

УДК 327

DOI 10.30970/vir.2018.45.0.9456

POLITYKA OBRONY KONTYNENTU EUROPEJSKIEGO – RELACJE WPBIO/PESCO DO NATO

Łukasz Potocki

*Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowica w Zamościu,
ul. Pereca 2, Zamość, Polska, 22-400, tel. + 48 (84) 638 34 44,
email: lukasz.potocki@gmail.com*

Polityka obronna stała się w ostatnim czasie jednym z komponentów wymiaru zewnętrznego Unii Europejskiej odpowiadając niejako na zapotrzebowanie bycia graczem strategicznym na arenie międzynarodowej nie tylko w kwestiach ekonomicznych. Artykuł przedstawia ewolucję wymienionej polityki od lat dziewięćdziesiątych XX wieku po rozwiązania obecne. Punktem wyjścia jest analiza traktatowa zasad zaprezentowanych w poszczególnych dokumentach, począwszy do Traktatu z Maastricht po Traktat z Lizbony. Poruszane w przedmiocie niniejszego artykułu kwestie dotyczą w głównej mierze koncepcji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) jej modyfikacji, koncepcji budowy silniejszego «rdzenia obronnego» Europy, pogłębiania współpracy być może w węższym gronie niż Unia wszystkich państw. Dyskusja nad współpracą obronną jest też reakcją na kryzys w samej UE, odpowiedzią na wyzwania związane z Brexitem i prezydenturą Donalda Trumpa w Stanach Zjednoczonych Ameryki oraz zagrożeniami bezpieczeństwa u południowych granic kontynentu.

Realizacja polityki wewnętrznej UE wynika z jej specyficznego statusu i jest efektem wpływu trzech odmiennych, ale współzależnych systemów decyzyjnych. Na jej kształt wpływają narodowe polityki zagraniczne państw członkowskich, polityki skupione na sferze gospodarczej oraz polityki powstałe w wyniku działania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Mamy więc do czynienia z kompilacją siły Unii Europejskiej jako całości i preferencji politycznych poszczególnych państw członkowskich. Polityka zewnętrzna Unii Europejskiej jest czymś więcej niż prostą sumą polityki zagranicznej państw członkowskich. Stanowi ona kompilację polityki wspólnotowej w wymiarze instytucjonalnym i polityki zagranicznej państw UE. Te polityki mogą w wielu wymiarach «zachodzić na siebie», może wzrastać ich wzajemne oddziaływanie, wówczas łatwiej jest o wypracowanie jednolitego stanowiska.

Na system bezpieczeństwa kontynentu europejskiego nakłada się również funkcjonowanie innych organizacji, w tym Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stąd szereg pytań o realne możliwości i faktyczne zdolności do zapewniania bezpieczeństwa na kontynencie UE. W wielu opiniach «wspólna polityka obronna» Unii Europejskiej jest dziś mało realna i pozostaje wizją czysto teoretyczną prezentowaną jedynie w wymiarze traktatowym.

Celem badań było zaprezentowanie koncepcji polityki obrony Unii Europejskiej we współczesnym wymiarze strukturalnym oraz jej odniesienie do funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zagadnienie opracowano w oparciu o analizę historyczną, porównawczą i funkcjonalną.

Słowa kluczowe: UE; traktaty UE; polityka obrony; współpraca strukturalna; PESCO.

Wstęp

Polityka obrony kontynentu europejskiego jest obecnie jednym z newralgicznych tematów w debacie o przyszłości Europy i funkcjonujących w jej obrębie organizacji międzynarodowych. Jej forma i koncepcja zależy w dużej mierze od działań Unii

Europejskiej, która współcześnie stała się podmiotem, uwzględniającym w swej istocie kwestie bezpieczeństwa i obrony a nie tylko sprawy ekonomiczne.

Problematyka niniejszego artykułu dotyczy kształtowania się polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jej ujęcia historycznego i ostatecznie, wypracowania jej współczesnej wersji w oparciu o postanowienia traktatowe z Maastricht i Lizbony. Szczegółowo zobrazowano podstawy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) jako pierwszego wyraźnego działania Unii Europejskiej w wymiarze obronnym. W dalszej części przedstawione zostały determinanty, które mają wpływ na obecny kształt i funkcjonowanie tej polityki z uwzględnieniem czynników takich jak brexit, polityka Stanów Zjednoczonych i Europejska Strategia Globalna (umiejscowienie polityki bezpieczeństwa i obrony w EGS). Dyskusja nad współpracą obronną jest też reakcją na kryzys w samej UE oraz pojawieniem się zagrożeń dla bezpieczeństwa u południowych granic kontynentu, czego efektem jest dyskusja nad nowymi projektami zacieśniania współpracy strukturalnej (PESCO), koncepcji budowy silniejszego «rdzenia obronnego» Europy, pogłębiania współpracy być może w węższym gronie niż Unia wszystkich państw. Ostatecznie podejmowana jest próba odpowiedzi na pytanie jak działania Unii Europejskiej wpływają na funkcjonowanie NATO i czy można mówić o kooperacji czy rywalizacji obu podmiotów.

Podstawowe założenia polityki obrony Wspólnot Europejskich

Korzenie polityki bezpieczeństwa i obrony sięgają lat 50 XX wieku i powiązane są z nieudanymi koncepcjami wdrożenia tzw. Europejskiej Polityki Obronnej (EWO) zwanej też Planem Plevena. EWO miała stać się organizacją o charakterze ponadnarodowym, działającą w ramach NATO ale dysponującą własnymi siłami zbrojnymi i wspólnym budżetem. Powiązanie z Sojuszem Północnoatlantyckim i funkcjonowanie w jego obrębie oznaczałoby, że armia europejska podporządkowana byłaby dowództwu amerykańskiemu. Ostatecznie względy polityczne zdecydowały, że koncepcja nie została wdrożona. Stało się tak w wyniku działań Francji, która mimo że była inicjatorem porozumienia, postawiła warunki nierealne do spełnienia dla innych państw.

Pomysł integracji w ramach polityki obronnej pojawił się ponownie dopiero w latach osiemdziesiątych a status ustrojowy polityka ta uzyskała na mocy Traktatu z Maastricht jako II filar Unii Europejskiej. Powstała wówczas Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), która w kolejnych latach doczekała się szerokiej instytucjonalizacji i umacniania II filara [4, s. 54].

Państwa członkowskie uzyskały zabezpieczenie przed daleko idącą ingerencją Unii w ich własną politykę bezpieczeństwa w postaci zapisów mówiących, że «polityka Unii respektuje zobowiązania niektórych państw członkowskich wynikające z traktatu północnoatlantyckiego i jest zgodna ze wspólną polityką bezpieczeństwa i polityką obronną ustanowioną w jego ramach» oraz, że «postanowienia traktatu z Maastricht o WPZiB nie stanowią przeszkody dla rozwoju bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej państwami na poziomie bilateralnym w ramach UZE i Sojuszu Północnoatlantyckiego, jeśli taka współpraca nie jest sprzeczna lub nie hamuje współpracy ustanowionej w tytule o WPZiB» [4, s. 57–59].

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 1999 roku pewnym modyfikacjom uległy cele WPZiB. Do pierwszego punktu dodano ochronę integralności Unii Europejskiej. W kolejnym informowano, że należy umacniać jej bezpieczeństwo (wcześniej widniała informacja, że również bezpieczeństwo jej państw członkowskich) [6, s. 33].

Traktat Amsterdamski uściślił również zapisy dotyczące wspólnych stanowisk. Jak wspomniano wcześniej, sformułowania w TUE były dość enigmatyczne, dopiero Traktat Amsterdamski doprecyzował, że «wspólne stanowiska określają nastawienie Unii do określonego problemu o charakterze geograficznym lub substancjalnym» [14, s. 87].

Po niezbyt udanym projekcie utworzenia Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI – *European Security and Defence Identity*) [17, s. 44–45] ideę budowy tożsamości obronnej Unii uwzględniono w grudniu 1998 roku na szczycie w Saint-Malo, w proklamowanej deklaracji w sprawie obrony europejskiej, w której podkreślono konieczność posiadania przez Unię zdolności do działań w obliczu międzynarodowych kryzysów oraz możliwość użycia siły militarnej w razie potrzeby. Z inicjatywy Francji i Wielkiej Brytanii określono nową politykę UE jako Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Sama inicjatywa została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 roku [1, s. 96–97]. Finalnie EPBiO ograniczono do realizacji tzw. misji petersberskich, natomiast podstawą zbiorowej obrony kontynentu europejskiego miał pozostać Sojusz Północnoatlantycki. W przypadku gdy NATO jako całość nie byłoby zaangażowane w konkretny kryzys międzynarodowy, Unia Europejska powinna samodzielnie prowadzić operacje wojskowe [1, s. 98]. Koncepcja EPBiO kładła wyraźny nacisk na wymiar zewnętrzny polityki UE. Wykluczano pomysł utworzenia wspólnej armii europejskiej, Unia uzyskiwała tylko nieznaczne prawo samodzielnego działania w sytuacjach kryzysowych [15, s. 51]. Kolejne zmiany instytucjonalne zawierał Traktat z Nicei, który poszerzał WPZiB o komponent obronny, tworząc możliwość utworzenia w przyszłości wspólnej polityki obronnej a EPBiO stała się «narzędziem militarnym» WPZiB [2, s. 7].

Zmiany instytucjonalne w Traktacie z Lizbony

W Traktacie z Lizbony z 1 grudnia 2009 r. najistotniejsze zapisy, dotyczące polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, zawiera Tytuł V Traktatu wraz z postanowieniami ogólnymi i szczegółowymi [13]. W artykule 21 stwierdzono, że Unia Europejska dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi, które wyznają zasady demokracji, państwa prawa, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego [13]. W punkcie tym określone zostały zasady jakimi powinny kierować się podmioty, z którymi Unia Europejska współpracuje. Polityka obronna jest komponentem bezpośrednio powiązany z wymiarem zewnętrznym funkcjonowania Wspólnot.

W kontekście funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa doprecyzowane, że podlega ona szczególnym zasadom i procedurom. Wykonuje ją

Wysoki Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie w oparciu o wzajemną solidarność polityczną, określanie kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiąganie coraz większego stopnia zbieżności. Państwa członkowskie popierają i szanują decyzje Unii w tej dziedzinie oraz działają na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej [13]. W art. 25 określono instrumenty, poprzez które Unia Europejska realizuje Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Traktat z Lizbony wprowadził nową nomenklaturę tych instrumentów [16, s. 231]. Należą do nich ogólne wytyczne, przyjmowanie decyzji w postaci wspólnych działań, wspólnych stanowisk oraz zasad wykonania decyzji dotyczących działań i stanowisk, a także systematyczna współpraca między państwami członkowskimi [5, s. 153].

Zmiany w Traktacie z Lizbony spowodowały, że integralną częścią WPZiB stała się dawna EPBiO, funkcjonująca od tej pory jako Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Tym samym komponent obronny po raz pierwszy włączono w politykę zewnętrzną Wspólnot. Jak twierdzi Witold Góralski taka sytuacja jest podsumowaniem i zwieńczeniem procesu, który rozpoczął się w 1998 roku mającym na celu potraktowanie polityki obronnej jako integralnej części polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [4, s. 77]. Tym samym umożliwione zostało w pełni rozwijanie zdolności Unii Europejskiej w zakresie podejmowania decyzji, planowania, przeprowadzania operacji wojskowych jako odpowiedź na kryzysy międzynarodowe [4, s. 77]. Sama WPBiO, w oparciu o zapisy traktatowe, ma służyć utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom, wzmacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego, co można zrealizować dysponując zdolnościami, jakie zapewniają państwa członkowskie. Ponadto określone zostały szczegółowo rodzaje misji realizowanych za pomocą środków cywilnych i wojskowych. Należą do nich: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, wojskowe doradztwo i wsparcie, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, przywracanie pokoju, misje traktowane jako operacje stabilizacji po zakończeniu konfliktów [4, s. 78]. Realizując poszczególne zadania operacyjne, państwa członkowskie UE, powinny zapewnić możliwość dostarczenia odpowiednich środków o charakterze cywilnym i wojskowym. Włączenie polityki obronnej do WPZiB może też potencjalnie z czasem doprowadzić do utworzenia «wspólnej obrony» [2, s. 9]. Decyzję taką mogłaby podjąć jednomyślnie Rada Europejska. Specyfika takiej polityki uwzględnia zobowiązania niektórych państw wynikające z członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, czyli w przypadku gdy państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe państwa mają obowiązek udzielenia mu pomocy i wsparcia, wszelkimi możliwymi do użycia środkami [2, s. 10]. Klauzula sojusznicza zobowiązuje także państwa członkowskie do udzielania wzajemnej pomocy w przypadku klęsk żywiołowych i ataków terrorystycznych [2, s. 10]. Co ciekawe, Traktat z Lizbony mówi także o możliwości budowy tzw. strukturalnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Mogą ją ustanowić państwa, posiadające wyższe kryteria zdolności wojskowej, zaciągając dalej idące zobowiązania w związku ze szczególnymi misjami [2, s. 10].

Determinanty współczesnej polityki obrony kontynentu europejskiego

Współcześnie można wskazać kilka grup czynników, które mają wpływ na charakter i rozwój polityki obronnej kontynentu europejskiego. Do pierwszej kategorii można zaliczyć brexit i dyskusję nad miejscem i rolą Wielkiej Brytanii w systemie bezpieczeństwa Europy po opuszczeniu przez nią Unii Europejskiej. Po drugie, politykę Donalda Trumpa po zwycięskich dla niego wyborach prezydenckich w USA i retorykę na temat NATO oraz zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo kontynentu europejskiego. Jako ostatnie, należy wskazać zapowiedź nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będącej dokumentem wykonawczym dla Europejskiej Strategii Globalnej.

Referendum w Wielkiej Brytanii na temat wyjścia z Unii Europejskiej spotkało się z natychmiastową reakcją przywódców głównych państw europejskich, którzy wyrazili swoje stanowisko na temat polityki bezpieczeństwa kontynentu. Nie mniej istotne były również twierdzenia jakie padły z instytucji unijnych. Niemcy i Francja zapowiedziały i zaproponowały wzmocnienie polityki obrony, uwzględniając «podejście ewolucyjne» [9]. Wzmocnienie WPBiO powinno być elementem szerszej integracji europejskiej i zawierać powołanie stałego dowództwa operacyjnego, zwiększenia finansowania misji UE itp. W zapowiedziach nie uwzględniano i nie wracano do tzw. «konceptji Junckera» o powołaniu wspólnej armii europejskiej. Oceniając podejście Niemiec i Francji, można zwrócić uwagę, że państwa te starają się budować ściślejszą unię i tworzyć coś na kształt «rdzenia obronnego», tak aby kwestie obrony można było rozstrzygnąć bez konieczności zmian traktatowych. Inicjatywa mogłaby przypominać «strefę euro» lub «strefę Schengen», którą tworzą wybrane podmioty, oczywiście pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów.

Na podejście Niemiec i Francji po 2016 r. niebagatelny wpływ miała również sytuacja wewnątrz tych państw. Francja musiała uwzględniać narodowe interesy bezpieczeństwa, zmagając się z zamachami terrorystycznymi liczyła na utworzenie systemu, który zapewni bezpieczeństwo wieloobszarowe. Jej interesy zaczęły odbiegać od priorytetów innych członków UE chociażby z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy główne zagrożenie widzieli w agresywnej postawie Rosji. Z kolei Niemcy, dostrzegli możliwość europeizacji własnej polityki bezpieczeństwa, możliwość budowy europejskich zdolności wojskowych i wielonarodowych sił, jednakże z zawężeniem do węższej grupy podmiotów a nie wszystkich państw UE. Dla obu państw impulsem do integracji w ramach WPBiO stały się również działania NATO (polityka USA) i koncentrowanie się przez Sojusz na zagrożeniu ze Wschodu, zamiast na niestabilnym południowym sąsiedztwie [9].

Działania Donalda Trumpa po tym jak został prezydentem Stanów Zjednoczonych, a właściwie narracja, której używał również skłaniały do myślenia o ściślejszej integracji wojskowej w ramach UE. Prezydent Trump niejasno wypowiadał się o zaangażowaniu USA w Europie, w populistycznym tonie odwoływał się do opinii publicznej, stawiając tezę, że Stany Zjednoczone ponoszą niewspółmierny koszt w działania obronne kontynentu europejskiego w porównaniu do działań europejskich sojuszników [3]. Jednakże w ostatnim czasie, należy dostrzec pewną zmianę retoryki.

D. Trump unika krytycznych słów wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego, mówi więcej o obecności wojsk amerykańskich, lecz w dalszym ciągu zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy widzi głównie na Wschodzie co różni się z przekazem polityków zachodnioeuropejskich.

Nowa strategia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*) [7] została przyjęta przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. Główne założenia przedstawiła Wysoka Komisarz ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Federica Mogherini [12]. W części dotyczącej działań zewnętrznych mowa była o pryncypialnym pragmatyzmie, czyli realistycznej ocenie środowiska i aspiracjach do kształtowania lepszego świata. W systemie funkcjonalnym podejście takie oznacza połączenie izolacjonizmu z interwencjonizmem [8]. Strategia grupowała priorytety działań zewnętrznych w pięć kategorii. Po pierwsze, bezpieczeństwo rozumiane jako przedmiotowe odniesienie do różnych wymiarów (ogólnie rozumiane bezpieczeństwo i obrona, antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo informacyjne). Uzasadniano, że w kwestii obrony kolektywnej, główną instytucją na kontynencie europejskim pozostaje NATO, natomiast UE musi pogłębiać współpracę z NATO. Istotne jest zachowanie autonomii decyzyjnej obu organizacji. Po drugie, żywotność (odporność) czyli zapewnianie stabilności państw na Wschodzie. Instrumentem działania UE w tym zakresie mają być polityka migracyjna, rozszerzania i sąsiedztwa. Po trzecie, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów. UE ma być aktywna na każdym etapie cyklu konfliktowego, angażując się w zapobieganie, rozstrzyganie i stabilizowanie, unikając również przedwczesnego wyłączenia się z operacji. Po czwarte, budowa regionalnych systemów ładu międzynarodowego (tzw. orders) w obszarach najbardziej zdeorganizowanych. Strategia wskazywała regiony newralgiczne (obszar Morza Śródziemnego, Bliski Wschód, Afryka), określała również elementy właściwe dla europejskiego ładu bezpieczeństwa: suwerenność, niezależność terytorialną, nienaruszalność granic, pokojowe rozwiązywanie sporów. Zagrożeniem dla ładu w Europie jest polityka Federacji Rosyjskiej i destabilizacja sytuacji na Ukrainie. Po piąte, budowa skutecznego systemu zarządzania globalnego XXI w. opartego na prawie międzynarodowym. Dokument nie przedstawia w konkretny sposób możliwości działania operacyjnego, raczej skupia się na analizie szans i zagrożeń. Jego znaczenie wzrosło ze względu na nową sytuację polityczną w USA i Europie [8].

Realizacja polityki bezpieczeństwa i obrony

Efektom prac w Unii Europejskiej po 2016 r. było zwiększenie działań w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Plan implementacji strategii z 2016 r. znalazł odzwierciedlenie w kolejnych dokumentach programowych, dotyczących działań Komisji w sektorze obrony, zmian instytucjonalnych w ramach WPBiO itp. Wyraz realizacji polityki widoczny jest w planowaniu rozwoju zdolności wojskowych, współpracy wojskowo-technicznej państw członkowskich UE, zmian w strukturze dowodzenia oraz stworzeniu podstaw prawnych zacieśniania współpracy [3, s. 3]. W kwestii rozwoju zdolności wojskowych Unia Europejska zamierza wprowadzić roczny skoordynowany przegląd w zakresie obronności (CARD) [18]. Ma on stanowić

podstawę dla długoterminowego planu rozwoju zdolności wojskowych UE do roku 2025 i wskazać jakich zdolności Unia będzie potrzebować. Dodatkowo CARD służy analizie wydatków, krajowych inwestycji i badań naukowych aby wzrosła przejrzystość europejskich zdolności obronnych.

W zakresie współpracy wojskowo-technicznej współpraca w ramach UE była dotychczas dość ograniczona, na kontynencie europejskim odbywała się raczej w obrębie NATO. Utworzony w czerwcu 2016 r. Europejski Fundusz Obronny (EDF) teoretycznie miał zapewnić przyspieszenie integracji wojskowo-technicznej. Na badania naukowe do końca 2019 r. przeznaczono 90 mln euro, po 2020 r. ma to być kwota 500 mln euro. Na rozwój i nabywanie wyposażenia obronnego i technologii do końca 2020 r. – 500 mln euro, po 2020 r. – 1 mld euro [19].

W realizację strategii z 2016 r. wpisuje się również powołanie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC). Celem jest poprawa struktur zarządzania kryzysowego. Należy podkreślić, że tworzenie takiej komórki może oznaczać, że Unia Europejska staje się drugim po NATO autonomicznym aktorem w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności [3, s. 3].

Wzmocnienie współpracy obronnej między państwami członkowskimi znalazło odzwierciedlenie w ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Notyfikacja projektu została przedstawiona przy okazji posiedzenia Rady ds. Spraw Zagranicznych 13 listopada 2017 r. przez 23 państwa. Ostatecznie projekt przyjęto 11 grudnia 2017 r., bez udziału Danii, Malty i Wielkiej Brytanii [10]. Ustalono wówczas listę 17 zadań dotyczących w głównej mierze takich kwestii jak szkolenia, rozwój zdolności wojskowych czy gotowość operacyjną w dziedzinie obronności. Plan wdrażania PESCO przyjęto 6 marca 2018 r. Celem stałej współpracy strukturalnej jest zacieśnienie integracji obronnej państw w niej uczestniczących. Projekt nie oznacza budowy «armii europejskiej» ale prowadzenie wspólnych programów rozwojowych w zakresie technologii obronnych, harmonizację planów modernizacji technicznej sił zbrojnych, wspólne zakupy uzbrojenia, wzmacnianie interoperacyjności wojsk, tworzenie wielonarodowych jednostek wojskowych. W grudniu 2017 r. przyjęto ponad 20 zobowiązań, z których większość ma charakter «miękkich projektów». Najistotniejsze z nich dotyczą współpracy w zakresie cyberobrony, przyspieszenia narodowych procedur decyzyjnych o użyciu sił zbrojnych w operacjach, regularnego zwiększania budżetowych obronnych państw uczestniczących w projekcie. Państwa podpisujące dokument zobowiązały się do uczestnictwa w przynajmniej jednym projekcie dotyczącym zdolności wojskowych [11].

Podsumowując założenia współpracy, jej realizacja przybiera kategorię dwóch rodzajów działań. W pierwszym filarze jest mowa o podjęciu działań z zakresu finansowania, transformacji i modernizacji technicznej sił zbrojnych oraz współpracy z partnerami spoza UE. Drugi filar dotyczy rozwijania zdolności wojskowych przez grupy zainteresowanych państw [11].

Analiza projektu wskazuje wyraźnie na jego «miękki charakter». Unika się odniesienia do tworzenia rzeczywistej unii obronnej, w niektórych kręgach mowa jest nawet o tym, że projekt jest mało ambitny. Wbrew początkowym obawom nie doszło

do zróżnicowania państw i ściślejszej integracji kilku członków UE, którzy mogliby utworzyć coś na wzór «twardego jądra obronnego». Strategię zaakceptowały prawie wszystkie państwa unijne, mimo wcześniejszych wątpliwości niektórych z nich (poza PESCO znalazły się wspomniane wcześniej Dania – nie bierze w ogóle udziału w WPBiO; Malta prowadzi neutralną politykę bezpieczeństwa, Wielka Brytania nie była uwzględniana ze względu na brexit) [10]. Być może w drugiej połowie 2018 r. pojawią się bardziej ambitne przedsięwzięcia w ramach PESCO, kiedy przyjęta zostanie druga grupa projektów do realizacji [11].

Relacja WPBiO/PESCO do NATO

Coraz większe zaangażowanie Unii Europejskiej w działania w zakresie bezpieczeństwa i obrony, modyfikacja polityki WPBiO, utworzenie PESCO stworzyły konieczność odniesienia się Sojuszu Północnoatlantyckiego do inicjatyw unijnych. Na szczycie w Warszawie w lipcu 2016 r. została podpisana wspólna deklaracja, w której była mowa o współpracy z UE. Wyszczególniono siedem obszarów kooperacji tj. przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, współpracę operacyjną w misjach i operacjach morskich, bezpieczeństwie cybernetycznym, rozwijaniu zdolności wojskowych, wzmacnianiu przemysłu zbrojeniowego i projektów badawczych, koordynacji ćwiczeń oraz budowę odporności partnerów w sąsiedztwie południowym i wschodnim [3, s. 4]. W późniejszym okresie pomysły współpracy były dalej konkretyzowane, m.in. w postaci 42 propozycji będących konkluzjami postanowień Rady (grudzień 2016 r.) [3, s. 4].

Unia Europejska, w toku angażowania się w projekty z zakresu bezpieczeństwa, podkreślała prymat NATO jako filaru bezpieczeństwa również państw UE. Dążyła do harmonizacji WPBiO z inicjatywami Sojuszu, czego podstawę stanowiła wspomniana deklaracja z lipca 2016 r. WPBiO i uruchomione PESCO mają jedynie wzmacniać NATO i być wobec działań Sojuszu komplementarne a nie konkurencyjne. Priorytetem Unii Europejskiej mają być zadania z zakresu reagowania kryzysowego, kwestie właściwej obrony w dalszym ciągu zarezerwowane są dla NATO. Jeśli UE podtrzyma dotychczasowy kierunek funkcjonowania WPBiO i PESCO, czyli model wdrażania projektu w kooperacji z Sojuszem, trudno będzie mówić o duplikacji działań obu organizacji. Nic nie wskazuje na to, aby Unia Europejska podważała inicjatywy natowskie. W perspektywie długookresowej być może dojdzie do wzrostu skuteczności funkcjonowania obu organizacji, koordynacja PESCO i proces planowania obronnego tylko wzmocnią potencjał obronny kontynentu.

Osobną kwestią pozostaje polityka wybranych państw, którzy będąc członkami Unii Europejskiej i uczestnicząc w jej projektach, dbają o swoje priorytety i interesy również w ramach NATO. Dostrzegalny w tym przypadku jest podział na państwa tzw. wschodniej flanki (większość «nowej» Unii Europejskiej) i zachodnią Europę. Polska i państwa bałtyckie zawsze były aktywnie zaangażowane we wdrażanie postanowień NATO (szczyt z Newport i Warszawy) oraz pogłębianie i poszerzanie inicjatyw Sojuszu we wschodniej Europie [3, s. 4–5]. Dla nich priorytetem jest rozwój zdolności odpowiadających na zagrożenia na ich terytorium co przede wszystkim mogą zapewnić wojska amerykańskie. Instrumentalizacja działań NATO, realizacji

«wschodniej flanki» Sojuszu to podstawa bezpieczeństwa tego regionu. W związku z tym, każde kolejne inicjatywy unijne mogą stanowić teoretyczne osłabienie NATO i relacji transatlantyckich. Kluczowym gwarantem bezpieczeństwa dla państw bałtyckich i środkowoeuropejskich pozostają Stany Zjednoczone.

Nieco odmienne podejście wykazuje Grupa Wyszehradzka (poza Polską) i państwa zachodniej Europy. Priorytetem tych podmiotów jest pozostawanie w głównym nurcie integracji europejskiej co może być także realizowane przez zacieśnianie integracji wojskowej. Widoczne jest więc poparcie dla wszelkich inicjatyw unijnych. Odmienny od Polski przekaz Słowacji czy Węgier, wynika z tego, że państwa nie postrzegają Stanów Zjednoczonych jako głównego gwaranta bezpieczeństwa i nie dostrzegają zagrożenia ze strony Rosji jak choćby republiki nadbałtyckie [3, s. 5].

Podsumowanie

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym komponent poświęcony zagadnieniom obrony, jest niezwykle skomplikowaną częścią funkcjonowania Unii Europejskiej. Poszczególne rozwiązania traktatowe, począwszy od Traktatu z Maastricht, wskazywały na problemy z wykreowaniem prostego i czytelnego systemu decyzyjnego. Dopiero Traktat z Lizbony pozwolił na tzw. uwspólnotowanie wymienionej polityki i włączenie w jej ramy polityki obronnej co nieznacznie wzmogło jej skuteczność wdrożeniową i implementacyjną [5, s. 159]. Wdrażanie strategii w dziedzinie współpracy obronnej nie wydaje się być jednak przełomem w funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w systemie europejskiej obronności. Dotychczasowe działania mają wyraźnie «miękki charakter» i ukierunkowane są na zarządzanie kryzysowe a nie «twardą obronę». Osobną kwestią pozostaje relacja inicjatyw unijnych do mechanizmów NATO. Stała współpraca strukturalna, CARD czy plan rozwoju zdolności obronnych UE w obecnej formie nie wydają się być konkurencyjnymi a stanowią uzupełnienie do działań NATO. Pewne rozbieżności co do dalszej strategii i kierunku zapewniania bezpieczeństwa na kontynencie europejskim mogą się pojawić wśród członków UE. Już teraz widoczne jest przywiązanie do więzi transatlantyckich i poszukiwanie sojusznika w Stanach Zjednoczonych wśród państw tzw. «wschodniej flanki», podczas gdy zachodnia Europa opiera się na europejskich zdolnościach do obrony zbiorowej.

BIBLIOGRAFIA

1. *Barcik J.*, Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Aspekty prawne i polityczne, Bydgoszcz-Katowice 2008.
2. *Betka T.*, WPZiB I EPBiO od Maastricht do Lizbony, «AnalizaUniaEuropejska.org», nr 3(4) / 2011.
3. *Gotkowska J.*, Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki, «Komentarze OSW», nr 243, 28.06.2017.
4. *Góralski W.*, Rozwój i ewolucja systemu decyzyjnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, [w:] Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, pod red. S. Parzymies, Warszawa 2009.

5. *Potocki Ł.*, European Union defence policy – treaty dimension, «Facta Simonidis», rok 2017, nr 1(10).
6. *Przyborowska-Klimczak A.*, Skrzydło-Tefelska E., Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego, Tom III, Lublin 1999.
7. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
8. Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe, <https://pulaski.pl/analiza-strategia-globalna-ue-szanse-i-dalsze-wyzwania-wdrozeniowe/>.
9. *Terlikowski M.*, Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO, „Biuletyn PISM”, nr 43 (1393), 14 lipca 2016.
10. *Terlikowski M.*, PESCO: konsekwencje dla jedności polityki obronnej UE, «Biuletyn PISM», nr 112 (1554), 17 listopada 2017.
11. *Terlikowski M.*, Pierwsze projekty PESCO: w poszukiwaniu przełomu, «Biuletyn PISM», nr. 65 (1638), 8 maja 2018.
12. *Terlikowski M.*, Polityka obronna w UE – bezpieczeństwo wielu prędkości?, «Biuletyn PISM», nr 76 (1426), 10 listopada 2016.
13. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (wersja skonsolidowana), <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:PL:HTML>.
14. *Zajączkowski J.*, Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 2006.
15. *Zięba R.*, Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Warszawa 2005.
16. *Zięba R.*, Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, [w:] Integracja europejska, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011.
17. *Zięba R.*, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Warszawa 2007, s. 44–45.
18. [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).
19. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm.

Стаття надійшла до редколегії 10.06.2018

Прийнята до друку 01.09.2018

ОБОРОННА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОНТИНЕНТУ – СПБО/ЄПБО ТА НАТО

Лукаш Потоцький

*Державна вища школа ім. Шимона Шимоновича в м. Замостя,
вул. Переса, 2, м. Замостя, Польща, 22-400, тел. + 48 (84) 638 34 44,
email: lukasz.potocki@gmail.com*

Оборонна політика останнім часом стала однією зі складових зовнішнього виміру Європейського Союзу відповідаючи по суті на вимогу бути стратегічним гравцем на міжнародній арені не тільки в економічній сфері. У статті представлено еволюцію цієї політики з дев'яностих років ХХ століття до сучасних рішень. Вихідним пунктом є аналіз договірних принципів, представлених в окремих документах, починаючи з Маастрихтського договору до Лісабонської угоди. Питання, порушені в даній статті, насамперед стосуються питань, пов'язаних з концепцією Спільної політики безпеки та оборони (CSDP), її модифікації, концепції побудови сильнішого «ядра оборони» Європи, поглиблення співпраці, можливо, в більш вузькому колі, ніж спільнота всіх держав ЄС. Обговорення співробітництва в оборонній сфері також є реакцією на кризу в самому ЄС, відповіддю на виклики, пов'язані з Брекзітом та президентством Дональда Трампа в США, а також загрозами безпеці на південних кордонах континенту.

Реалізація зовнішньої політики ЄС впливає з її специфічного статусу та є результатом впливу трьох різних, але взаємозалежних систем прийняття рішень. На її вигляд впливають національні зовнішні політики держав-членів, принципи економічного характеру та чинники, що впливають із реалізації Спільної політики безпеки та оборони. Тому ми маємо справу з поєднанням сили Європейського Союзу як цілісного об'єднання так і сукупності політичних уподобань окремих держав-членів. Зовнішня політика Європейського Союзу є чимось більшим від простої суми зовнішніх політик держав-членів, є компіляцією політики співдружності в інституційному вимірі та зовнішній політиці країн ЄС. Такі політики в багатьох аспектах можуть «накладатись», їхній взаємний вплив може збільшуватися, тоді простіше розробляти одностайну позицію.

На систему безпеки європейського континенту також накладається функціонування інших організацій, серед яких Північноатлантичний Альянс. Звідси виникає ряд питань щодо реальних можливостей та фактичного впровадження заходів по забезпеченні безпеки на континенті. Для багатьох експертів «спільна політика оборони» Європейського Союзу сьогодні є не дуже реалістичною і залишається чисто теоретичним баченням, представленим лише на рівні домовленостей.

Мета роботи полягає в представленні концепції оборонної політики Європейського Союзу в сучасному структурному вимірі та співвідношення її з функціонуванням Північноатлантичного альянсу. Дослідження здійснено на основі історичного, порівняльного та функціонального аналізу.

Ключові слова: ЄС; угоди ЄС; оборонна політика; структурне співробітництво; PESCO.

DEFENCE POLICY OF EUROPEAN CONTINUITY – RELATIONS OF WPBIO / PESCO TO NATO

Łukasz Potocki

*Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Szymona Szymonowicza w Zamościu,
2, Pereca Str., Zamość, Poland, 22-400, tel. + 48 (84) 638 34 44,
email: lukasz.potocki@gmail.com*

Defence policy has recently become one of the components of the external dimension European Union policy, reflecting, in a sense, on the need to be a strategic player international relations not only in economic matters. This article presents the evolution of this policy from the 90s to the present solutions. Point of matter is a treaty analysis of the principles presented in each document starting with the Maastricht Treaty to decision in Treaty from Lisbon. The issues reflected upon in this article mainly relate to the idea of the Common Security and Defence Policy (CSDP) and its modifications, the concept of building a stronger 'defence core' for Europe, and deepening of the cooperation in a perhaps narrower circle than the Union of all the countries. The discussion on defence cooperation is also a reaction to the crisis within the EU, an answer to the challenges arising from Brexit, and Donald Trump's presidency in the United States of America as well as safety threats on the southern borders of the continent.

Implementation of the EU external policy is an effect of its particular status and the influence of three separate, but still interdependent, decision-making systems. The shape of that policy is influenced by national foreign policies of the member states, the policy concerning the economic sphere, and policies that emerged as a result of the actions of the Common Foreign and Security Policy. Therefore, we deal with a compilation of the power of the European Union as a whole, and the political preferences of particular member states. External policy of the European Union is more than just a simple sum of the foreign policies of its member states. It is a compilation of the Community policy on an institutional level and the foreign policies of the EU countries. The policies can often overlap and interact which makes it easier to achieve a common and uniform position.

The European continent security system is also influenced by the functioning of other organizations, including the North Atlantic Treaty Organization. That poses a number of questions as to the real possibilities and capabilities to ensure the EU security. According to numerous opinions «common

defence policy» of the European Union is unrealistic and is purely a theory presented only in a treaty dimension.

The aim of the research was to present the concept of the defense policy of the European Union in the contemporary structural dimension and its reference to the functioning of the North Atlantic Alliance. The issue was developed based on historical, comparative and functional analysis.

Key words: EU; EU Treaties; defence policy; structural cooperation; PESCO.