

Beata Przybylska-Maszner

dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-8868-1933

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYINSTYTUCJONALNA UE-NATO -
NOWE RAMY NA RZECZ WZMOCNIENIA
ZDOLNOŚCI OBRONNYCH UE PO ROKU 2012**

Wprowadzenie

Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) warunkował i nadal znacząco wpływa na stosunki transatlantyczne. Od końca lat 90. korelacja UE i NATO stawała się środkiem do zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa. Jednakże droga do realizacji strategicznego partnerstwa obu organizacji była bardzo trudna. Przez kolejne lata odradzające się przekonanie, że europejskie państwa NATO powinny wziąć większą odpowiedzialność za własną obronę, zderzało się z ich ograniczonymi możliwościami. Idea ta nabierała nowych znaczeń, w miarę jak wzrastały zdolności państw europejskich i sposobność do wykorzystania potencjału obu organizacji w zmieniających się warunkach politycznych napięć i wzrostu zagrożeń zewnętrznych. Politycznym i formalnoprawnym wyrazem uznania strategicznego partnerstwa obu organizacji było przyjmowanie kolejnych deklaracji i porozumień, zapoczątkowane Wspólną Deklaracją w sprawie EPBiO w 2002 r. oraz umową Berlin Plus, regulującą zasady udostępniania środków i zdolności NATO na potrzeby operacji prowadzonych przez UE. Stopniowo narastał proces instytucjonalizacji wzajemnych relacji – przy zachowaniu uzupeł-

niającej roli UE wobec NATO w kwestiach obrony. Amerykańskie poparcie rozwoju europejskich zdolności obronnych zostało udzielone przy założeniu ścisłej współpracy transatlantyckiej. Po roku 2003 nastąpił regres w umacnianiu więzi instytucjonalnych między Unią Europejską i NATO. Wpłynęły na to czynniki polityczne, rozłam między członkami organizacji, ale również zbyt zawiły proces decyzyjny i organizacyjny przyjęty we współpracy obu organizacji. Historia ich wzajemnych relacji obfituje w momenty zwrotne. Szczególne pogorszenie nastąpiło w połowie roku 2003 i było związane z interwencją amerykańską – wspartą przez część sojuszników europejskich – w Iraku. Niezgodność strategii amerykańskiej z europejskimi priorytetami, wyraźnie widoczna po przejęciu władzy przez administrację G.W. Busha, która po ataku 11 września 2001 r. podjęła szeroko zakrojone działania antyterrorystyczne, doprowadziła do największego rozłamu jedności politycznej w Unii Europejskiej. Jego konsekwencje odczuwalne były bardzo długo. Okres stagnacji zakończył się wraz z wzmocnieniem pozycji UE na arenie międzynarodowej po przyjęciu traktatu lizbońskiego. Implementacja jego zapisów w kolejnych latach zbiegła się z wielorakimi kryzysami, którym sprostać musiały państwa członkowskie. Destabilizacja w sąsiedztwie UE spowodowała nasilenie istniejących, ale także wystąpienie szeregu nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego. W konsekwencji tych zjawisk, po roku 2012 nasiliły się tendencje do wzmocnienia zdolności obronnych UE. Państwa członkowskie UE wykorzystywały lizbońską podstawę traktatową do stworzenia szeregu nowych inicjatyw i rozwiązań instytucjonalnych. Ta kolejna próba realizacji europejskiego marzenia o wspólnej polityce obronnej musiała wywołać reakcję ze strony NATO i doprowadzić do redefinicji zasad i formuły partnerstwa Unii i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Warunki sprzyjające wzmocnieniu współpracy między organizacjami zmieniły się po objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa w 2017 r. Okres 2017–2018 charakteryzuje się także dużym spadkiem społecznego zaufania do projektu europejskiego w wielu państwach członkowskich, z uwagi na rosnącą falę niezadowolenia wynikającego z niemożności wykorzystania mechanizmów Unii w celu efektywnego działania podczas sytuacji kryzysów wewnętrznych. W tle konieczności utworzenia nowego mechanizmu kooperacji transatlantyckiej pozostają negocjacje w sprawie Brexitu. Trwa proces określania przez Wielką Brytanię jej dalszych więzi z partnerami w kontekście koordynacji zdolności i konsolidacji strategicznej po opuszczeniu Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule przedstawiono analizę czynników warunkujących stan relacji Unia Europejska – NATO po roku 2012. W celu właściwego rozpatrzenia wskazanych problemów badawczych zastosowano dobór jakościowy źródeł w postaci wybranych aktów prawnych i dokumentów typu *soft law* omawianych organizacji. Pytania badawcze stawiane w prowadzonej analizie dotyczą źródeł i przejawów dynamiki zmian w relacjach. Odpowiedź na nie udzielona została w oparciu o ukazane determinanty zachowań uczestników procesu decyzyjnego omawianych organizacji. Przedstawione rozważania nawiązują do przekształceń

istniejącej struktury powiązań międzyinstytucjonalnych oraz najważniejszych uwarunkowań zmian w relacjach obu organizacji. W artykule oparto się na założeniu, iż w analizowanym okresie relacje UE–NATO cechuje znacząca dynamika prowadząca do redefinicji istniejących powiązań. Dotychczasowa zasada korelacji zadań oparta na uzupełnianiu potencjału obu organizacji, jak i zasada asymetryczności, wynikająca przede wszystkim z przewagi amerykańskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim, ulegają modyfikacji. Narastanie zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, będące konsekwencją destabilizacji w rejonie wschodniego i południowego sąsiedztwa Unii Europejskiej, oddziałuje na wzmocnienie współzależności, a jednocześnie zbiega się z procesem zmian struktur wewnętrznych obu organizacji.

Rozwój relacji międzyinstytucjonalnych UE–NATO

Oficjalne nawiązanie relacji UE z NATO miało miejsce w roku 2001, choć proces kształtowania współpracy trwał od lat 90.¹ Od początku zacieśniania wzajemnych więzi, ich głównym celem stało się promowanie większej odpowiedzialności europejskiej w kwestiach obronnych. Najważniejsze zasady funkcjonowania partnerstwa dwóch niezależnych podmiotów organizacyjnych, aspirujących do miana gwarantów bezpieczeństwa europejskiego, określone zostały w Deklaracji UE–NATO dotyczącej ESDP 16 grudnia 2002 r. oraz w tzw. porozumieniu Berlin Plus z 2003 r.² Wzajemne relacje były regulowane przez przyjęte zasady partnerstwa, do których zaliczyć można korelację opartą na uzupełnianiu się kompetencji obydwu organizacji na rzecz rozwiązywania sytuacji kryzysowych; równość i poszanowanie autonomii podejmowania decyzji i interesów Unii Europejskiej, NATO i ich państw członkowskich; szacunek dla zasad Karty Narodów Zjednoczonych, do których odwołanie znajduje się zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i traktacie waszyngtońskim. W deklaracjach politycznych obie organizacje zakładały, iż współpraca przyczyni się do rozwoju zdolności wojskowych, co wpłynie pozytywnie na możliwości realizacji celów obu organizacji w obliczu wyzwań dla bezpieczeństwa.

¹ Por. K. Raik, P. Järvenpää, *A New era of EU-NATO cooperation. How to make the best of a marriage of necessity. Report*, ICDS, Tallinn 2017, s. 3–5; M. Terlikowski, *Stan i perspektywy partnerstwa UE i NATO*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 106, s. 1–2; E. Posel-Częścik, *Współpraca NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie opanowywania kryzysów*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 39, s. 1–2; M. Kaim, *Reforming NATO's Partnerships*, „SWP Research Paper” 2017, nr 1, s. 20–21.

² EU-NATO Declaration on ESDP, 16 December 2002, Press Release (2002)142; Berlin Plus Agreement, 17 March 2003. Berlin Plus to pakiet porozumień obejmujących: wymianę informacji niejawnych; współpracę dotyczącą dostępu do planowania operacyjnego NATO; korzystanie z europejskich opcji dowodzenia w ramach NATO podczas operacji prowadzonych przez UE; uznanie europejskiej roli Zastępcy Naczelnego Dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie. Po raz pierwszy w praktyce (fragmentarycznie) mechanizm został wykorzystywany w Bośni i Hercegowinie podczas unijnej operacji EUFOR wojskowej Althea.

W tym samym okresie kiedy Unia i NATO zgadzały się na uruchomienie strategicznego partnerstwa, obie organizacje weszły na drogę zasadniczych wewnętrznych zmian politycznych i instytucjonalnych³. NATO przekształciło się z regionalnego sojuszu wojskowego w globalną organizację bezpieczeństwa⁴, a UE rozpoczęła etap uruchamiania swoich pierwszych operacji zarządzania kryzysowego, co oznaczało początek operacjonalizacji jej polityki bezpieczeństwa i obrony. Skonstruowano nową mapę odniesień strategicznych wpływów. Jako sojusz wojskowy NATO jest tradycyjnie rozumiane jako dostawca „twardego” parasola bezpieczeństwa, który zapewnia gwarancje obrony kontynentu. UE, ekonomiczna siła z niezwykle długą historią integracyjną, uruchamia mechanizmy „miękkiej” siły⁵. Narodziły się koncepcje „siły normatywnej” i cywilnej potęgi Unii⁶.

Stopniowo współpraca obu organizacji podlegała procesowi instytucjonalizacji w wymiarze politycznym i wojskowym. Ten pierwszy wymiar dotyczył różnorodnych form formalnej i nieformalnej współpracy politycznej UE–NATO, do których możemy zaliczyć spotkania odbywające się regularnie na różnych poziomach – od stopnia ministerialnego, poprzez ambadorski, do eksperckich grup przedstawicieli wojskowych czy doradców zajmujących się różnorodnymi kwestiami polityki obronnej państw członkowskich⁷. Warto zwrócić uwagę na strukturę członkostwa obu organizacji i tzw. problem uczestnictwa⁸. W Unii Europejskiej jest 28 państw, w NATO – 29, ale tylko 22 państwa są członkami obu organizacji⁹. Instytucjonalna forma współpracy najwyższej rangi przyjmuje postać regularnych spotkań przedstawicieli głównych instytucji obu organizacji. Dochodzi także do spotkań szefów rządów i głów państw z przedstawicielami instytucji organizacji partnerskiej na szczytach NATO. Wzajemne relacje są koordynowane i wspierane organizacyjnie przez ambasadorów powołanych przy danej organizacji. Najważniejsze spotkania odbywają się w ramach współpracy Rady Północnoatlantyckiej z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Od 2001 r. takie spotkania odbywały się regularnie kilka razy w roku. Wzajemne relacje na tym szczeblu zostały zablo-

³ S. Duke, *The future of EU–NATO relations: a case of mutual irrelevance through competition?*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, No. 1, s. 29–30.

⁴ C.A. Wallander, *Institutional assets and adaptability: NATO after the cold war*, „International Organization” 2000, Vol. 54, No. 4, s. 705–735; C. Major, *NATO and European security: back to the roots?*, „IAI Working Papers” 2015, Vol. 15, Issue 53.

⁵ I. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, No. 2, s. 235–258.

⁶ J. Orbie, *Civilian power Europe: review of the original and current debates*, „Cooperation and Conflict” 2006, Vol. 41, No. 1, s. 123–128.

⁷ Szerzej zob. J. Koops, *Theorising inter-organisational relations: the „EU–NATO relationship” as a catalytic case study*, „European Security” 2017, Vol. 26, No. 3, s. 315–339.

⁸ S.J. Smith, C. Gebhard, *EU–NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction*, „European Security” 2017, Vol. 26, No. 3, s. 306.

⁹ Państwa NATO niebędące członkami UE: Turcja, Kanada, Stany Zjednoczone, Islandia, Albania, Norwegia, Czarnogóra (od 2017); państwa członkowskie UE niebędące w NATO: Cypr, Malta, Austria, Szwecja, Finlandia, Irlandia.

kowane pod koniec 2003 r. ze względu na konflikt cypryjsko-turecki¹⁰. Zawieszenie współpracy międzyinstytucjonalnej na poziomie międzyrządowym odcisnęło negatywne piętno na współpracy obu organizacji. Jednocześnie wywołało próbę tworzenia innych więzi międzyinstytucjonalnych, czego konsekwencją było określenie ram współpracy przez Sekretarza Generalnego RUE/Wysokiego Przedstawiciela z Sekretarzem Generalnym NATO, potwierdzone przez porozumienie zawarte 17 marca 2003 r.¹¹. Stopniowe polityczne odblokowywanie relacji po roku 2009 splotło się ze zmianami struktury Unii zapoczątkowanej reformą lizbońską¹². Duże znaczenie dla efektywności wzajemnych kontaktów miało rozszerzenie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela i stopniowe uruchamianie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która przejęła część zadań Sekretarza Generalnego RUE i kompetencje wykonawcze innych organów. Utworzenie ESDZ wpłynęło na powstanie nowego mechanizmu koordynacji polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Proces konstrukcji tego mechanizmu spotkał się z dużą krytyką¹³, a szereg ograniczeń związanych z praktyczną kooperacją obu organizacji wynikał nie z faktu blokowania politycznego, ale z niedoskonałości formalnej i nieformalnej współpracy między przedstawicielami UE i NATO zarówno w Brukseli, jak i w terenie – podczas prowadzenia misji.

Kształtowanie wymiaru wojskowego współpracy było również istotne. Na uwagę zasługuje stanowisko Zastępcy Naczelnego Dowódcy Sojuszniczych Sił Zbrojnych w Europie, który działał w strukturach obu organizacji¹⁴. W Unii pełni on funkcję Europejskiego Dowódcy Operacyjnego. Ten element instytucjonalnej współpracy zapoczątkowało przyjęcie porozumienia Berlin Plus. Stanowisko Zastępcy Naczelnego Dowódcy to symbol dążenia do efektywnej kooperacji obu organizacji – z uwzględnieniem możliwej stagnacji na szczeblu politycznym. Na kolejnym poziomie zainicjowanej współpracy funkcjonuje Komitet Wojskowy Unii Europejskiej, którego członkami są ministrowie obrony państw UE. Pełnią oni, podobnie jak powyżej opisany Zastępca, podwójną funkcję. Oprócz spotkań unijnych, uczestniczą w spotkaniach w ramach NATO. Okazało się, że ten wymiar współpracy ma duże znaczenie, gdyż w praktyce to właśnie Komitet Wojskowy pełni funkcje doradcze względem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Ponadto Przewodniczący Komitetu Wojskowego uczestniczy we wspólnych posiedzeniach

¹⁰ Turcja – członek NATO – blokowała dołączenie Cypru do natowskiego programu Partnerstwo dla Pokoju, podczas gdy Cypr jako członek Unii blokował Turcję w relacjach z UE. Doprowadził do ograniczenia spotkań (a później – ich tematyki) na poziomie Rada Północnoatlantycka – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Por. S. Duke, *op. cit.*, s. 35–38.

¹¹ EU-NATO: The Framework For Permanent Relations and Berlin Plus, Press Note, Consilium, 11 October 2003.

¹² A. Menon, *European Defence Policy from Lisbon to Libya*, „Survival” 2011, Vol. 53, No. 3, s. 76.

¹³ S.J. Smith, *EU–NATO cooperation: a case of institutional fatigue?*, „European Security” 2011, Vol. 20, No. 2, s. 243–264.

¹⁴ J. Howorth, *Security and defence policy in the European Union*, London 2014, s. 78–79.

Rada Północnoatlantycka – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Reforma lizbońska spowodowała znaczące zmiany w pracy Sekretariatu Rady UE, który kontrolował przepływ „wrażliwych dokumentów” dotyczących relacji UE–NATO¹⁵. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, jako swoisty departament przy Sekretariacie Rady, został bezpośrednio powiązany z Wysokim Przedstawicielem Unii. Składa się on z personelu zarówno cywilnego, jak i wojskowego, oddelegowanego do Sekretariatu Rady przez państwa członkowskie. Innym ważnym elementem tej układanki instytucjonalnej, powstałym po traktacie lizbońskim, jest Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania¹⁶. Jednym z najlepiej rozwiniętych stopni współpracy jest tzw. niski szczebel. To na nim dochodzi między innymi do wymiany oficerów łącznikowych. Co ważne, w miarę prowadzenia przez Unię coraz większej liczby misji i operacji (części z nich na tym samym terenie, co NATO), możemy zaobserwować intensyfikację działań na nieformalnych płaszczyznach współpracy. Przykładem w tym zakresie może być współpraca dowódców misji obu organizacji w celu przygotowania uzgodnień operacyjnych¹⁷. Od 2006 r. dla ułatwienia współpracy operacyjnej między organizacjami działa Stały Zespół Łącznikowy NATO przy Sztabie Wojskowym UE. Utworzono także specjalną komórkę przedstawicieli Sztabu Wojskowego UE przy Kwaterze Głównej Sojusznicych Sił Zbrojnych NATO w Europie.

We współpracy UE–NATO ukształtowały się więc trzy różne poziomy: przedstawicieli państw, personelu międzynarodowego i personelu wojskowego. W praktyce najlepsze efekty osiągnane są przy dobrej kooperacji na wszystkich szczeblach, jednak najtrudniej o postęp na pierwszym poziomie. Choć zrobiono już dużo, aby zacieśnić współpracę pomiędzy międzynarodowymi pracownikami w Brukseli a pracownikami znajdującymi się w miejscu prowadzonej misji lub operacji, brakuje porozumienia politycznego, wykraczającego poza ograniczony zakres objęty umową Berlin Plus. Co więcej, nieformalne i doraźne współdziałanie obu organizacji, które było podstawowym czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie synergii, może zacząć bardzo szybko zanikać. W przyszłości tylko wypracowanie porozumienia politycznego może zniwelować komplikacje na niższych poziomach współpracy operacyjnej.

WPBiO jako europejski filar NATO po roku 2012 – między koniecznością współpracy a możliwością podejmowania działania

Od 2008 r. pojawiały się inicjatywy dotyczące poprawy relacji UE–NATO. Impulsem do zmiany były działania zainicjowane podczas francuskiego przewod-

¹⁵ M. Piasecki, *Instytucjonalne relacje UE z NATO*, Portal Spraw Zagranicznych, 13.12.2010, <http://www.psz.pl/117-polityka/instytucjonalne-relacje-ue-z-nato> [dostęp: 1.08.2018].

¹⁶ A. Bakker, S. Biscop, M. Drent, L. Landman, *Spearheading European Defence: Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP. Report*, The Hague 2016, s. 28–29.

¹⁷ *Ibidem*.

nictwa w Radzie UE, m.in. koncepcja powołania grupy ds. koordynacji działań operacyjnych UE i NATO – forum dialogu na temat strategicznych aspektów wspólnych operacji. W 2008 r. Dania, Finlandia, Szwecja i Norwegia przedstawiły *non-paper* dotyczący relacji UE–NATO, w którym wskazano obszary problemowe i konieczne działania, m.in.: zacieśnienie współpracy w ramach ćwiczeń zarządzania kryzysowego, ustanowienie cyklicznych sesji grup roboczych UE i NATO, zacieśnienie współpracy Europejskiej Agencji Obrony (EAO) z NATO, uruchomienie programów wsparcia urzędników¹⁸. W kolejnych latach każda z organizacji skupiła się na własnych wewnętrznych przekształceniach i określaniu nowych ról na arenie międzynarodowej. Członkowie Sojuszu debatowali nad ramami nowej koncepcji strategicznej. Z kolei UE, z wielkim trudem, wypracowała spójną koncepcję swojego rozwoju politycznego jako aktywnego uczestnika stosunków międzynarodowych. Brak wizji celu negatywnie wpływał na współpracę obu organizacji. Fundamentalny wpływ na stosunki NATO–UE miała dysproporcja ich potencjału militarnego: brak środków wojskowych i finansowych europejskich państw opóźniał rozwój ich zdolności obronnych i niejako skazywał UE na współpracę militarną z NATO.

Wiele czynników wpłynęło na odrodzenie debaty o wzmocnieniu europejskich zdolności obronnych. Przede wszystkim istotne okazały się zewnętrzne zagrożenia wynikające z destabilizacji sąsiedztwa UE wskutek arabskiej wiosny i konfliktu rosyjsko-ukraińskiego¹⁹. W latach 2012–2013 wróciły pytania o rolę poszczególnych organizacji w obszarze bezpieczeństwa w Unii i poza jej granicami. Opinia, że WPBiO jest raczej europejskim eksperymentem – próbą stworzenia uzupełniającego mechanizmu zarządzania kryzysowego, reformy sektora bezpieczeństwa i stabilizacji, podczas gdy NATO pozostaje głównie organizacyjnym i strategicznym punktem odniesienia dla obrony europejskiej, przestała obowiązywać²⁰. W rzeczywistości obie organizacje odrzuciły swoje tradycyjne przypisane role, co doprowadziło do odnowienia dyskusji o rywalizacji organizacyjnej obu podmiotów.

20 grudnia 2013 r. Rada Europejska przeprowadziła istotną debatę na temat obronności – w konkluzjach zawarto wykaz priorytetowych działań na rzecz wzmocnienia unijnej polityki obronnej²¹. Co ważne, było to pierwsze po wejściu w życie Traktatu z Lizbony spotkanie szefów rządów i głów państw poświęcone

¹⁸ Podobny *non-paper* na temat relacji UE–NATO przedstawiła Turcja.

¹⁹ K. Raik, P. Järvenpää, *op. cit.*, s. 9–10; P. Marcinkowski, *Współpraca Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej w obliczu obecnych oraz przyszłych zagrożeń*, „Przegląd Strategiczny” 2015, nr 8, s. 55–57.

²⁰ B. Zyla, *Who is keeping the peace and who is free-riding?*, „International Politics” 2016, Vol. 53, No. 3, s. 303–323; O. Dakic, *The state of play of the EU-NATO partnership*, European Leadership Network, 28.08.2015, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-state-of-play-of-the-eu-nato-partnership> [dostęp: 1.08.2018].

²¹ Konkluzje Rady Europejskiej, 19–20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13.

tematyce obronności. Szczyt Rady Europejskiej poprzedzony został spotkaniem z sekretarzem generalnym NATO, który przedstawił pełne spektrum wyzwań w sferze bezpieczeństwa stojących przed dwoma organizacjami i wyraził aprobatę dla działań UE, uznając je za zgodne z założeniami NATO i korzystne dla tej organizacji. W konkluzjach RE podkreślono kwestię rozdrobnienia europejskich rynków obronnych, która zagraża stabilności i konkurencyjności europejskiego sektora obrony.

Wskazano kilka działań priorytetowych, skupiających się wokół trzech osi: zwiększania skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO; intensyfikacji rozwoju zdolności oraz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego (tab. 1).

Tabela 1. Priorytetowe działania UE w zakresie obronności wskazane w konkluzjach RE z grudnia 2013 r.

Skuteczność, widoczność, oddziaływanie WPBiO	Rozwój zdolności państw członkowskich we współpracy z EAO	Europejski przemysł obronny
reforma grup bojowych; przegląd mechanizmu Athena; opracowanie ram polityki UE w zakresie cyberobrony w 2014 r.; opracowanie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego do czerwca 2014 r.; zwiększenie synergii WPBiO i podmiotów działających w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w obszarach: nielegalna migracja, przestępczość zorganizowana oraz terroryzm; wsparcie państw trzecich w zarządzaniu granicami.	opracowanie bezzałogowych systemów powietrznych (2020–2025); rozwijanie zdolności tankowania w powietrzu; wsparcie łączności satelitarnej; rozwijanie zdolności zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego.	wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego; przygotowanie planu wdrożeniowego; opracowanie norm i procedur certyfikacji dla sprzętu obronnego; opracowanie planu działania w zakresie kompleksowego ogólnounijnego systemu bezpieczeństwa dostaw uwzględniającego zglobalizowany charakter krytycznych łańcuchów dostaw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

W konkluzjach RE założono, że państwa członkowskie UE muszą wziąć na siebie większą odpowiedzialność w obliczu narastających zagrożeń zewnętrznych. W prawie każdym elemencie szczegółowym określonych działań wskazywano na ich komplementarność z aktywnością NATO w uzgodnionych ramach strategicznego partnerstwa obu organizacji oraz zgodność z autonomią decyzyjną i procedurami każdego z tych dwóch podmiotów.

13 kwietnia 2016 r. Parlament Europejski wezwał do utworzenia Europejskiej Unii Obrony: „głównym celem powinno być przejście ku trwale połączonym wielonarodowym jednostkom wojskowym i wspólnym siłom obronnym oraz sformułowanie wspólnej polityki obronnej, ostatecznie prowadzącej do utworzenia

Europejskiej Unii Obrony”²². Wskazano, iż wymaga to utworzenia stałego sztabu wojskowego UE w celu poprawy zdolności wojskowego zarządzania kryzysowego, zapewnienia planowania oraz interoperacyjności sił i wyposażenia. Parlament poparł także przyjęcie Białej Księgi w sprawie obronności europejskiej, odwołując się do projektu globalnej strategii UE, który szeroko dyskutowano w tym okresie. Warto wspomnieć, że Biała Księga była mocno promowana przez prezydencję holenderską (styczeń–czerwiec 2016), która kwestii obronności nie uwzględniła jako priorytetowych w swoim programie prezydencji, ale spłotła je z działaniami na rzecz ograniczenia nielegalnej migracji. W rezolucji podkreślono również znaczenie wzmocnienia współpracy między UE a NATO: „Parlament Europejski podkreśla zasadnicze znaczenie wzmocnienia współpracy między UE a NATO, która powinna gwarantować koordynację prowadzonych operacji, oraz wspiera ustanowienie zdolności europejskich wzmacniających NATO pod względem obrony terytorialnej i zdolnych do prowadzenia niezależnych działań interwencyjnych poza granicami UE”. W rezolucji zawarto także propozycję połączenia koncepcji grup bojowych UE i sił reagowania NATO.

Rezolucja PE odzwierciedlała debatę międzyrządową i parlamentarną tego okresu. Zarówno w Radzie (konkluzje Rady z 18 maja 2015 r.) i Radzie Europejskiej (konkluzje RE z 25–26 czerwca 2015 r.), jak i Parlamencie zauważalna stała się tendencja do zacieśnienia współpracy w dziedzinie obronności, przede wszystkim w zakresie badań nad obronnością, bazy przemysłowej i cyberobrony, poprzez wspólne pozyskiwanie i wykorzystywanie zdolności wojskowych. Zauważono, iż konieczne jest bardziej efektywne wykorzystanie budżetów krajowych na obronność. Większość państw członkowskich głosami swoich przedstawicieli w Radzie wyrażała zdanie, że należy wzmocnić rolę EAO oraz zwiększyć jej zasoby. Instytucjonalne zaplecze nie jest jednak wystarczającą gwarancją efektywności unijnych działań. Kluczowe stawało się uznanie gotowości państw do wzięcia na siebie odpowiedzialności za budowę zdolności europejskich i przyczynianie się do strategicznej niezależności UE. Kontrowersje rodziło zarówno zwiększenie wydatków na badania wojskowe za pośrednictwem EAO jak i wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego i europejskiego rynku obronności. W dyskusji o obronności pojawiły się także wątki dotyczące rozwoju europejskich zdolności w zakresie wywiadu i przewidywania.

Winą za brak postępów w kwestii zdolności obronnych najczęściej obciążano Komisję Europejską. Krytykowano ją za brak wystarczającej koordynacji i niewykonanie w terminie zadań powierzonych jej w 2013 r. przez Radę Europejską, dotyczących planowanego harmonogramu powstania kompleksowego systemu bezpieczeństwa dostaw UE, planowanej zielonej księgi w sprawie kontroli zdolności przemysłowej w zakresie obronności i bezpieczeństwa sektorów

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego, z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie UE w zmieniającym się globalnym otoczeniu – świat bardziej połączony, skonfliktowany i złożony, 2015/2272(INI).

sensytywnych oraz monitorowania zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. W ramach Komisji szczególną rolę rozgrywającego, akceptowaną na szczeblu międzyrządowym, odgrywała jej wiceprzewodnicząca – Wysoka Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini. To na niej skupił się szereg zobowiązań wykonawczych związanych z zapewnieniem operacjonalizacji idei politycznych dotyczących działań obronnych. Jedną z ważnych kwestii, którą miała się zająć, był brak jasności co do wytycznych i zasad wdrożenia klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 TUE)²³. Wysoka Przedstawiciel pełniła także obowiązki szefowej EAO, a jednocześnie koordynowała zarządzanie – na poziomie politycznym – 12 unijnymi misjami cywilnymi i czterema operacjami wojskowymi.

Nowe ramy koncepcyjne po roku 2016 – między potrzebą współpracy a strategiczną autonomią

28 czerwca 2016 r. Wysoka Przedstawiciel, odpowiadając na wezwanie Rady Europejskiej wyrażone podczas szczytu w czerwcu 2015 r.²⁴, przedstawiła Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁵, w której zapowiedziała wzmocnienie Unii w zakresie obronności. W strategii wezwano państwa UE do wspólnego wzięcia odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, w szczególności zaproponowane zostało stopniowe dostosowanie krajowych cykli planowania w dziedzinie obrony. Podkreślono mechanizm synergii elementów obronnych i innych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Wskazano na przykład możliwości korelacji misji i operacji WPBiO z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami UE w celu poprawy ochrony granic. Za podstawy efektywnych działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony uznano: silny przemysł obronny, interoperacyjność, zwiększenie środków finansowych na wspieranie badań i technologii obronnych, wzmocnienie wykorzystania potencjału EAO.

W strategii znalazło się także odniesienie do relacji UE–NATO. Odpowiedni zapis był swoistym potwierdzeniem istniejącego status quo w tych relacjach i przekonania, iż NATO pozostaje główną strukturą zbiorowej obrony dla większości państw członkowskich. Podkreślono także, iż UE będzie pogłębiać współpracę z Sojuszem Północnoatlantyckim „w duchu komplementarności, synergii i pełnego poszanowania ram instytucjonalnych, inkluzyjności i autonomii decyzyjnej obu struktur”. Jednocześnie strategia potwierdziła wolę polityczną wzmocnienia UE jako wspólnoty bezpieczeństwa działającej niezależnie i we współpracy z NATO.

²³ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie klauzul wzajemnej obrony i solidarności UE: wymiaru politycznego i operacyjnego, P7_TA(2012)0456.

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25–26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15.

²⁵ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2016.

To, co nazwane zostało próbą budowy „wiarygodnej obrony europejskiej”, miało posłużyć zachowaniu „zdrowego partnerstwa transatlantyckiego” ze Stanami Zjednoczonymi. Przyjęcie tego dokumentu stanowiło także „odpowiednią specyfikację strategiczną”, która wyznaczyła ramy dalszych działań NATO w relacjach z UE²⁶. Pokłosiem intensywnych prac unijnych na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych była kolejna próba powiązania działań UE z NATO²⁷. W lipcu 2016 r. na szczycie NATO w Warszawie doszło do spotkania na najwyższym szczeblu, po którym przewodniczący Rady Europejskiej, przewodniczący Komisji Europejskiej i sekretarz generalny NATO przyjęli Wspólną deklarację o współpracy²⁸. Deklaracja miała zacieśnić obustronną współpracę w czasach bezprecedensowych wyzwań ze wschodu i z południa w dziedzinie bezpieczeństwa.

W roku 2016 powstał szereg strategicznych dokumentów dotyczących, bezpośrednio bądź pośrednio, przyszłości unijnej polityki obronnej, do których z pewnością zaliczyć możemy orędzie o stanie Unii ogłoszone przez Jeana-Claude’a Junckera 14 września. Wśród wielu spraw istotnych dla przyszłości UE przewodniczący KE wymienił: stworzenie jednej siedziby dla unijnych misji cywilnych i operacji wojskowych oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego²⁹. Kolejnym potwierdzeniem politycznej woli wzmocnienia unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony były konkluzje po nieformalnym szczycie 27 państw członkowskich 16 września 2016 r., które przyjęły postać tzw. planu z Bratysławy³⁰. W szczycie nie uczestniczyło Zjednoczone Królestwo. Plan bazował na zapisach globalnej strategii UE i skupiał się na trzech priorytetach strategicznych: reagowaniu na konflikty i kryzysy zewnętrzne, wsparciu budowy zdolności partnerów zewnętrznych, ochronie UE i jej obywateli. O ile wskazanie kierunków rozwoju nie budziło kontrowersji, o tyle istotną kwestią stało się przypisanie tym priorytetom podejmowanych w przyszłości działań. Wskazano cztery elementy: uruchomienie skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), ustanowienie stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation, PESCO), powołanie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), wzmocnienie unijnych instrumentów szybkiego reagowania, w tym grup bojowych i zdolności cywilnych. Celem pierwszego elementu, CARD,

²⁶ S. Duke, S. Vanhoonacker, *EU–NATO relations*, [w:] *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, red. L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov, London 2016, s. 154.

²⁷ Por. A. Bendiek, *A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience*, „SWP Research Paper” 2017, nr 11, s. 18–19.

²⁸ Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, and the Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, 8.07.2016.

²⁹ Jean-Claude Juncker, orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2016 r.: *W kierunku lepszey Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, 14.09.2016.

³⁰ Deklaracja z Bratysławy i plan z Bratysławy, 16.09.2016.

była przede wszystkim kontrola wydatków, m.in. w zakresie krajowych inwestycji i badań naukowych. Przegląd miał przyczynić się do wskazania niedoborów w europejskich zdolnościach obronnych i zapewnić lepsze planowanie wydatków na obronność³¹. W celu realizacji planu z Bratysławy grudniowa Rada Europejska podjęła decyzję o konkretnym planie wdrażania działań w zakresie bezpieczeństwa i obrony³². Podjęto również decyzję o rozpoczęciu wdrażania wspólnej deklaracji UE–NATO, podpisanej w Warszawie 8 lipca 2016 r.³³.

Na przełomie 2016 i 2017 r. prace dotyczące wzmocnienia współpracy obronnej w UE nabrały tempa. Jednocześnie wzrosła częstotliwość spotkań przedstawicieli UE i NATO. 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska zatwierdziła konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii UE oraz wezwała Wysoką Przedstawiciel do przedstawienia propozycji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony³⁴. Jednocześnie zwróciła się do Rady o przedłożenie w marcu sprawozdania o postępie prac w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz zapowiedziała, że w czerwcu 2017 r. przedstawi dalsze strategiczne wskazówki. 16 lutego 2017 r. Parlament Europejski przyjął rezolucje zawierające propozycje reformy UE zarówno w oparciu o istniejące postanowienia traktatowe, jak i projektowane przyszłe zmiany traktatów³⁵. W rezolucjach PE sformułował postulaty wypracowania docelowo mechanizmów wspólnej obrony, ustanowienia Rady Ministrów Obrony, wykorzystania stałej współpracy strukturalnej, a także – w kontekście przyszłych zmian traktatowych – instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wprowadzenia zapisów o Europejskiej Unii Obrony do prawa pierwotnego.

6 marca 2017 r. Rada przyjęła konkluzje o postępach w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, w których odniosła się m.in. do potrzeby kontynuowania prac nad stałą współpracą strukturalną (PESCO) otwartą dla wszystkich państw członkowskich i prac nad skoordynowanym rocznym przeglądem w zakresie obronności (CARD). Rada przyjęła również dokument koncepcyjny w sprawie zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO, który przedstawia środki mające poprawić zdolność UE do reagowania, w tym ustanowienie komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych w ramach Sztabu Wojskowego UE w Brukseli, działającej pod kontrolą polityczną i strategicznym kierownictwem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, oraz stworzenie wspólnej komórki koordynującej wsparcie misji cywilnych i wojskowych³⁶. 7 czerwca przyjęta została długo

³¹ Pierwszy tzw. katalog postępu Rada zatwierdziła 25 czerwca 2018 r.

³² Implementation Plan on Security and Defence, 14392/16, 14.11.2016.

³³ Joint declaration by the President of the European Council..., 8.07.2016.

³⁴ Konkluzje Rady Europejskiej, 15 grudnia 2016, EUCO 34/16.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, A8-0390/2016.

³⁶ Council of the European Union, Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence, 6 March 2017, Press Release 110/17;

oczekiwana „Księga na temat przyszłości europejskiej obrony”³⁷, która otworzyła debatę nad różnymi aspektami reform prowadzących do wzmocnienia roli UE, w tym także przyszłych relacji UE–NATO. Dokument przygotowany przez F. Mogherini przedstawia różne scenariusze doprowadzenia do „Unii Obrony i Bezpieczeństwa”. W dokumencie dużo uwagi poświęcono ustanowieniu Europejskiego Funduszu Obrony, który ma zwiększyć efektywność wydatków państw członkowskich na zdolności obronne. Dokument jest czwartą publikacją tematyczną zapowiedzianą w Białej Księdze Junckera z marca 2017 r. Najciekawszymi aspektami rozpoczętej debaty stały się: konieczność zwiększenia krajowych wydatków w obszarze obrony do 2% PKB UE, nowa rola Europejskiej Agencji Obrony, potrzeba ustanowienia formatu posiedzeń Rady na szczelbu ministrów obrony pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela, utworzenie systemu grup bojowych UE jako przedmiotu stałej współpracy strukturalnej, ze stałą cywilno-wojskową kwaterą główną, utworzenie europejskich sił zbrojnych zdolnych do rozmieszczenia sił bojowych w konfliktach o dużej intensywności, opracowanie wiążących wytycznych dotyczących uruchomienia klauzuli wzajemnej pomocy, ściślejsze stosunki między WPBiO a NATO. Wskazane elementy analizowane były w perspektywie skutków prawnych i politycznych, jakie dla rozwoju partnerstwa UE i NATO może mieć wyjście Wielkiej Brytanii z UE. Spójność państw członkowskich UE w ich stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi w zakresie bezpieczeństwa zawsze była podatna na potencjalną niezgodność celów Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz części państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Wspólna deklaracja UE–NATO – między transformacją a skuteczną odpowiedzią na zagrożenie

10 lipca 2018 r. w Warszawie przewodniczący RE Donald Tusk, przewodniczący KE Jean-Claude Juncker oraz sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg podpisali wspólną deklarację, która przewidywała zwiększenie współpracy między UE a NATO w siedmiu kluczowych obszarach działań³⁸. Były to: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, koordynacja operacyjna, w tym kwestie morskie, cyberbezpieczeństwo i obrona, zdolności obronne, przemysł obronny oraz badania, ćwiczenia. To kolejny wyraz współpracy UE i NATO na rzecz przeciwdziałania wspólnym zagrożeniom. Dni przygotowań do podpisania tej deklaracji

Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations, 6881/17, 6 March 2017.

³⁷ Reflection Paper on the Future of European Defence, 7 June 2017.

³⁸ Joint declaration on EU-NATO cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 10.07.2018.

pokazały, że podział między państwami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi co do wizji roli obu organizacji jest coraz głębszy. Wybrzmiał on w słowach Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, który odniósł się do wcześniej wyrażanych krytycznych uwag prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa o niewystarczającym zaangażowaniu finansowym państw NATO na rzecz obrony europejskiej. Przewodniczący RE powiedział „Szanowny Panie Prezydencie, Ameryka nie ma i nie będzie miała lepszego sojusznika niż Europa”, a chwilę później nawiązał do spotkania prezydenta Trumpa z prezydentem Rosji Władimirem Putinem w Helsinkach: „zawsze warto wiedzieć: kto jest twoim strategicznym przyjacielem, a kto jest twoim strategicznym problemem”³⁹.

W nowej deklaracji UE–NATO znalazło się uznanie europejskich wysiłków na rzecz obronności i potwierdzenie faktu wzięcia przez sojuszników europejskich odpowiedzialności za swoje bezpieczeństwo, m.in. poprzez PESCO i Europejski Fundusz Obrony. Nadal koronnym zapisem był ten dotyczący roli UE, będącej uzupełnieniem działań NATO, a nie alternatywą dla nich. Deklaracja UE–NATO dotyczyła poprawy mobilności wojsk i sprzętu, walki z terroryzmem, zwalczania przemytu ludzi na Morzu Śródziemnym oraz walki z zagrożeniami cybernetycznymi. Ten dokument w dużej mierze był wyrazem przekształcenia się relacji dwóch organizacji w kryzysie wewnętrznym, działających w otoczeniu różnorodnych wyzwań i zagrożeń zewnętrznych. Istotną determinantą kształtu tych relacji okazała się decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE. W konsekwencji Brexitu ok. 80% wydatków obronnych w NATO będzie pochodziło od sojuszników będących poza UE⁴⁰. Komisja Europejska w swojej propozycji wieloletniego budżetu UE zaproponowała 22-krotne zwiększenie wydatków na obronę, do 27,5 mld EUR na lata 2021–2027. W ten sposób mechanizmy Europejskiego Funduszu Obronnego i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego staną się ważnymi środkami wzmacniającymi zdolności obronne Unii.

Współpraca UE z NATO stała się kluczową częścią realizacji Strategii globalnej UE, a także koncepcji strategicznej NATO. Opisane powyżej inicjatywy i działania, w tym uruchomienie Europejskiego Funduszu Obronnego, ogłoszone przez Komisję Europejską w listopadzie 2016 r., są przykładami ukazującymi proces zwiększenia inwestycji na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych potrzebnych do odstraszenia i reagowania na zewnętrzne zagrożenia. Nie zawsze stanowią one przekonującą odpowiedź na zarzuty amerykańskich partnerów dotyczące niskich europejskich nakładów na obronę. Analizując elementy wpływające na zacieśnienie relacji UE–NATO w okresie 2012–2018, trzeba wskazać

³⁹ *Remarks by President Donald Tusk on EU-NATO cooperation*, 10.07.2018, Rada UE, Oświadczenia i wystąpienia, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/07/10/remarks-by-president-donald-tusk-on-eu-nato-cooperation/> [dostęp: 1.08.2018].

⁴⁰ Szerzej zob. J. Black, A. Hall, K. Fox, M. Kepe, E. Silfversten, *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU: Overview report*, Santa Monica, CA 2017, s. 9–10.

następujące czynniki. Po pierwsze, UE potrzebuje NATO dla zapewnienia sobie terytorialnej obrony. Państwa członkowskie UE nie są w stanie, ani nie zamierzają budować zdolności w tym zakresie. Skutkuje to przekonaniem, że osłabienie wojskowego odstraszania NATO może podważyć wiarygodność istnienia obu organizacji. Po drugie, NATO potrzebuje wkładu UE w rozwój europejskich zdolności obronnych. Mechanizm UE może pomóc państwom europejskim uwiarygodnić działania partnera transatlantyckiego na arenie międzynarodowej⁴¹. Po trzecie, obie organizacje potrzebują siebie nawzajem w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych. W szczególności NATO potrzebuje wkładu UE w tym obszarze, ponieważ UE ma szersze, choć jeszcze nie w pełni rozwinięte zdolności, by radzić sobie z zagrożeniami hybrydowymi występującymi wewnątrz państw europejskich. W dłuższej perspektywie powyższe uwarunkowania wpłyną na utrzymanie strategicznej autonomii Unii i konsolidację więzi transatlantyckich.

Podsumowanie

UE i europejskie państwa NATO określają swoje priorytety strategiczne w dynamicznie zmieniających się warunkach sąsiedztwa. Na naszych oczach dotychczasowy ład europejski przestaje istnieć. Reguły z trudem ustalone po roku 1989 nie znajdują zastosowania, gdyż nie są już politycznie akceptowane. Jesteśmy świadkami kryzysu zaufania do organizacji międzynarodowych jako gwarantów regulacji wzajemnych relacji. Następuje stopniowa, bardzo powolna dekonstrukcja i rekonstrukcja istniejących struktur instytucjonalnych. Jednocześnie wzrasta potrzeba współpracy – by sprostać różnorodnym wielowymiarowym zagrożeniom. Zmiany we współpracy międzyinstytucjonalnej UE–NATO są wynikiem wewnętrznej destabilizacji spowodowanej coraz większym zróżnicowaniem interesów między państwami, politycznym negowaniem możliwości rozwiązania problemów w sferze bezpieczeństwa przez – uznane za mało efektywne – struktury współpracy instytucjonalnej, oraz długotrwałej stagnacji w procesie kreowania pozytywnych bodźców na rzecz współpracy międzyrządowej. Konieczność uruchomienia mechanizmów reagowania na coraz częściej występujące kryzysy znacząco wpływa na zwiększenie zakresu zaangażowania obu strategicznych partnerów na rzecz wzmocnienia istniejących powiązań. Określając determinanty wzajemnej współpracy, podkreślić należy istniejącą dysfunkcjonalność, której podłożem są animozje polityczne dotyczące roli obu podmiotów w nowym układzie sił strategicznych, a także europejskie ograniczenia w zakresie realnych możliwości oddziaływania w regionie.

⁴¹ S. Biscop, *How the EU Can Save NATO*, 29.03.2017, Egmont – Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, No. 83, <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/03/SBP83.pdf?type=pdf> [dostęp: 1.08.2018].

Po roku 2012 zasadniczymi elementami wpływającymi na relacje UE–NATO były:

- w aspekcie zewnętrznym: pojawienie się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza terroryzmu międzynarodowego, cyberzagrożeń, niekontrolowanych migracji w kontekście destabilizacji południowego sąsiedztwa; ukierunkowanie priorytetów politycznych państw członkowskich wobec trudności we współpracy i zagrożeń wynikających z działań podejmowanych przez Federację Rosyjską;
- w aspekcie wewnętrznym: przekształcenia strukturalne obu organizacji, w tym reformy modyfikujące ich cele, poszerzenie zakresu przedmiotowego działania.

Te czynniki stawały się bodźcem mobilizacyjnym, demobilizacyjnym bądź destabilizującym. Znaczenie uzupełniające miały między innymi implikacje polityczno-wojskowe wzrostu znaczenia międzynarodowego innych państw na arenie międzynarodowej. W ostatnim okresie ważnym czynnikiem wpływającym na wzajemne relacje jest stanowisko Wielkiej Brytanii w kwestii jej pozycji w relacjach z UE po Brexicie.

We wskazanym okresie byliśmy świadkami intensyfikacji działań na rzecz rozwoju WPBiO UE, w szczególności w trzech aspektach: jej instytucjonalizacji, zwiększenia unijnych zdolności obronnych i przekształceń międzyinstytucjonalnych relacji UE–NATO. Symbolicznie zapis o nowym etapie budowy europejskiej obrony znalazł się w Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Plan jej implementacji, w dwóch głównych nurtach: zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz wzmacniania obrony i budowania odporności (w tym infrastruktury krytycznej, transportu, bezpieczeństwa środków masowego rażenia – CBRN), to wyzwanie kolejnej dekady.

Wobec rosnącego napięcia w stosunkach Niemiec i Francji z USA, inicjatywy europejskie, między innymi PESCO, są przedstawiane jako sposób na usamodzielnienie się Europy w sytuacji spadku amerykańskiej wiarygodności sojuszniczej. Jednakże żadne obecnie podejmowane działania UE nie zastąpią zdolności sojuszniczych NATO. PESCO i inne europejskie plany wzmocnienia zdolności obronnych nie powinny zastępować ani osłabiać możliwości realizacji zobowiązań podjętych na rzecz NATO (w tym finansowych – 2% PKB na obronność). Niezwykle ważna jest synchronizacja PESCO z procesem planowania obronnego w NATO. Jej brak może istotnie podważyć spójność polityczną Sojuszu. Jednocześnie mocniejsze powiązanie PESCO z NATO w zakresie zdolności wojskowych oraz, co bardzo ważne, promowanie tego mechanizmu jako europejskiej odpowiedzi na postulat zwiększenia zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa podnosi znacząco wiarygodność polityki obrony NATO, zwłaszcza jej elementu odstraszania.

EU–NATO inter-institutional cooperation – a new framework for strengthening the EU’s defense capabilities

The aim of the article is to analyze the factors determining the state of relations between the European Union and NATO in the period 2012–2018. The issue presented in the article was based on the assumption that EU–NATO relations are characterized by significant dynamics leading to the transformation of existing cooperation ties. The principle of correlation, based on supplementing the potential tasks of both organizations, as well as the principle of asymmetry, resulting primarily from the American advantage in the North Atlantic Alliance, are modified. Growing threats to European security, being a consequence of the stabilization disorder in the region of the Eastern and Southern Neighborhood of the European Union, affect the strengthening of interdependence, and coincide with the process of changes in the internal structures of both organizations. Crisis response situations significantly increase the involvement of both strategic partners to strengthen existing links. Defining the determinants affecting mutual cooperation should be emphasized the existing dysfunctionality, which is based on political animosities regarding the role of both entities in the new European political order, as well as European limitations in the real possibilities of influence in the region.

Key words: European Union, NATO, defense policy, security

Współpraca międzyinstytucjonalna UE–NATO – nowe ramy na rzecz wzmocnienia zdolności obronnych UE po roku 2012

Celem artykułu jest analiza czynników warunkujących stan relacji Unia Europejska – NATO po roku 2012. Przedstawione zostały istniejące struktury powiązań międzyinstytucjonalnych oraz najważniejsze zmiany w relacjach obu organizacji. W artykule oparto się na założeniu, iż w analizowanym okresie relacje UE–NATO cechuje znacząca dynamika prowadząca do przekształcenia istniejących więzi współpracy. Dotychczasowa zasada korelacji zadań oparta na uzupełnianiu potencjału obu organizacji, jak i zasada asymetryczności, wynikająca przede wszystkim z przewagi amerykańskiej w Sojuszu Północnoatlantyckim, ulegają modyfikacji. Narastanie zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego, będące konsekwencją destabilizacji w rejonie wschodniego i południowego sąsiedztwa Unii Europejskiej, wzmocnienia współzależność, a jednocześnie zbiega się z procesem zmian struktur wewnętrznych obu organizacji. Powtarzające się sytuacje wymagające wspólnego reagowania na kryzys znacząco zwiększają zakres zaangażowania obu strategicznych partnerów na rzecz wzmocnienia istniejących powiązań. Określając determinanty wzajemnej współpracy, podkreślić należy istniejącą dysfunkcjonalność, której podłożem są animozje polityczne dotyczące roli obu podmiotów w nowym układzie sił strategicznych, a także europejskie ograniczenia w zakresie realnych możliwości oddziaływania w regionie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, NATO, polityka obronna, bezpieczeństwo