geneza – rozwój – funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 387–398.

wojskowej poza WPBiO²⁶. Rządzona przez koalicję konserwatywno-liberalną Wielka Brytania otwarcie podważała sens jakichkolwiek inwestycji we WPBiO. Również poza ramami UE zaczęła się zacieśniać współpraca wojskowa krajów nordyckich: Norwegii, Islandii, Danii, Szwecji i Finlandii. Dwa ostatnie państwa następnie nawiązały współpracę wojskową z NATO i prowadzona jest w nich debata na temat ewentualnego przystąpienia do tego sojuszu. Także Niemcy, zajęte reformą swojej armii, zmniejszyły swoje zainteresowanie rozwijaniem WPBiO, co nie oznaczało rezygnacji z idei wzmocnienia obrony europejskiej. Natomiast sąsiadujące z Rosją państwa środkowoeuropejskie – w tym Polska po objęciu jesienią 2015 r. rządów przez narodowo-konserwatywną partię Prawo i Sprawiedliwość – po zawieszeniu przez Moskwę w 2007 r. stosowania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE) stopniowo traciły zainteresowanie wzmocnieniem WPBiO. W przypadku Polski był to zdecydowany zwrot w stosunku do polityki poprzedniego liberalno-ludowego rządu.

Czy Unia Europejska wykorzystuje szanse ożywienia WPBiO?

Przesłanki do podjęcia przez UE działań na rzecz wyprowadzenia WPBiO ze stagnacji stwarza od ponad dekady dokonująca się rekonfiguracja ładu międzynarodowego, w tym zwłaszcza środowiska bezpieczeństwa UE. Wiadomym jest, że bez skutecznej polityki bezpieczeństwa Unia nie będzie w stanie realizować swoich planów bycia wiodącym aktorem na globalnej scenie międzynarodowej. Już w czasie kryzysu ekonomicznego, jaki nastąpił po złamaniu finansowym jesienią 2008 r., okazało się, że osłabił on cały Zachód (zwłaszcza UE, USA i gospodarki peryferyjne), natomiast nastąpiło przyspieszenie wzrostu nowych wschodzących mocarstw, zwłaszcza Chin i Indii. Od jesieni 2006 r. odbywały się w miarę regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych czterech mocarstw, tj. Rosji, Chin, Indii i Brazylii, które w 2009 r. zawiązały grupę BRIC. Po dołączeniu do nich w 2011 r. Republiki Południowej Afryki ugrupowanie posługuje się nazwą BRICS. Wprawdzie Unia Europejska posiada z większością tych państw partnerstwo strategiczne, ale faktem jest, że rywalizuje z nimi politycznie (np. z Chinami na obszarze Afryki) czy w zakresie stabilizowania sytuacji po zakończeniu konfliktów zbrojnych. UE, podobnie, jak cały Zachód, realizuje przyjętą w 2005 r. przez światowy szczyt ONZ koncepcję *Responsibility to Protect*, podczas gdy Brazylia reprezentuje odmienną koncepcję *Responsibility while Protecting*²⁷.

²⁶ F. Ostermann, *The end of ambivalence and the triumph of pragmatism? Franco-British defence cooperation and European and Atlantic defence policy traditions*, „International Relations” 2015, vol. 29, nr 3, s. 334–347.

²⁷ O. Stuenkel, *Post-Western world: how emerging powers are remaking global order*, Malden 2016, s. 114; C.G. Stefan, *On non-Western norm shapers: Brazil and the Responsibility while Protecting*, „European Journal of International Security”, February 2017, vol. 2, nr 1, s. 88–110.

Największe wyzwanie stwarza polityka Rosji w bezpośrednim sąsiedztwie z Unią Europejską. Wiąże się to z przejściem Rosji do polityki równoważenia (*balancing*) polityki poszerzania struktur zachodnich o państwa położone w Europie Wschodniej. Pierwszy wyraźny sygnał ostrzegawczy sformułował prezydent Rosji Władimir Putin w lutym 2007 r. na monachijskiej konferencji na temat bezpieczeństwa międzynarodowego. Kiedy w kwietniu następnego roku bukareszteński szczyt NATO zapowiedział przyjęcie do swojego grona Ukrainy i Gruzji, Rosja postanowiła temu wyraźnie się przeciwstawić. W sierpniu 2008 r., po rozpoczęciu działań wojennych przez Gruzję na terenie Osetii Południowej, Rosja zastosowała zdecydowaną militarną odpowiedź. Zachód jako całość nie zareagował, a jedynie Francja wystąpiła z apelem o zaprzestanie działań wojennych i zaoferowała swoją mediację między Rosją a Gruzją. Następnie inicjatywę tę scedowała na Unię Europejską i w efekcie we wrześniu 2008 r. ustanowiono w Gruzji misję obserwacyjną UE (EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM). Celem tej misji jest wspieranie wysiłków prowadzących do wypracowania trwałego i pokojowego rozwiązania sporu między Rosją i Gruzją. Zadania misji obejmują: (1) nadzorowanie przestrzegania przyjętych porozumień i zapobieganie konfliktom (monitorowanie sytuacji bezpieczeństwa); (2) obszar humanitarny/praw człowieka. Mandat EUMM wyróżnia cztery komponenty: stabilizację, normalizację, środki budowy zaufania oraz promowanie polityki UE w regionie, także poprzez politykę informacyjną.

Kolejnym konfliktowym zagadnieniem okazała się realizacja ustanowionego w maju 2009 r. Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej. Ten nowy program UE zmierza do wspierania demokratycznej transformacji wschodnich sąsiadów UE, tj. Ukrainy, Białorusi, Mołdowy, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu. Ponieważ Rosja oceniła go jako kolejną próbę ingerencji politycznej UE w sprawy krajów wschodnich, odmówiła przyłączenia się do Partnerstwa Wschodniego. To ostatecznie zniweczyło szanse na przyłączenie się Rosji do współpracy z unijną Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony.

Zasadnicza słabość WPBiO ujawniła się w czasie kryzysu ukraińskiego, sprowokowanego przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone²⁸. W listopadzie 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego miała być podpisana nowa umowa o stowarzyszeniu i pogłębionej strefie wolnego handlu między UE a Ukrainą. Odmowa podpisania tej umowy przez prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza spowodowała długotrwałe protesty w Kijowie i innych miastach Ukrainy. W lutym doszło do obalenia legalnego prezydenta, co UE i inne państwa zachodnie zaakceptowały. W marcu Rosja doprowadziła do aneksji Krymu i zaczęła wspierać militarnie separatystów w Donbasie. Rozpoczęta na wschodzie Ukrainy woj-

²⁸ Szerzej zob. J.J. Mearsheimer, *Why the Ukraine crisis is the West's fault: the liberal delusions that provoked Putin*, „Foreign Affairs” 2014, vol. 93, nr 5, s. 1–12; R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, vol. 50, nr 2, s. 13–40.

na domowa, poza potępieniem, a następnie nałożeniem sankcji ekonomicznych na Rosję (od sierpnia 2014 r.) nie skłoniła Unii Europejskiej do użycia WPBiO. Gdy wybuchł poważny kryzys międzynarodowy, okazało się, że Unia Europejska jest bezsilna i nie może nic zrobić, by go zakończyć. Inicjatywę rozmów mających doprowadzić do pokojowego rozwiązania konfliktu przejęła ukształtowana *ad hoc* grupa państw w tzw. formacie normandzkim, tj. Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina, a Unia Europejska nie zaistniała w żadnej formie. Do nadzorowania zawartych w Mińsku dwóch porozumień rozejmowych upoważniono nie Unię Europejską (jak było po wojnie gruzińsko-rosyjskiej), a Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Oznacza to, że Unia Europejska nie zaistniała jako mediator, koncyliator czy podmiot monitorujący sytuację, a jej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony nie okazała się przydatna. W ten sposób UE straciła szansę na ożywienie swojej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Poważną porażką polityczną Unii Europejskiej okazała się jej aktywność na rzecz wspierania tzw. Arabskiej Wiosny, rozpoczętej antyrządowymi protestami w Tunezji w grudniu 2010 r. UE i Stany Zjednoczone mylnie postrzegały rozpoczęte w krajach arabskich protesty społeczne jako falę demokratyzacji, nie dostrzegając zaktywizowania się w nich fundamentalizmu islamskiego. W czasie wojny domowej w Libii w 2011 r. UE nie mogła zdecydować się na podjęcie wspólnej interwencji wojskowej. W rezultacie w marcu tego roku doszło do interwencji koalicji państw ONZ (przede wszystkim USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Kanady), która po kilku dniach została przejęta przez NATO (operacja „Unified Protector”). Interwencja ta doprowadziła do całkowitej destabilizacji Libii i śmierci dyktatora pułkownika Muammara Kaddafiego. 1 kwietnia 2011 r. Rada UE podjęła decyzję o uruchomieniu operacji wojskowej dla wsparcia operacji udzielania pomocy humanitarnej dla ogarniętej wojną domową Libii. Faktycznie operacja ta nie została podjęta. W maju 2013 r. Rada UE ustanowiła cywilną misję doradczo-szkoleniową w tym kraju (EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya, EUBAM Libya). Jej celem była poprawa zdolności służb granicznych, wzmocnienie możliwości operacyjnych właściwych instytucji, doradztwo w zakresie opracowania zintegrowanej strategii zarządzania granicami. Ze względu na niestabilną sytuację w Libii misja została rozlokowana tylko Trypolisie, ale w sierpniu 2014 UE podjęła decyzję o czasowej ewakuacji misji do Tunisu. W lutym 2015 r. misja wstrzymała jakiegokolwiek działania doradcze dla podmiotów libijskich. Jednak jej mandat był kilka razy przedłużany. Ze względu na niestabilną sytuację polityczną i w zakresie bezpieczeństwa misja ta okazała się nieskuteczna. Ta nieskuteczność Unii Europejskiej w wojnie domowej w Libii, leżącej w bezpośrednim sąsiedztwie Europy, sprawiła, że Unia jako wspólnota nie angażowała się w wojnie domowej w Syrii, która wybuchła w 2011 r.

Wpływ kryzysu migracyjnego na politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Negatywną konsekwencją destabilizacji krajów arabskich dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej okazała się olbrzymia fala uchodźców i nielegalnych imigrantów. Wojny prowadzone przez USA w Afganistanie i Iraku oraz przez NATO w Libii należą do istotnych przyczyn nasilenia fundamentalizmu islamskiego i terroryzmu. Wojna USA i ich sojuszników w Iraku spowodowała śmierć kilkuset tysięcy Irakijczyków (niektóre źródła podają liczbę ponad pół miliona ofiar) i zmusiła do ucieczki za granicę ok. 2 mln ludzi, a 1,7 mln stanowią uchodźcy wewnątrzni przemieszczeni na terenie tego kraju. Od 2014 r. dodatkowych ofiar przysparza rozwój tzw. Państwa Islamskiego, które odpowiedzialne jest za zbrodnie przeciwko ludzkości. Sam konflikt wewnętrzny w Syrii, połączony z interwencją państw zachodnich, a następnie także Rosji (w formie bombardowań Państwa Islamskiego) spowodował ponad 4,1 mln uchodźców i 7,6 mln tzw. uchodźców wewnętrznych, zaś liczbę osób mieszkających w Syrii wymagających pilnej pomocy humanitarnej szacuje się na ok. 12,5 mln²⁹.

Natomiast z Libii po obaleniu w 2011 r., przy pomocy interwencji Zachodu, dyktatora Muammara Kaddafiego uciekło (w większości do Tunezji) ok. 1 mln uchodźców, a ok. pół miliona próbowało na niebezpiecznych łodziach (na których zatonięły już tysiące ludzi) przepłynąć do Europy. Sytuacja humanitarna ludności zdestabilizowanego Iraku, Syrii i Libii, a także imigrantów podążających do Unii Europejskiej z Afryki i Bałkanów Zachodnich jest bardzo trudna. To w połączeniu z rozlewającą się falą terroryzmu islamskiego, który dotyka kraje Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej i Sahelu, sprawia, że do Europy podążały od 2014 r. setki tysięcy uchodźców i nielegalnych imigrantów.

O skali problemu dla UE świadczy chociażby olbrzymia liczba 283 tys. osób, które w 2014 r. nielegalnie przekroczyły jej granicę zewnętrzną; w roku 2015 r. była to już niewyobrażalna liczba 1 823 tys. osób, a w 2016 r. – ponad 503,7 tys. osób. Do zmniejszenia napływu uchodźców do Europy przyczyniło się porozumienie zawarte 18 marca 2016 r. między UE a Turcją. Jednak stosunki między UE a Turcją pozostają napięte, a Ankara grozi odstąpieniem od tego porozumienia, co może spowodować kolejną falę imigrantów przybywających do Europy od strony Turcji. Powstało więc bezprecedensowe wyzwanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej, które nie potrafią osiągnąć konsensusu w sprawie polityki przyjmowania tej ogromnej fali przybyszów. Obawy przed konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi i kulturowymi ich przyjęcia, a także przed nasilającym się islamskim radykalizmem i terroryzmem, wyrażane najgłośniejsz

²⁹ S.N. Abboud, *Syria*, Cambridge 2016, s. 188; *UN concerned by humanitarian crisis in Aleppo*, 4.05.2016, TRT World, <http://www.trtworld.com/mea/un-concerned-by-humanitarian-crisis-in-aleppo-99674> [dostęp: 17.05.2017].

przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, stwarzają poczucie wysokiego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jest to zasadne, również z tego względu, że dostarczaniem imigrantów i uchodźców do granic zewnętrznych UE i nielegalnym ich przemycaaniem zajmuje się zorganizowana przestępczość transnarodowa. Osłabiona kryzysem, Brexitem i nacjonalizmami Unia Europejska nie poradziła sobie z tym napływem uchodźców i imigrantów. Niebezpieczeństwo dalszego napływu nielegalnych przybyszów do Unii wciąż istnieje.

W celu przeciwdziałania temu zjawisku 14 września 2016 r. Rada UE ostatecznie zatwierdziła ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGP). Głównym zadaniem tej formacji jest pomoc w zapewnieniu zintegrowanego zarządzania granicami na granicach zewnętrznych. Straż ma dbać o skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wysoki poziom bezpieczeństwa w UE. Jednocześnie ma pomagać w zabezpieczeniu swobodnego przemieszczania się migrantów na terytorium UE i będzie w pełni przestrzegać praw podstawowych. Straż składa się z Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz krajowych organów odpowiedzialnych za zarządzanie granicami. W związku z tym mający siedzibę w Polsce Frontex otrzymał nowe zadania. ESGP rozpoczęła działalność 6 października 2016 r. Jej głównym zadaniem jest przygotowanie strategii operacyjnej w zakresie zarządzania granicami i koordynacja pomocy udzielanej przez wszystkie państwa członkowskie.

Utworzenie ESGP, jakkolwiek nie mieści się w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ma znaczenie dla bezpieczeństwa UE. Wpisuje się w działania w ramach polityki migracyjnej UE, zmierzającej do zwiększenia bezpieczeństwa i poprawy zarządzania granicami zewnętrznymi Unii. Wzmocnienia strefę Schengen, czyli obszar bez granic wewnętrznych między państwami ją tworzącymi, gdyż może ona właściwie funkcjonować jedynie w przypadku, gdy jej granice zewnętrzne są skutecznie zabezpieczone i chronione. ESGP pozwala skuteczniej zarządzać migracjami, poprawić bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej oraz zapewnić przestrzeganie zasady swobodnego przepływu osób. Oczekuje się, że pełne ustanowienie Straży zagwarantuje skuteczne zarządzanie zewnętrznymi granicami UE, co jest wspólnym obowiązkiem Unii i jej państw członkowskich.

Nowa całościowa strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej i próby ożywienia WPBiO

Podstawą programową każdej skutecznej polityki bezpieczeństwa musi być adekwatna i realistyczna strategia. Tymczasem, mimo zachodzących głębokich zmian w środowisku bezpieczeństwa Unii Europejskiej, przez kilkanaście lat nie

zmieniono strategii. Europejska strategia bezpieczeństwa („A secure Europe in a better world: European security strategy”) z grudnia 2003 r. pozostawała jako nieaktualny drogowskaz³⁰. Wprawdzie należy odnotować, że w latach 2003–2014 UE wypracowała szereg strategii sektorowych, np. w sprawie zwalczania terroryzmu (2005), bezpieczeństwa wewnętrznego (2010), informatycznego (2013) czy morskiego (2014), to jednak narastała potrzeba wypracowania nowej całościowej strategii odnoszącej się do aktywności Unii Europejskiej.

Dopiero w grudniu 2013 r. Rada Europejska zobowiązała Wysoką przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federikę Mogherini do wypracowania globalnej strategii UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³¹.

W wykonaniu tej decyzji szefowa unijnej dyplomacji przedłożyła 28 czerwca 2016 r. Radzie Europejskiej nowy dokument zatytułowany „Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”. Składa się on z czterech części. W pierwszej definiuje interesy obywateli Unii i samej UE, w drugiej – zasady, którymi kieruje się UE w swoich działaniach zewnętrznych, w trzeciej – priorytety tych działań zewnętrznych, a w czwartej proponuje, jak UE powinna realizować swoje priorytety w działaniu³².

Nowa globalna strategia UE ma charakter bardzo ogólny. Słusznie łączy wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa i zakłada, że bezpieczeństwo wewnętrzne zależne jest od pokoju poza granicami Unii. Dlatego aby zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne Unii, przewiduje działania zewnętrzne na większą skalę. Trudno jednak oczekiwać, że stanie się ona dokumentem mobilizującym państwa członkowskie Unii do przełamania impasu w polityce bezpieczeństwa i obrony.

Ta nowa strategia została przyjęta, gdy Unia Europejska znalazła się w kryzysie, kilka dni po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii, w sytuacji kiedy Grupa Wyszehradzka opowiada się za rozluźnieniem UE. Jest to konkretna inicjatywa skierowana do zwolenników europejskiego projektu. Jak powiedział były szef dyplomacji unijnej Javier Solana: „Bez ich głosu słyhać będzie tylko głosy za tym, że Europy powinno być coraz mniej. W najbliższych miesiącach musimy kontynuować naszą politykę bezpieczeństwa i realizować cele tej strategii. Ci z nas, którzy dbają o Europę, aby pójść naprzód, nie mogą dziś milczeć”³³.

³⁰ Szerzej zob. S. Biscop, *The European Security Strategy: a global agenda for positive power*, Aldershot 2005.

³¹ N. Tocci, *Towards an EU global strategy*, [w:] *Towards an EU global strategy: background, process, references*, red. A. Missiroli, Paris 2015, s. 115–120.

³² *Wspólna wizja, wspólne działanie. Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 17.05.2017].

³³ J. Solana, *Odważna strategia dla Europy*, 1.08.2016, wp.pl, <http://opinie.wp.pl/javier-solana-odwazna-strategia-dla-europy-6021385222407297a> [dostęp: 17.05.2017].

Następnie podjęto konkretne próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE. W czerwcu 2017 r. Komisja Europejska uruchomiła Europejski Fundusz Obronny, który ma współfinansować rozwój technologii i zdolności wojskowych Unii, a zaraz potem (22 czerwca 2017 r.) Rada Europejska podjęła decyzję umożliwiającą uruchomienie, przewidzianego Traktatem z Lizbony, mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO) dla pogłębienia integracji obronnej przez grupę państw. Ta ostatnia decyzja stanowi polityczny sygnał przełamania kryzysu i kontynuacji integracji europejskiej – oznacza, że grupa chętnych państw może zbudować rdzeń obronny Unii. Została ona preforsowana przez zwolenników przyspieszenia integracji europejskiej, czyli Francję, Niemcy, Włochy i Hiszpanię. Rada Europejska zdecydowała, że PESCO ma być „inkluzyjne i ambitne”: angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty. W praktyce będzie to trudne do pogodzenia, tak jak powiązanie tego nowego mechanizmu z celami NATO w zakresie zdolności wojskowych. Wobec rosnącego napięcia w stosunkach Niemiec i Francji z USA, PESCO już jest przedstawiane jako sposób na usamodzielnienie się Europy w sytuacji spadku amerykańskiej wiarygodności sojuszniczej oraz jako odpowiedź Europy na amerykański postulat zwiększenia europejskiego zaangażowania w bezpieczeństwo transatlantyckie, wzmacniająca wiarygodność polityki odstraszania i obrony NATO³⁴.

Podsumowanie

Generalnie trzeba zauważyć, że Unia Europejska jako całość nie stoi w obliczu zagrożenia militarnego z zewnątrz. To wzmacnia coraz częstsze postawy pacyfistyczne, zwłaszcza w Europie Zachodniej, i powoduje brak zainteresowania budowaniem zapowiadanej już traktatem z Maastricht wspólnej obrony. Wprawdzie obecnie, pod rządami Traktatu z Lizbony, Unia posiada klauzulę sojuszniczą typu *casus foederis* na wzór sojuszu polityczno-wojskowego, jednak trudno sobie wyobrazić wspólną akcję obronną w sytuacji niedysponowania wspólnym unijnym systemem obronnym. Oznacza to, że w grę wchodzi tylko pomoc zbrojna udzielana przez poszczególne państwa członkowskie i NATO. Właśnie poleganie na gwarancjach Sojuszu Północnoatlantyckiego przez większość (łącznie 23) państw należących równocześnie do NATO i UE zniechęca dziś Unię jako całość do budowania własnego systemu obronnego. Bezpieczeństwo jest jednak stałą potrzebą, a zatem należy się troszczyć o nie również w przyszłości – mieć perspektywę jego zapewnienia w hipotetycznej sytuacji wycofania się USA z Europy czy tylko osłabienia NATO.

³⁴ M. Terlikowski, *PESCO: Unia Europejska zacieśnia współpracę obronną*, „Komentarz PISM”, 24.06.2017, nr 31.

Attempts to revive the European Union's security and defence policy

The European Union's security and defense policy in the 21st century has been stagnant. An important cause was the financial crisis of 2008 and the recession that persists in the following years. This stagnation deepened in the years 2014–2016 as a result of the migration crisis and British decision to leave the EU. A factor that is constantly deepening the difficulties is the rise in Euroscepticism following the enlargement of the EU in 2004. It currently dominates the Visegrad Group countries, including Poland.

The paradox of the situation is that in crisis conditions emerged ideas for the creation of the European army. They were also announced by the leading Polish Eurosceptic Jarosław Kaczyński. The constant demand put forward by supporters of the revitalization of the CSDP is the proposal to create an EU operational center (headquarters) to manage crisis management operations.

The author argues that the European Union does not exploit the chances of reviving the CSDP and that the EU's essential weakness has emerged in terms of its security policy during the Ukraine crisis erupted in Autumn 2013 and the migration crisis of 2014–2016. The attempts to revive the EU's security and defense policy are: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (adopted in June 2016), the establishment a European Defence Fund and an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation – PESCO (both in June 2017). It is hard to expect, however, how this last steps will mobilize the EU member states to break the deadlock in security and defense policy.

Key words: The European Union, Common Security and Defence Policy (CSDP), civil and military capabilities, crisis management, EU operational centre, defence budget, financial and economic crisis, Euroscepticism, nationalism, Brexit, European army, security strategy

Próby ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w XXI w. znalazła się w stagnacji. Ważną tego przyczyną był kryzys finansowy z 2008 r. i recesja, która utrzymywała się w kolejnych latach. Ta stagnacja jeszcze pogłębiła się w latach 2014–2016 w wyniku kryzysu migracyjnego i brytyjskiej decyzji o opuszczeniu UE. Czynnikiem stale zwiększającym trudności jest wzrost eurosceptycyzmu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Obecnie dominuje on w krajach Grupy Wyszehradzkiej, w tym w Polsce.

Paradoksem w tej sytuacji jest to, że w warunkach kryzysu pojawiły się pomysły utworzenia armii europejskiej. Były one głoszone także przez wiodącego polskiego eurosceptyka Jarosława Kaczyńskiego. Zwolennicy rewitalizacji WPBiO zgłaszali propozycję utworzenia unijnego centrum operacyjnego (kwatery głównej) do kierowania operacjami zarządzania kryzysowego.

Autor twierdzi, że Unia Europejska nie wykorzystuje szans ożywienia WPBiO oraz że w czasie kryzysu na Ukrainie, który wybuchł jesienią 2013 r., i kryzysu migracyjnego w latach 2014–2016 ujawniła się jej zasadnicza słabość. Próbami ożywienia polityki bezpieczeństwa i obrony UE są: Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (przyjęta w czerwcu 2016 r.) oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego i ustanowienie inkluzywnego i ambitnego mechanizmu stałej współpracy strukturalnej – PESCO (w czerwcu 2017 r.). Trudno jednak ocenić, w jakim stopniu te ostatnie kroki zmobilizują państwa członkowskie UE do przerwania impasu w polityce bezpieczeństwa i obrony.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), zdolności cywilne i wojskowe, zarządzanie kryzysowe, centrum operacyjne UE, budżet obronny, kryzys finansowy i gospodarczy, eurosceptycyzm, nacjonalizm, Brexit, armia europejska, strategia bezpieczeństwa