

# NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?

Agnieszka Ignaciuk

Dotychczasowe próby zacieśnienia współpracy NATO i UE miały ograniczone powodzenie, głównie ze względu na uwarunkowania polityczne. Zagrożenia hybrydowe, które pojawiły się w spektrum wyzwań stojących przed Europą, stanowią szansę na bliższe współdziałanie obu organizacji. Wspólna deklaracja o współpracy NATO i UE podpisana 8 lipca 2016 r. na marginesie szczytu NATO w Warszawie wskazuje wzmocnienie zdolności do przeciwstawienia się zagrożeniom hybrydowym jako jeden z priorytetowych obszarów przyszłej zacieśnionej kooperacji. Czas pokaże, czy szanse na rewitalizację współpracy Sojuszu i Unii w przyszłości są realne.

Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki są najważniejszymi instytucjami bezpieczeństwa i współpracy w obszarze euroatlantyckim. Zbliżony katalog interesów i celów strategicznych, wspólne wartości i komplementarność zdolności zapewnianych przez państwa, z których 22 pozostaje członkami obu organizacji, są czynnikami, które powinny sprzyjać zacieśnianiu współpracy, szczególnie wobec rosnącej skali kompleksowych wyzwań dla bezpieczeństwa Europy. Niestety, współpraca ta napotyka na trudne do pokonania bariery polityczne związane nie tylko z często przywoływaną kwestią cypryjską, ale także rozbieżnością wizji państw członkowskich UE co do pożądanego stopnia autonomiczności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, znaczenia więzi transatlantyckich i wiodącej roli NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa na Starym Kontynencie<sup>1</sup>.

Wobec powyższych problemów rozwijanie realnej współpracy opartej na strategicznym partnerstwie, formalnie łączącym NATO i UE od początku

<sup>1</sup> P. Pacuła, *Stosunki NATO-UE. Stan obecny, perspektywy rozwoju*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 3–4, BBN, Warszawa 2007, s. 174–184.

XXI w., było bardzo utrudnione. Mimo tych przeszkód, obydwu organizacjom udało się utrwalić selektywne i praktyczne mechanizmy koordynacji i współpracy w obszarze zarządzania kryzysowego, roboczych kontaktów oraz współdziałania na niższych szczeblach operacyjnych.

Wobec erozji sytuacji bezpieczeństwa we wschodnim i południowym sąsiedztwie Unii i NATO potrzeba wzmocnienia współpracy jest pilniejsza niż kiedykolwiek. Wydaje się, że pojawienie się zagrożeń o złożonym, hybrydowym charakterze może stanowić dogodną płaszczyznę efektywnej kooperacji i osiągnięcia pożądanego efektu synergii działań.

### **Krytyczny przegląd dotychczasowych relacji NATO i UE – między konkurencyjnością a komplementarnością**

Upadek Związku Radzieckiego i rozwiązanie Układu Warszawskiego miały poważne konsekwencje dla transatlantyckiej architektury bezpieczeństwa. Dla NATO, sojuszu obronnego powołanego w 1949 r. głównie do obrony przed potencjalną sowiecką inwazją na Europę Zachodnią, oznaczało to konieczność ponownego określenia swojej roli i zadań. Zaczęły się pojawiać pytania o sens i potrzebę dalszego istnienia Sojuszu w pozimnowojennej rzeczywistości oraz istotę i znaczenie amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla Starego Kontynentu. Jednym z kierunków procesu adaptacji Sojuszu do zmieniających się wyzwań i zagrożeń w latach 90. i na początku XX w. był rozwój cywilnych zdolności i zasobów. Wynikało to m.in. z doświadczeń z misji stabilizacyjnych NATO podjętych w tamtym okresie na Bałkanach oraz w Afganistanie. Wykazały one, że efekty stosowania wyłącznie środków wojskowych (nawet skutecznych) są nietrwałe. Skutkiem tego, podczas szczytu NATO w Rydze w 2006 r. przyjęto koncepcję tzw. *comprehensive approach* (wszechstronnego/całościowego podejścia), w ramach której działania Sojuszu miały wykorzystywać połączone instrumenty polityczne, cywilne i wojskowe. Założono również, że w ramach operacji zarządzania kryzysowego NATO będzie współpracować z innymi organizacjami i partnerami dysponującymi przede wszystkim narzędziami o charakterze cywilnym<sup>2</sup>.

Równolegle toczył się proces integracji politycznej Europy, a wraz z nim narastało przekonanie zachodnioeuropejskich członków Sojuszu o od-

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*

rzebnej tożsamości Unii Europejskiej i jej interesów bezpieczeństwa, które nie są sprzeczne, ale nie muszą być również w pełni zbieżne z percepcją transatlantycką. Podejmując decyzję o tworzeniu zrębów wspólnej polityki w obszarze bezpieczeństwa i obrony oraz rozwoju instytucjonalnych i operacyjnych zdolności w tych dziedzinach, UE w sposób naturalny wchodziła w obszar kompetencji dotychczas realizowanych wyłącznie przez Sojusz Północnoatlantycki. Jednocześnie jednak wśród państw członkowskich Unii pojawiły się rozbieżności co do sposobów i kierunku rozwijania przez nią własnych zdolności, wynikające m.in. z różnic w zakresie interesów i celów strategicznych<sup>3</sup>. Wraz z perspektywą rywalizacji Sojuszu i Unii o ograniczone po zakończeniu zimnej wojny środki finansowe przeznaczane na obronność, realną groźbę stanowiło powstanie w Europie systemu wzajemnie blokujących się, a nie powiązanych (*interblocking* zamiast *interlocking*) instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa<sup>4</sup>. Z tych względów relacje obu organizacji w latach 90. opisywane były raczej w kategoriach konkurencji niż współpracy.

Rozwiązanie przynajmniej części wskazanych problemów przyniosło porozumienie na szczycie Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie w 1996 r., podczas którego ministrowie spraw zagranicznych Sojuszu opowiedzieli się za rozwijaniem europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony (*European Security and Defence Identity*, ESDI) w ramach NATO<sup>5</sup>. W 2001 r. nastąpiła oficjalna wymiana listów między sekretarzem generalnym NATO G. Robertsonem a przedstawicielami unijnej prezydencji, w których wskazywano zakres współpracy i sposoby konsultacji w sprawach bezpieczeństwa w ramach obydwu organizacji. Następnym krokiem było uzgodnienie w 2002 r. wspólnej Deklaracji NATO–UE na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w której określono podstawowe zasady współpracy

<sup>3</sup> M. Terlikowski, *Stan i perspektywy partnerstwa UE i NATO*, Biuletyn PISM, nr 106 (714), 19 lipca 2010 r., [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=892](http://www.pism.pl/files/?id_plik=892) (dostęp: 29 października 2016 r.).

<sup>4</sup> S. Hofmann, K. Weisbrode, *EU and NATO: Interlocking or Interblocking?*, Atlantic Council, 2009, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/eu-and-nato-interlocking-or-interblocking> (dostęp: 30 października 2016 r.).

<sup>5</sup> Taka forma porozumienia miała w założeniu doprowadzić do lepszego zbalansowania obowiązków między NATO i UE przez wzmocnienie zdolności europejskich członków Sojuszu. Postanowiono także o udostępnieniu zdolności NATO na potrzeby operacji zarządzania kryzysowego Unii Zachodnioeuropejskiej. Późniejsze pojęcie Berlin-Plus nawiązuje do ustaleń szczytu w 1996 r. *Relacje z Unią Europejską*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm#](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm#) (dostęp: 30 października 2016 r.).

w ramach strategicznego partnerstwa UE i NATO<sup>6</sup>. Wzajemne relacje zostały oparte na zasadach partnerstwa, transparentności, równości, poszanowania autonomii decyzyjnej oraz interesów UE i NATO jako organizacji, ale również ich członków oraz transparentnego i zapewniającego wzajemne wzmocnienie rozwijania zdolności wojskowych wspólnych dla obu organizacji.

Kolejnym krokiem na drodze zbliżenia organizacji były przyjęte w marcu 2003 r. porozumienia Berlin-Plus, wyznaczające formalne ramy politycznej, instytucjonalnej i operacyjnej współpracy UE i NATO. Umożliwiały one Unii Europejskiej korzystanie z zasobów, zdolności planistycznych oraz dowodzenia Sojuszu dla operacji przez nią prowadzonych. Zwiększono również rolę zastępcy naczelnego dowódcy Sił Sojuszniczych NATO w Europie, a także dostosowano system planowania obronnego Sojuszu uwzględniającego dostępność sił dla operacji unijnych<sup>7</sup>.

Praktyczna współpraca operacyjna w formule Berlin-Plus rozpoczęła się już w 2003 r., kiedy Unia Europejska przejęła odpowiedzialność po natowskiej misji *Allied Harmony* w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii w ramach misji *Concordia*<sup>8</sup>. W obszarze instytucjonalnym zawarcie porozumień umożliwiło powstanie w 2005 r. przy Sztapie Wojskowym Unii Europejskiej Stałego Zespołu Łącznikowego NATO (*NATO Permanent Liaison Team*); od 2006 r. działa natomiast komórka UE w Naczelnym Dowództwie Sojuszniczych Sił Europy (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE*)<sup>9</sup>.

Mimo początkowego sukcesu pakietu Berlin-Plus, szybko okazało się, że rzeczywiste potrzeby operacyjnej współpracy Sojuszu i Unii wykraczają poza ramy wytyczone w porozumieniach<sup>10</sup>. Rozszerzenie ich zakresu lub przyjęcie w ich miejsce nowego dokumentu było jednak niemożliwe ze względu na polityczne rozbieżności, które nasiliły się od czasu przystąpienia Cypru do Unii Europejskiej w 2004 r. W ich wyniku tureckie władze zablokowały podpisanie przez Cypr technicznego porozumienia o wymianie informacji niejawnych z NATO, natomiast Cypr zablokował przystąpienie Turcji do

<sup>6</sup> Pełny tekst dokumentu jest dostępny pod adresem: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_19544.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm) (dostęp: 29 października 2016 r.).

<sup>7</sup> Dodatkowo w pakiecie przewidziano konsultacje obu organizacji (jedynie w zakresie operacji prowadzonych na podstawie porozumienia Berlin-Plus). Podpisanie porozumień poprzedziło uzgodnienie i przyjęcie umowy w sprawie wymiany informacji niejawnych między UE a NATO.

<sup>8</sup> E. Lis, *Rola UE i NATO w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, Annales UMCS, sec. G (Ius), t. 63, nr 1/2016, s. 126.

<sup>9</sup> Podstawą utworzenia struktur było porozumienie uzgodnione w październiku 2005 r.

<sup>10</sup> Z dotychczas przeprowadzonych misji UE, tylko dwie (*Althea* i *Concordia*) w pełni wykorzystywały formułę Berlin-Plus.

Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA)<sup>11</sup>. Ze względu na te ograniczenia praktyczne wykorzystanie porozumienia było niezwykle utrudnione. W wyniku tego dochodziło do sytuacji, w której UE i NATO prowadziły równoległe misje na tym samym terytorium (np. w Kosowie czy Afganistanie), ale nie mogły ani koordynować swoich działań, ani wymieniać informacji wywiadowczych. Powodowało to konieczność podejmowania prób ustanowienia przynajmniej podstawowych zasad współpracy na teatrze działań na zasadzie *ad hoc*<sup>12</sup>. Podobne problemy występowały u wybrzeży Somalii, gdzie obie organizacje prowadząc działania wymierzone w piratów (UE misją *Atalanta*, a NATO – *Ocean Shield*) posiadały podobny mandat i operowały w tym samym regionie<sup>13</sup>.

W obliczu cięcia budżetów przeznaczonych na obronność poważnym problemem pozostawał także rozwój zdolności obronnych, który w obu organizacjach przebiegał równoległe, prowadząc do dublowania zdolności przez Unię i Sojusz. W rezultacie braku mechanizmów konsultacji i koordynacji w tym obszarze nastąpił m.in. równoległy rozwój sił szybkiego reagowania w postaci unijnych grup bojowych (2002) i Sił Odpowiedzi NATO (2003)<sup>14</sup>. Próbką stworzenia forum lepszej synchronizacji wysiłków obu podmiotów w tym obszarze było powołanie w maju 2003 r. wspólnej Grupy ds. zdolności UE–NATO (*EU–NATO Capability Group*). Głównym celem jej powstania była identyfikacja wspólnych braków i zapewnienia większej spójności oraz wzajemnego wsparcia w zakresie rozwoju zdolności<sup>15</sup>. Grupa

<sup>11</sup> M. Terlikowski, G. Chapell, *Turcja w Sojuszu Północnoatlantyckim i jej stanowisko wobec polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4/2011, s. 22–36.

<sup>12</sup> W Kosowie podpisano cztery porozumienia techniczne dotyczące współpracy w terenie. W Afganistanie z powodu braku formalnego porozumienia, UE musiała wynegocjować 14 osobnych porozumień dotyczących zapewnienia ochrony i transportu personelu misji. Więcej na ten temat: Briefing Parlamentu Europejskiego *EU-NATO Partnership in stagnation*, 2012, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120344/LDM\\_BRI\(2012\)120344\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120344/LDM_BRI(2012)120344_REV1_EN.pdf) (dostęp: 5 listopada 2016 r.).

<sup>13</sup> C. Gebhard, S.J. Smith, *The two faces of EU–NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast*, *Cooperation and Conflict* 2015, T. 50(1), s. 107–127.

<sup>14</sup> Kolejnym przykładem równoległego rozwijania podobnych zdolności to przyjęty w 2001 r. przez UE Plan działania na rzecz europejskich zdolności obronnych (*European Capability Action Plan*) oraz Praskie Zobowiązanie w sprawie Zdolności Obronnych (*Prague Capabilities Commitment*) ze szczytu NATO w Pradze w 2002 r. Szerzej na ten temat: N. Graeger, K. M. Haugevik, *The EU's Performance with and within NATO: Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices* [w:] S. Oberthür, K.E. Jorgensen, J. Shahin (red.), *The Performance of the EU in International Institutions*, Routledge 2013, s. 145–160.

<sup>15</sup> Jest to także ważne forum koordynacji prac NATO w ramach programu *smart defence* i unijnej inicjatywy *pooling and sharing*, równoległe rozwijanych od przełomu lat 2011/2012.

funkcjonuje do dziś, jednak pozostaje ona forum nie tyle koordynacji wysiłków w obszarze rozwoju zdolności wojskowych, co wymiany informacji na temat równoległego przebiegu tych procesów.

Sposobem przełamywania politycznego impasu było tworzenie nieformalnych kanałów roboczej współpracy UE i NATO na niższych szczeblach. Poza regularnymi kontaktami cywilnych i wojskowych urzędników obu organizacji, cyklicznie odbywają się wspólne posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej NATO oraz Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE (format NAC-PSC). Ich tematyka jest jednak formalnie ograniczona do kwestii współpracy operacyjnej w rejonach kryzysowych<sup>16</sup>. Ponadto, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE i sekretarz generalny NATO na zasadzie wzajemności biorą udział w spotkaniach na szczeblu politycznym. Można jednak stwierdzić, że przykłady te potwierdzają tylko fakt, że formalna więź strategiczna, która łączy Unię i Sojusz od 2002 r., nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce<sup>17</sup>.

W tej sytuacji przyjętą na szczycie w Warszawie Wspólną Deklarację przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz sekretarza generalnego NATO z 8 lipca 2016 r. można traktować jako próbę nadania współpracy obu organizacji nowego impetu. Zarysowuje się wola pogłębienia współpracy w wybranych obszarach, w tym m.in. zwalczaniu nielegalnej migracji. Przejawem tego jest wsparcie przez Sojusz działań Unii (zwłaszcza unijnej agencji Frontex) w zakresie ograniczania przemytu ludzi na Morzu Egejskim<sup>18</sup>. Z kolei, podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej na szczeblu ministrów obrony 26–27 października 2016 r. zapadła decyzja o zapewnieniu wsparcia NATO dla działań UE na Morzu Śródziemnym (operacja *Sophia*) w ramach sojuszniczej operacji *Sea Guardian*<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Pierwsze spotkanie tymczasowego PSC z NAC w formacie ambasadorów odbyło się 19 września 2000 r. Następnie, w 2001 r. podpisano porozumienie, w którym postulowano organizację co najmniej trzech spotkań na szczeblu ambasadorów w półroczu i co najmniej jednego w roku na szczeblu ministerialnym. Pierwsze spotkanie UE-NATO w gronie ministrów spraw zagranicznych odbyło się 30 maja 2001 r., natomiast pierwsze formalne spotkanie PSC i NAC 12 czerwca tego roku. Więcej na temat kształtowania się współpracy UE i NATO: M. Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Routledge 2016, s.122–123.

<sup>17</sup> L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov (red.), *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges*, Routledge 2016, s. 157.

<sup>18</sup> Decyzję podjęto na prośbę Niemiec, Grecji i Turcji. *Wsparcie wobec kryzysu uchodźczego i migracyjnego na Morzu Egejskim*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_128746.htm#](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm#) (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

<sup>19</sup> *Ministrowie obrony NATO zacieśniają współpracę NATO-UE*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_136844.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_136844.htm) (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

Uzgodnienie operacyjnych szczegółów współdziałania na Morzu Śródziemnym wydaje się być pozytywnym sygnałem. Należy jednak mieć na uwadze, że konflikt w relacjach turecko-greckich (w kwestii Cypru) nie zostanie przełamany w krótkiej perspektywie, co nadal będzie negatywnie oddziaływać na współpracę NATO i UE. Ponadto, w obliczu realnej perspektywy opuszczenia przez Wielką Brytanię struktur unijnych, możliwe jest nasilenie się rozbieżności dotyczących stopnia autonomizacji działań UE w sferze obrony między zwolennikami „atlantyckiej” i „europejskiej” koncepcji bezpieczeństwa.

Tym samym próby zbliżenia organizacji nadal będą polegać na selektywnym wybieraniu dziedzin leżących w obszarze zainteresowania obu podmiotów. Jednym z takich perspektywicznych obszarów są tzw. zagrożenia hybrydowe.

## NATO i UE wobec problematyki zagrożeń hybrydowych

Terminy „zagrożenia hybrydowe”, „wojna hybrydowa”, „działania hybrydowe” stają się coraz bardziej popularne w kręgach eksperckich, jak i w dyskursie politycznym. Sam termin „wojna hybrydowa” (a dokładniej *hybrid warfare*, co jednoznacznie wskazuje na koncentrację na metodach i środkach prowadzenia działań zbrojnych) upowszechnił się w publicznej debacie na temat bezpieczeństwa międzynarodowego po aneksji przez Rosję Krymu.

Początkowy okres rozwoju koncepcji „wojen hybrydowych” w amerykańskich kręgach wojskowych i analitycznych przypadł na początek XXI w. Sama teoria wpisywała się także w szerszy nurt rozważań o naturze i przyszłości konfliktów zbrojnych<sup>20</sup>. Powstała bogata literatura poświęcona zarówno teoretycznym aspektom zjawiska, jak i jego praktycznym przejawom; pojawiły się także publikacje w formie *case studies*<sup>21</sup>. Najbardziej upowszechnione ujęcie teoretyczne tej problematyki, zaproponowane przez Amerykanina

<sup>20</sup> Można wskazać m.in. na koncepcję „wojny trzeciej fali” A. i H. Tofflerów, wojny jako produktu (*compound warfare*) T. Hubera, „nowe wojny” H. Muenklera, koncepcję wojen czwartej generacji (też: 4 GW), wojny asymetryczne oraz chińską koncepcję wojny nieograniczonej Q. Liang i W. Xiangsui (*unrestricted warfare*).

<sup>21</sup> Więcej na temat teorii „wojen hybrydowych” zob. np.: M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2015, s. 7–38; Ł. Skoneczny, *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 12 (7)2015, s. 39–50.

Franka G. Hofmanna, wskazuje na współwystępowanie w konfliktach o charakterze hybrydowym zdolności konwencjonalnych oraz działań nieregularnych, aktów terroru, działań kryminalnych, elementów propagandy oraz działań o charakterze dezinformacyjnym<sup>22</sup>. Warto także przytoczyć definicję zaproponowaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które wojnę hybrydową definiuje jako „łączące w sobie jednocześnie różne możliwe środki i metody przemocy, w tym zwłaszcza zbrojne, działania regularne i nieregularne, operacje w cyberprzestrzeni oraz działania ekonomiczne, psychologiczne, kampanie informacyjne (propaganda) itp.”<sup>23</sup>.

### *Charakterystyka zagrożeń hybrydowych*

Istotą działań o charakterze hybrydowym jest łączenie przez dany podmiot różnych, pozornie nieprzystających metod i środków prowadzenia walki<sup>24</sup>. Prowadzone działania utrzymywane są jednak poniżej progu wojny i bezpośredniej konfrontacji militarnej, co stanowi poważną przeszkodę dla uruchomienia mechanizmów zbrojnej odpowiedzi, w ramach prawa międzynarodowego. Jednocześnie różnorodność wykorzystywanych środków i metod przemocy (połączenie elementów klasycznych operacji zbrojnych oraz działań nieregularnych i aktów terroru), szerokie wykorzystanie elementów pozamilitarnych (w tym działań ekonomicznych, psychologicznych), szeroki katalog podmiotów, które potencjalnie mogą stosować działania o charakterze hybrydowym (zarówno państwa, jak i aktorzy niepaństwowi) oraz powszechne stosowanie elementów walki informacyjnej (działania w przestrzeni informacyjnej i cybernetycznej, szerokie zastosowanie propagandy) – wszystkie wskazane aspekty składają się na specyfikę działań zbrojnych (wojny) o charakterze hybrydowym. Dodatkowym wyzwaniem w razie tego typu zagrożeń jest problem atrybucji działań do konkretnych podmiotów. Aktor stosujący metody o charakterze hybrydowym często ucieka się do działań ukrytych, niejawnych, oddziałując na struktury państwa poprzez

<sup>22</sup> M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2015, s. 13.

<sup>23</sup> Pojęcie znalazło się w minisłowniku BBN zawierającym robocze propozycje popularnych terminów z zakresu teorii i praktyki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Słownik dostępny jest pod adresem: <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> (dostęp 25 października 2016 r.).

<sup>24</sup> Przegląd amerykańskich propozycji w tym zakresie przedstawia M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty...*, *op.cit.*



pośredników, dodatkowo prowadząc na szeroką skalę działania o charakterze dezinformacyjnym.

Analiza specyfiki zagrożeń hybrydowych wskazuje, że większą podatność na tego typu działania wykazują państwa borykające się z trudnościami natury wewnętrznej, słabością rządów, odznaczające się wewnętrznymi podziałami, wrażliwe na próby zewnętrznej destabilizacji. Zwłaszcza przykłady rosyjskich działań na Ukrainie oraz strategii stosowanych przez tzw. państwo islamskie w Syrii i Iraku<sup>25</sup> uwypukliły znaczenie budowania odporności państwa jako jednego z głównych elementów przygotowania na zagrożenia o charakterze hybrydowym. Tym samym główny ciężar wysiłku w zakresie przeciwdziałania tego typu wyzwaniom spoczywa na poszczególnych państwach. Jednak ze względu na złożony, cywilno-militarny charakter, dynamiczną naturę oraz stosunkowo duże możliwości rozciągnięcia konfliktu poza terytorium pojedynczego państwa, zagrożenia hybrydowe pozostają wyzwaniem także dla Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

### *Odpowiedź NATO i Unii Europejskiej na zagrożenia hybrydowe*

Zarówno Unia Europejska, jak i NATO dostrzegają znaczenie zagrożeń o charakterze hybrydowym dla utrzymania bezpieczeństwa regionu i w związku z tym rozpoczęły prace nad określeniem skutecznej na nie odpowiedzi.

Przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym w ramach NATO obejmuje kilka obszarów działalności Sojuszu. Poza adaptacją w dziedzinie obrony kolektywnej (w ramach przyjętego w Walii Planu Działań na rzecz Gotowości – *Readiness Action Plan*, RAP), ważne są także sektorowe działania podejmowane w specyficznych dla zagrożeń hybrydowych dziedzinach – m.in. cyberprzestrzeni i przestrzeni informacyjnej, które wpisują się w całościowe podejście NATO do zarządzania kryzysowego. W tym kontekście należy odnotować, że pierwsze prace w obszarach kluczowych z perspektywy działań antyhybrydowych objęły zagadnienia z dziedziny cyberobrony<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Obecnie już uznawane w literaturze jako modelowe przykłady *hybrid warfare*.

<sup>26</sup> NATO przyjęło pierwszy dokument dotyczący polityki w tym obszarze już w 2008 r. po serii ataków cybernetycznych na publiczne i prywatne instytucje w Estonii. Od tego czasu Sojusz powołał wyspecjalizowane struktury zajmujące się cyberbezpieczeństwem w postaci Agencji NATO ds. Łączności i Informatyki (NCIA) oraz Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe NATO (NCIRC). Podczas szczytu NATO w Warszawie Sojusz uznał cyberprzestrzeń za domenę działań operacyjnych. Szerzej na ten temat: *Cyberobrona*, nato.int, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_78170.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm) (dostęp: 5 listopada 2016 r.).

Bezpośrednie odniesienia do „zagrożeń hybrydowych” pojawiły się po raz pierwszy w oficjalnych dokumentach szczytu NATO w Newport, którego obrady przebiegały w cieniu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego<sup>27</sup>. W deklaracji końcowej z posiedzenia Sojuszu w Walii z 5 września 2014 r. szefowie państw i rządów odnotowali specyfikę „wyzwań związanych z zagrożeniami wojny hybrydowej”<sup>28</sup> i wskazali na konieczność wypracowania adekwatnych narzędzi odstraszania i reagowania na tego typu zagrożenia oraz przygotowania opcji efektywnego wzmocnienia poszczególnych państw<sup>29</sup>. Sojusz Północnoatlantycki zdefiniował zagrożenia hybrydowe jako działania, w ramach których „stosuje się szeroki zakres jawnych i skrytych działań militarnych, paramilitarnych i cywilnych w sposób ściśle zintegrowany”<sup>30</sup>. Podkreślono także rolę Centrum Doskonalenia Komunikacji Strategicznej na Łotwie (*Strategic Communications Centre of Excellence*) w przeciwdziałaniu tego typu zagrożeniom oraz połączono proces opracowywania koncepcji antyhybrydowych działań Sojuszu z wdrażaniem RAP<sup>31</sup>.

W efekcie podjętych prac podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Sojuszu w grudniu 2015 r. uzgodniona została strategia NATO wobec zagrożeń hybrydowych, określająca kluczowe zdolności oraz kierunki adaptacji Sojuszu w trzech obszarach: przygotowania, odstraszania i obrony. Do kluczowych zdolności NATO z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym zaliczono wzmocnienie kolektywnej obrony, budowę odporności (*resilience*) oraz gotowości cywilnej państw członkowskich<sup>32</sup>. Podkreślono, że wystąpienie tego rodzaju zagrożeń może uruchomić odpowiedź Sojuszu na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego<sup>33</sup>. Także

<sup>27</sup> Przyjęta w 2010 r. Koncepcja Strategiczna Sojuszu nie odwołuje się *explicite* do zagrożeń hybrydowych, jednak zakłada adaptację NATO do wszelkich wyzwań dla bezpieczeństwa w XXI w.

<sup>28</sup> *Deklaracja szczytu walijskiego złożona przez szefów państw i rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Walii 5 września 2014 r.*; tłumaczenie robocze wykonane przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6170,Deklaracja-koncowa-szczytu-NATO-w-Walii-z-2014-r-polskieltumaczenie.html> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

<sup>29</sup> Podkreślono konieczność wzmocnienia komunikacji strategicznej, przygotowania scenariuszy ćwiczeń uwzględniających zagrożenia hybrydowe oraz wzmocnienie współpracy z organizacjami w zakresie wymiany informacji, konsultacji politycznych i koordynacji międzysztabowej. *Deklaracja szczytu walijskiego...*, *op.cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Konferencja prasowa sekretarza generalnego NATO po spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej 1 grudnia 2015 r., [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_125362.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125362.htm) (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

<sup>33</sup> *NATO Foreign Ministers address challenges to the south, agree new hybrid strategy and assurance measures for Turkey*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_125368.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125368.htm) (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

w komunikacie końcowym ze szczytu NATO w Warszawie (8–9 lipca 2016 r.) zawarto bezpośrednio odniesienia do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Podkreślono obowiązki państw członkowskich dotyczące budowy odporności (zgodnie z art. 3 traktatu waszyngtońskiego), wskazując także na pomocniczą rolę Sojuszu na każdym etapie kampanii hybrydowych wymierzonych przeciwko nim<sup>34</sup>. Potwierdzono możliwość uruchomienia klauzuli obrony zbiorowej z art. 5 w razie wystąpienia tego typu zagrożeń. Podkreślono także konieczność ściślejszej współpracy i koordynacji z partnerami (zwłaszcza UE)<sup>35</sup>.

Również Unia Europejska podjęła działania zmierzające do wypracowania skutecznych instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym. 6 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska oraz wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawiły *Wspólne Ramy w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym*<sup>36</sup>. Celem dokumentu było wskazanie propozycji działań ukierunkowanych na budowę odporności na szczeblu UE, państw członkowskich i partnerów, rozpoznanie możliwości efektywnego wykorzystania istniejących już unijnych instrumentów i narzędzi oraz zapewnienie lepszej synchronizacji działań na poziomie krajowym i unijnym. Zawarta w dokumencie definicja zagrożeń hybrydowych określa je jako „kombinację represyjnych i wywrotowych działań, konwencjonalnych i niekonwencjonalnych metod (tj. dyplomatycznych, militarnych, ekonomicznych i technologicznych), które mogą być stosowane w sposób skoordynowany przez podmioty państwowe i niepaństwowe, by osiągnąć określone cele, przy czym działania te są poniżej progu oficjalnie wypowiedzianej wojny”<sup>37</sup>. *Wspólne ramy* zawierają propozycje dwudziestu dwóch działań operacyjnych zgrupowanych w kilku kluczowych dziedzinach, do których należą:

- podnoszenie świadomości sytuacyjnej poprzez ustanowienie mechanizmów wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz większą koordynację działań w celu wzmocnienia komunikacji

<sup>34</sup> *Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie*, nato.int, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm) (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

<sup>35</sup> *Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie...*, *op.cit.*

<sup>36</sup> Przygotowanie dokumentu przewidziano w konkluzjach Rady do Spraw Zagranicznych z maja 2015 r. (Consilium 8971/15).

<sup>37</sup> Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym* odpowiedź Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018> (dostęp: 1 listopada 2016 r.).

strategicznej. Zaproponowano stworzenie Komórki UE ds. syntezy informacji o zagrożeniach hybrydowych (*Hybrid Fusion Cell*) przy Centrum Analiz Wywiadowczych Unii Europejskiej, której zadaniem ma być gromadzenie i wymiana informacji o zagrożeniach hybrydowych między UE i państwami członkowskimi oraz partnerami. Postulowane jest także utworzenie centrum doskonałości UE dedykowanego zagrożeniom hybrydowym, którego działalność powinna objąć prace dotyczące wzmacniania odporności państw członkowskich oraz koncepcyjne opracowanie odpowiedzi Unii na tego typu wyzwania. Kolejną z propozycji przedstawionych w dokumencie jest także wzmocnienie komunikacji strategicznej poprzez lepsze wykorzystanie istniejących Grup Zadaniowych ds. komunikacji na kierunku wschodnim oraz wobec krajów arabskich (*East and Arab Stratcom Task Forces*)<sup>38</sup>;

- wzmacnianie odporności w kluczowych sektorach, takich jak bezpieczeństwo cybernetyczne, infrastruktura krytyczna (energii, transportu, przestrzeni kosmicznej), system finansowy, ochrona zdrowia publicznego oraz w zakresie przeciwdziałania ekstremizmowi i radykalizacji;
- prewencja i reagowanie kryzysowe oraz działania stabilizacyjne. Przygotowanie UE w tym zakresie realizowane będzie zarówno poprzez opracowanie nowych procedur (postulowano stworzenie wspólnego protokołu operacyjnego w przypadku wystąpienia zagrożeń hybrydowych), jak również zastosowanie istniejących regulacji traktatowych w razie poważnego ataku hybrydowego o dużym zasięgu – klauzuli solidarności (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej)<sup>39</sup>.

Dodatkowo wskazano na konieczność usprawnienia współpracy z NATO w dziedzinie zwalczania zagrożeń hybrydowych, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad otwartości i niezależności procesu podejmowania decyzji każdej z organizacji. Do obszarów wymagających ściślejszej koordynacji i współpracy zaliczono: orientację sytuacyjną, łączność strategiczną, bezpieczeństwo cybernetyczne, zapobieganie kryzysom i reagowanie

<sup>38</sup> *Wspólne ramy...*, op.cit.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

na nie. Postulowane jest także pogłębianie nieformalnego dialogu między UE i NATO na temat zagrożeń hybrydowych w celu synchronizowania działań obu organizacji w tym obszarze<sup>40</sup>. Dokument zapowiada również skoordynowany z Sojuszem rozwój zdolności, organizację równoległych i zsynchronizowanych ćwiczeń, wzajemne wsparcie w budowaniu zdolności partnerów, współpracę w obszarze zwalczania zagrożeń cybernetycznych oraz zwiększania bezpieczeństwa na morzu. Także Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (*Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*), przedstawiona Radzie Europejskiej 28 czerwca 2016 r. przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa F. Mogherini, wskazuje zagrożenia o charakterze hybrydowym jako jedno z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa Unii i zarazem obszar wzmocnionej współpracy z NATO<sup>41</sup>.

### **Przyszłość relacji NATO i UE – współpraca w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym**

Skoordynowanie wysiłków Unii Europejskiej i NATO w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym było naturalnym procesem w obliczu dotychczasowych prac podejmowanych niezależnie przez obie instytucje. Już podczas spotkania Rady Północnoatlantyckiej w grudniu 2015 r. J. Stoltenberg i F. Mogherini wskazali obszary potencjalnej zbliżonej współpracy UE i NATO. Obok kooperacji w zakresie wzmocniania odporności państw w regionie Afryki i Bliskiego Wschodu oraz rozwijania zdolności członków UE i NATO, do obszarów ściślejszej współpracy zaliczyli także kooperację w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym<sup>42</sup>.

Uszczegółowienie ram kooperacji NATO i UE nastąpiło podczas szczytu NATO w Warszawie 8 lipca 2016 r. Na marginesie głównych obrad podpisana została *Wspólna deklaracja UE i NATO*, wskazująca kluczowe obszary współpracy obu instytucji. Wzmocnienie zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych wskazane zostało jako jeden z siedmiu priorytetowych obsza-

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Zob. artykuł autorstwa M. Wróblewskiej-Łysik w bieżącym numerze kwartalnika BBN.

<sup>42</sup> *Oświadczenie prasowe sekretarza generalnego NATO i wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, nato.int, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_125361.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm) (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

rów kooperacji Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Działania w tym zakresie obejmą: budowę odporności, współpracę analityczną (w zakresie prewencji i wczesnego wykrywania oraz wymiany informacji, w tym także informacji wywiadowczych – w możliwym zakresie), przygotowanie skoordynowanych scenariuszy ćwiczeń uwzględniających elementy charakterystyczne dla zagrożeń hybrydowych oraz wspólne działania w dziedzinie komunikacji strategicznej. Ponadto, zapowiedziano przygotowanie skoordynowanych procedur współpracy (instrukcji kontaktów personelu NATO i UE) w formie tzw. *playbooks*, co ma przyczynić się do lepszej implementacji wspólnych wysiłków na rzecz zacieśnienia wzajemnej współpracy. *Wspólna Deklaracja* zobowiązuje struktury NATO i UE do przedstawienia konkretnych sposobów implementacji zawartych w niej postanowień w grudniu 2016 r.<sup>43</sup>. Podczas wspólnej sesji ministrów obrony i ministrów spraw zagranicznych UE w ramach posiedzenia Rady ds. Zagranicznych 14–15 listopada 2016 r., J. Stoltenberg oraz F. Mogherini przedstawili wyniki dotychczasowych prac związanych z wdrażaniem *Wspólnej Deklaracji*. Poinformowali m.in. o przygotowaniu 40 konkretnych propozycji pogłębienia wzajemnej współpracy w ramach zidentyfikowanych 7 obszarów priorytetowych, które zostaną przedstawione na forum rad obu organizacji podczas sesji zaplanowanych na grudzień 2016 r.<sup>44</sup>.

Wyszczególnienie kilku obszarów pogłębionej współpracy, które mają znaczenie w kontekście przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, wydaje się właściwym kierunkiem na drodze do ściślejszej koordynacji dotychczas równoległych wysiłków obu organizacji w tym zakresie. Dodatkowo, wyszczególnione w *Deklaracji* płaszczyzny współpracy nie są kontrowersyjne, co stwarza realne szanse na usprawnienie praktycznej kooperacji w stosunkowo krótkim czasie. Dotychczasowe tempo prac pozwala optymistycznie postrzegać przyszłość współpracy Unii i Sojuszu, przynajmniej w dziedzinach kluczowych w kontekście możliwości wystąpienia zagrożeń hybrydowych.

<sup>43</sup> P. Pindják, *Deterring hybrid warfare: a chance for NATO and the EU to work together?*, NATO Review, <http://www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm> (dostęp: 7 listopada 2016 r.).

<sup>44</sup> Informacja o wynikach posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych 14–15 listopada 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/fac/2016/11/14-15/> (dostęp: 17 listopada 2016 r.).