

Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie

Małgorzata Wróblewska-Łysik

*„Rosja najeżdża zbrojnie, a Chiny kupują; UE negocjuje, monitoruje i wdraża.
To imponująca forma potęgi, nawet jeśli nie wypada świetnie w telewizji”¹*

Unia Europejska posiada unikatowy w skali globalnej, kompleksowy zasób instrumentów oddziaływania na swoje bezpośrednie i dalsze sąsiedztwo. Przykład sankcji nałożonych na Rosję po agresji na Ukrainę pokazuje, że UE dysponuje środkami komplementarnymi wobec polityki odstraszenia Sojuszu, przyczyniającymi się do zapobiegania konfliktom. Implementacja Europejskiej Strategii Globalnej może wzmocnić europejski potencjał obronny, pogłębić współpracę UE z NATO, a także zwiększyć odporność państw członkowskich i sąsiednich na zagrożenia hybrydowe ze strony Rosji. Prawdopodobne wyjście Wielkiej Brytanii z UE znacząco osłabi możliwości oddziaływania Wspólnoty i jej prestiż na arenie międzynarodowej, rodząc także ryzyko względnej autonomizacji struktur Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony względem Sojuszu. Wdrażanie Strategii będzie zmierzać w kierunku koncentracji WPBiO na walce z terroryzmem i stabilizacji państw Afryki i Bliskiego Wschodu, a nie na odpowiedzi na zagrożenia priorytetowe z punktu widzenia bezpieczeństwa RP.

Europejska Strategia Globalna (dosłownie: Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, *A Global Strategy for the EU's*

¹ *Russia invades and China buys; the EU negotiates, monitors and implements. It is an impressive form of power, even if it doesn't make great television.* M. Duchâtel i in., *Eurasian integration and the EU, [w:] Absorb and Conquer: an EU approach to Russian and Chinese integration in Eurasia*, European Council on Foreign Relations 2016.

Foreign and Security Policy) zastąpiła Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r., która nie przystaje już do realiów na starym kontynencie².

Obecny dokument nie ma charakteru prawnie wiążącego. Ostatecznie Rada Europejska nie zatwierdziła go (*endorse*), a jedynie „przyjęła z zadowoleniem” (*welcome*) jego przedstawienie przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini 28 czerwca 2016 r³. Jest on jednak znaczący nie tylko w wymiarze symbolicznym, ale też jako dokument kierunkowy i punkt wyjścia do prac nad bardziej szczegółowymi substrategiami, na których implementację będą przeznaczane konkretne środki finansowe. Już 17 października 2016 r. unijni ministrowie spraw zagranicznych stwierdzili bowiem, że „strategia ta będzie podstawą działań zewnętrznych UE w nadchodzących latach. Państwa członkowskie są w pełni zaangażowane w jej skuteczne i szybkie wdrożenie we współpracy z wysoką przedstawiciel i komisją”⁴.

Sam dokument ESG przewiduje zresztą konkretny mechanizm implementacyjny: rewizję istniejących strategii sektorowych i opracowanie nowych, dotyczących poszczególnych regionów. Zapowiada także coroczny przegląd Strategii w konsultacji z Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Co roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma także przedstawiać stan realizacji strategii i wskazywać na punkty, w których będą konieczne dalsze działania.

Założenia ogólne ESG

Europejska Strategia Globalna stawia słuszną diagnozę obecnej sytuacji UE, określając ją jako kryzys egzystencjalny oraz stan zagrożenia. W tym

² Już pierwsze zdanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. znacząco odbiega od obecnych realiów: *Europe has never been so prosperous, so secure nor so free*. (Jeszcze nigdy Europa nie była tak zasobna, bezpieczna i wolna). Dokument ten za główne zagrożenia dla bezpieczeństwa UE uznaje: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne (na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Azji), państwa upadłe oraz przestępczość zorganizowaną. Postuluje ponadto zacieśnienie relacji UE-Rosja – które „stanowią główny czynnik bezpieczeństwa i rozwoju” – celem osiągnięcia partnerstwa strategicznego. Zob. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie, Europejska Strategia Bezpieczeństwa, 2003*, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 27 października 2016 r.).

³ Konkluzje Rady Europejskiej, 28 czerwca 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-26-2016-INIT/pl/pdf> (dostęp: 27 października 2016 r.).

⁴ Konkluzje Rady w sprawie Globalnej Strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, Rada do spraw zagranicznych, 17 października 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-13202-2016-init/pl/pdf> (dostęp: 27 października 2016 r.).

kontekście wspomina o naruszeniu zasad porządku europejskiego na Wschodzie oraz terroryzmie, konfliktach i presji migracyjnej na Południu.

Zauważa się, że jest to pierwszy unijny dokument, w którym określono żywotne interesy UE⁵. Są to pokój i bezpieczeństwo jej obywateli oraz terytorium, a także rozwój gospodarczy, demokracja i światowy ład oparty na prawie międzynarodowym. Za podstawowe zasady, które mają kierować działaniami zewnętrznymi Unii uznano jedność („która nigdy nie była podważana w takim stopniu jak obecnie”⁶), zaangażowanie we współpracę międzynarodową na poziomie globalnym, odpowiedzialność rozumianą jako zdolność do odpowiedzi na kryzysy (w pierwszej kolejności na terenie Europy i w jej bezpośrednim sąsiedztwie, a następnie – globalnie) oraz partnerstwo z państwami, organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi, a także społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym w celu odpowiedzi na wspólne wyzwania.

Strategia określa jako priorytety działań zewnętrznych UE: bezpieczeństwo, odporność (*resilience*)⁷ państw i społeczeństw na wschodzie i południu, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, wspieranie współpracy regionalnej oraz zarządzanie globalne w XXI w. Dużą zaletą dokumentu jest zintegrowane podejście do realizacji powyższych priorytetów, łączące szerokie instrumentarium, jakim dysponuje Unia: od polityk handlowej, rozwojowej i migracyjnej po pomoc humanitarną czy zarządzanie kryzysowe. W tym sensie Strategia ma rzeczywiście charakter „globalny”, co odnosi się nie tylko do jej zasięgu geograficznego, ale przede wszystkim przedmiotowego. W niektórych przypadkach można kwestionować sens tak szerokiego podejścia (trudno np. uzasadnić, dlaczego dokument z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa postuluje powstanie wspólnego systemu azylowego). Generalnie jednak całościowe spojrzenie, łączące bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, dobrze odpowiada obecnym wyzwaniom.

⁵ S. Biscop, *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, „Security Policy Brief”, nr 75, czerwiec 2016, <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf> (dostęp: 27 października 2016 r.).

⁶ *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf (dostęp: 27 października 2016 r.).

⁷ Pod tym pojęciem ESG rozumie zdolność państw do reform w celu zwalczania kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wartości demokratyczne, zaufanie społeczeństwa do instytucji państwowych i zrównoważony rozwój.

niom i zagrożeniom w „bardziej współzależnym, kontestowanym i skomplikowanym świecie”⁸.

Europejska Strategia Globalna chwalona jest także za realistyczne i pragmatyczne podejście, opierające się jednocześnie na nienaruszalnych zasadach (*principled pragmatism*). Jak zauważa Sven Biscop (Egmont Institute), dokument tonuje ambicje Unii wobec państw sąsiedztwa, w pewnym sensie odstępując od promocji demokracji na rzecz zwiększania ich stabilności⁹. Również Jan Techau (Carnegie Europe) stwierdza, że ESG oznacza „ciche pożegnanie z Europejską Polityką Sąsiedztwa” na rzecz wzmocnienia odporności państw na Wschodzie i Południu oraz zróżnicowanych rozwiązań dopasowanych do poszczególnych partnerów¹⁰.

Autorzy strategii przywiązują dużą wagę do południowego sąsiedztwa, w tym do państw pochodzenia i tranzytu imigrantów do Europy. Podkreśla się, że „inwestycja w pokój i rozwój w Afryce jest inwestycją w nasze bezpieczeństwo i rozwój”¹¹. Choć dokument zapowiada wspieranie odporności państw partnerskich również na Wschodzie, to jednak brakuje podobnego uznania dla strategicznego znaczenia Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego dla bezpieczeństwa Unii. Państwa Partnerstwa Wschodniego nie zostały ponadto uwzględnione w rozdziale o polityce rozszerzenia UE, w którym mowa jest jedynie o Bałkanach Zachodnich i Turcji (tj. państwach posiadających status kandydatów do członkostwa).

Z punktu widzenia priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa, koncentracja ESG na walce z terroryzmem i zapobieganiu masowej migracji z pewnością jest rozczarowująca. Należy pamiętać, że dokument stanowi rezultat kompromisu między bardzo różnymi, a często sprzecznymi dążeniami i interesami państw członkowskich. Według Nathalie Tocci, specjalnej doradczynie Federici Mogherini i głównej autorki ESG, najbardziej kontrowersyjnymi kwestiami okazały się stosunki z Rosją, europejska obrona oraz

⁸ Tymi słowami scharakteryzował środowisko bezpieczeństwa europejski strategiczny przegląd bezpieczeństwa z 2015 r., który stanowił pierwszy etap refleksji strategicznej, zakończony przedstawieniem ESG na Radzie Europejskiej w czerwcu 2016 r. Zob. N. Tocci, *The making of the EU Global Strategy* „Contemporary Security Policy”, s. 461–472, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13523260.2016.1232559?needAccess=true> (dostęp: 11 listopada 2016 r.).

⁹ S. Biscop, *The EU Global Strategy ...*, *op.cit.*

¹⁰ J. Techau, *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?*, Carnegie Europe, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63994> (dostęp: 11 listopada 2016 r.).

¹¹ *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, *op.cit.*

migracje¹². Fragmenty strategii dotyczące tych tematów rzeczywiście mogą wydawać się czasem wewnątrznie sprzeczne (np. „autonomia strategiczna” przy jednoczesnym pogłębianiu współpracy z NATO) albo – z punktu widzenia niektórych państw – co najmniej niesatysfakcjonujące.

Kwestie bezpieczeństwa i obronności w ESG

Bezpieczeństwo UE, uznane za żywotny interes i priorytet działań zewnętrznych Wspólnoty, stanowi temat przewodni całego dokumentu. Zarówno „wiarygodna polityka rozszerzenia”, jak i promowanie porządku międzynarodowego opartego na prawie czy też polityka handlowa mają na celu przede wszystkim zapewnienie Unii bezpieczeństwa i pokoju.

W dokumencie proponuje się też środki wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Postulowane są szczególnie: zwiększenie inwestycji w wywiad, obserwację i rozpoznanie (ISR), zakupy samolotów bezzałogowych, rozwój komunikacji satelitarnej oraz autonomiczny dostęp do przestrzeni kosmicznej i obserwacji ziemi. Pojawia się także propozycja rocznego przeglądu wydatków obronnych, mogącego zapewnić większą spójność planowania obronnego i rozwoju zdolności. Ponadto, w zapisach strategii mowa jest o zapewnieniu odpowiedniego poziomu autonomii strategicznej, a jednocześnie wzmocnieniu współpracy z NATO oraz pogłębieniu współpracy obronnej, w tym synchronizacji narodowych cykli planowania obronnego, wspólnym rozwijaniu zdolności wojskowych, działalności badawczo-rozwojowej w obszarze obronności i pełnym wykorzystaniu potencjału Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency*, EDA). W strategii podkreślono również dalszy rozwój misji cywilnych, wzmocnienie planowania operacyjnego i struktur, zwiększenie łączności między nimi, a w przyszłości bardziej ustrukturyzowaną formę współpracy¹³.

Zapowiedziano także zwiększenie inwestycji na walkę z terroryzmem – rozumianą bardzo szeroko – od wymiany informacji w tym zakresie, ochronę infrastruktury krytycznej i cyberbezpieczeństwo, aż po zapobieganie radykalizacji za pomocą kompleksowych działań w wielu obszarach życia

¹² N. Tocci, *The making of the EU Global Strategy...*, *op.cit.*

¹³ *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, *op.cit.*

społecznego, a także współpracę antyterrorystyczną z państwami Afryki, Bliskiego Wschodu, Zachodnich Bałkanów i Turcji.

W strategii wskazano potrzebę zwiększenia cyberbezpieczeństwa poprzez podniesienie odporności infrastruktury krytycznej i sieci przesyłowych, walkę z cyberprzestępczością, włączenie kwestii związanych z tym obszarem w inne polityki unijne oraz zacieśnienie współpracy w tym zakresie między państwami członkowskimi, a także USA i NATO.

Unia ma się również mocniej angażować w zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Mają temu służyć działania w wymiarze wewnętrznym, takie jak poprawa efektywności energetycznej, rozwój infrastruktury pozwalającej na gromadzenie i przekazywanie LNG, a także zewnętrznym, do których należą dywersyfikacja źródeł energii, dostawców i sieci przesyłowych czy zacieśnienie współpracy z wiarygodnymi państwami produkcji i tranzytu energii.

W Europejskiej Strategii Globalnej zwrócono ponadto uwagę na konieczność poprawy komunikacji strategicznej, skierowanej zarówno do społeczeństw europejskich, jak i partnerów zewnętrznych¹⁴.

Dyskusja na temat implementacji ESG w kontekście Brexitu

Wydaje się, że ambitne cele Europejskiej Strategii Globalnej będzie trudno zrealizować w sytuacji, gdy UE opuszcza Wielka Brytania – druga co do wielkości gospodarka pośród państw Wspólnoty¹⁵, dysponująca największym w Unii budżetem obronnym¹⁶. Państwo to jest trzecim płatnikiem do budżetu UE (drugim płatnikiem netto) z wkładem na poziomie 18,2 mld euro. Kwota ta stanowi 10 proc. budżetu Unii¹⁷. Brexit nie tylko zatem podważa zdolność UE do realizacji celów przyjętych w Strategii, ale także mocno osłabia jej wizerunek i siłę oddziaływania w skali globalnej, w tym w relacjach z Rosją.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dane za 2015 r. wg Eurostatu.

¹⁶ *The Military Balance 2016*, International Institute for Strategic Studies, Londyn 2016.

¹⁷ Wydatki i dochody UE za lata 2000–2015, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

Ponadto, wraz z wystąpieniem z UE Wielkiej Brytanii, która dotychczas była jednym z filarów WPBiO¹⁸, polityka ta będzie w większym stopniu opierać się na aktywności i potencjale Francji, Niemiec oraz Włoch. Państwa te zgodnie postrzegają Afrykę i Bliski Wschód za główne źródło zagrożeń dla własnego bezpieczeństwa (terroryzm, migracje). Zapewne to one będą nowym „motorem integracji”¹⁹. Już dzień po referendum brytyjskim, 24 czerwca 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier i Jean-Marc Ayrault przyjęli wspólny dokument „Silna Europa w niepewnym świecie”, w którym przedstawili swoją wizję zmian po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE: wzmocnienie WPBiO, pogłębienie unii gospodarczo-walutowej oraz ustanowienie wspólnej polityki azylowej i migracyjnej.

Ministrowie podkreślili również konieczność stałego zaangażowania UE w Afryce, nie odnosząc się jednak do zagrożenia ze strony Rosji. Proponowali podjęcie działań na rzecz pogłębienia współpracy w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Postulowano m.in. wspólne regularne przeglądy środowiska bezpieczeństwa, które dyskutowane byłyby na Radzie do Spraw Ogólnych i Radzie Europejskiej, opracowywanie wspólnych priorytetów strategicznych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ustanowienie cywilno-wojskowego łańcucha dowodzenia czy uruchomienie stałej współpracy strukturalnej²⁰ w odniesieniu do niektórych dziedzin (np. stałych sił morskich). W dokumencie znalazły się też zapisy o ustanowieniu „europejskiego semestru” w obszarze zdolności wojskowych, a także stworzeniu programu badań obronnych celem wsparcia innowacyjnego prze-

¹⁸ W ostatnich latach rząd Davida Camerona poważnie ograniczył brytyjskie zaangażowanie w WPBiO na rzecz misji NATO oraz bliższej bilateralnej współpracy wojskowej, zwłaszcza z Francją, na podstawie porozumień z Lancaster House z 2010 r. Londyn protestował przeciwko zwiększaniu budżetu Europejskiej Agencji Obrony oraz ściślejszej integracji w ramach WPBiO w formie stałej współpracy strukturalnej.

¹⁹ Po Brexicie Włochy staną się trzecią potęgą gospodarczą i wojskową w Unii. Władze w Rzymie popierają pogłębienie unii gospodarczo-walutowej (choć jednocześnie kwestionują niemiecką *austerity policy*); podobnie jak rząd w Berlinie dążą do zacieśnienia współpracy w obszarze migracji i azyłu (zwłaszcza reformy systemu dublińskiego) oraz większego zaangażowania UE w przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w państwach pochodzenia i tranzytu. Włochy są także istotnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych, a administracja Baracka Obamy wysoko ocenia reformy i aktywność zagraniczną Matteo Renziego. Warto też zwrócić uwagę na aktywność dyplomatyczną Rzymu po referendum brytyjskim. Przywódcy Włoch, Francji i Niemiec spotkali się 27 czerwca br. w Berlinie oraz – z inicjatywy włoskiego premiera – na wyspie Ventotene 22 sierpnia 2016 r. Doszło także do konsultacji ministrów obrony trzech państw, które miały miejsce w Paryżu 5 września 2016 r.

²⁰ Chodzi o możliwość ustanowienia w ramach Unii stałej współpracy strukturalnej przez grupę państw, które spełniają wyższe kryteria zdolności wojskowej oraz które zaciągnęły w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania (art. 42.6, art. 46 TUE).

mysłu obronnego. Francusko-niemiecki dokument wskazywał na potrzebę walki z terroryzmem poprzez dialog i współpracę z państwami Afryki i Bliskiego Wschodu, działania w obszarze deradykalizacji, współpracę wywiadowczą i wymianę danych czy powołanie europejskiego korpusu ochrony cywilnej. Ministrowie postulowali również coroczne posiedzenia Rady Europejskiej w formacie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, przygotowywanej przez spotkania ministrów spraw zagranicznych, obrony i spraw wewnętrznych²¹.

W podobnym kierunku idą propozycje przedstawione przez ministrów obrony Francji i Niemiec, Jean-Yvesa Le Driana i Ursulę von der Leyen 13 września 2016 r. Postulują oni wzmocnienie bezpieczeństwa i obrony Europy przez: stworzenie stałego dowództwa WPBiO (wojskowego i cywilnego), dowództwa logistyki medycznej dla misji i operacji, wzmocnienie EUROKORPUSU, rozwój europejskich zdolności transportowych (a w przyszłości – europejskiego *hubu* logistycznego), a także wzmocnienie świadomości sytuacyjnej (*situational awareness*)²² zwłaszcza na morzu, poszerzenie zakresu wspólnego finansowania misji poprzez mechanizm *Athena* oraz wspieranie budowy zdolności wojskowych państw Afryki. Ministrowie zamierzają również przyspieszyć implementację konkluzji Rady Europejskiej z 2013 i 2015 r., w tym inicjatywy: budowy zdolności w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju (CBSD), programu badań w perspektywie finansowej 2021–2027 ukierunkowanego na zdolności WPBiO, finansowanego ze środków UE, pogłębienie współpracy NATO–UE, zwiększenie zdolności działania Grup Bojowych UE oraz wzmocnienie procesu generacji sił. Dużą wagę władze w Berlinie i Paryżu przywiązują do silnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Ich zdaniem państwa członkowskie powinny dążyć do przeznaczania 20 proc. narodowych budżetów obronnych na inwestycje w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz tworzyć zachęty finansowe (np. wsparcia Europejskiego Banku Inwestycyjnego) dla współpracy państw członkowskich w sektorze obronnym. Zachęcają je też do koordynacji i zwiększenia przejrzystości w opracowywaniu budżetów

²¹ J. M. Ayrault, F.W. Steinmeier *The strong Europe in a world of uncertainties*, <http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

²² Chodzi tu o rozumienie elementów środowiska i wydarzeń kluczowych dla podejmowania decyzji operacyjnych.

obronnych, tak aby tworzyć kolejne wspólne europejskie programy zbrojeniowe (tzw. europejski semestr w dziedzinie obronności)²³.

Postulaty te poparł włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni, który wysunął nawet dalej idące propozycje, dotyczące ustanowienia wielonarodowych europejskich sił na poziomie dywizji, pod jednolitym dowództwem, które pełniłyby określone misje i różniłyby się od Grup Bojowych wielkością i składem jednostek wojskowych. Włoski minister zasugerował również, aby państwa „podobnie myślące” mogły użyczać sobie niektórych zdolności na podstawie doraźnych porozumień. Następnie inicjatywa ta, którą określił jako „Schengen dla obronności”, byłaby otwarta dla innych zainteresowanych państw²⁴.

Nieformalny szczyt 27 państw UE (bez udziału Wielkiej Brytanii) w Bratysławie 16 września 2016 r. – co do zasady – poparł ideę rewitalizacji WPBiO i zapowiedział przyjęcie przez Radę Europejską w grudniu 2016 r. planu implementacji działań w tym obszarze. Zasygnalizował także „lepsze użycie opcji dostępnych w traktatach, zwłaszcza w odniesieniu do zdolności”²⁵, co oznacza przychyłność wobec zainicjowania proponowanej przez Francję, Niemcy i Włochy stałej współpracy strukturalnej. Wydaje się, że chłodne przyjęcie przez unijnych ministrów obrony (26–27 września 2016 r.) propozycji stworzenia europejskiego stałego dowództwa²⁶ utwierdziło w przekonaniu władze w Paryżu, Berlinie i Rzymie, że dalszy rozwój WPBiO powinien rozpocząć się w mniejszym gronie państw członkowskich.

10 października 2016 r. Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania wystosowały wspólny list do ministrów obrony pozostałych państw UE, w którym opowiedziały się za stałymi i autonomicznymi zdolnościami Unii do planowania

²³ J.Y. Le Drian, U. von der Leyen, *Rewitalizacja WPBiO – w kierunku całościowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w ramach Unii Europejskiej*, 13 września 2016 r., http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/990802/3_propositions-franco-allemandes-sur-la-defense.pdf (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

²⁴ P. Gentiloni, *EU needs Schengen for defence*, „Politico”, <http://www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

²⁵ Deklaracja i plan z Bratysławy, 16 września 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

²⁶ A. Rettman, *No support for EU army in ministers' talks*, „EU Observer”, 28 września 2016 r., <https://euobserver.com/foreign/135266> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

i przeprowadzania operacji zamorskich, „zwłaszcza w Afryce”²⁷. Państwa te oświadczyły, że zamierzają pogłębiać współpracę w tym kierunku w ramach stałej współpracy strukturalnej, choć są otwarte na udział pozostałych krajów członkowskich, w tym także Wielkiej Brytanii. Ministrowie obrony Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii stwierdzili, że UE będzie musiała podjąć misje cywilne i wojskowe w regionach, w których NATO nie zamierza się angażować, podając przykłady Mali, Somalii, Republiki Środkowoafrykańskiej i Konga. Podkreślili ponadto konieczność wzmocnienia europejskiej „autonomii strategicznej” w wymiarach operacyjnym i przemysłowym (tj. silnej i skonsolidowanej EDTIB)²⁸.

Choć inicjatorzy utworzenia „europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony” zapewniają, że miałyby ona charakter komplementarny i partnerski względem Sojuszu, to jednak bardziej autonomiczna WPBiO, bez udziału Wielkiej Brytanii, rodzi ryzyko duplikacji natowskiego procesu planowania obronnego. W obecnej sytuacji ograniczonych budżetów obronnych w państwach europejskich byłoby to rozwiązanie nieefektywne ekonomicznie oraz szkodliwe dla sojuszniczych zdolności do obrony kolektywnej. Wyraźna koncentracja WPBiO na walce z terroryzmem i stabilizacji Afryki i Bliskiego Wschodu stanowi również wyzwanie w punktu widzenia priorytetów polityki bezpieczeństwa RP, które związane są ze wschodnim sąsiedztwem.

Tymczasem, równoległe do oddolnych inicjatyw państw członkowskich, takich jak propozycje francusko-niemieckie poparte przez Włochy i Hiszpanię, Europejska Służba Działań Zewnętrznych przygotowała Plan Implementacyjny ESG w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Został on zaprezentowany przez wysoką przedstawiciel radzie ds. zagranicznych 14 listopada 2016 r. Opierając się na propozycjach F. Mogherini, ministrowie państw członkowskich uzgodnili trzy strategiczne priorytety WPBiO, które określają jednocześnie poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Po pierwsze, Unia ma zachować gotowość i zdolność do działania w odpowiedzi na zewnętrzne konflikty i kryzysy. Po drugie, powinna w większym stopniu przyczyniać się do wzmacniania odporności partnerów i przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Po trzecie wreszcie, zada-

²⁷ A. Rettman, *EU powers draft post-Brexit defence plan*, „EU Observer”, 13 października 2016 r., <https://euobserver.com/foreign/135492> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

²⁸ A. Beesley, *Italy and Spain warm to EU defence co-operation*, „Financial Times”, 12 października 2016 r., <https://www.ft.com/content/ddad201e-50c9-36fc-b694-8e9522fb9323> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

niem WPBiO – we współpracy z innymi instrumentami z obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – jest ochrona Unii i jej obywateli. Chodzi tu zwłaszcza o ochronę infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwo granic zewnętrznych, walkę z przemytem ludzi, ochronę cywilną, cyberbezpieczeństwo czy przeciwdziałanie terroryzmowi i radykalizacji.

Dla realizacji tych celów proponuje się szereg działań związanych z:

- określeniem priorytetowych potrzeb UE w zakresie zdolności cywilnych i wojskowych,
- pogłębieniem współpracy obronnej (m.in. poprzez skoordynowany roczny przegląd obronny²⁹, zapowiedziane przez Komisję Europejską utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego w celu finansowania wspólnego rozwoju zdolności przez grupę państw czy umożliwienie finansowania przemysłu obronnego przez Europejski Bank Inwestycyjny),
- dostosowaniem struktur, narzędzi i finansowania (poprzez rozwój struktur potrzebnych do planowania i przeprowadzania misji WPBiO oraz skoordynowanych łańcuchów dowodzenia wojskowego i cywilnego, czy rozszerzenie zakresu mechanizmu wspólnego finansowania Athena),
- wykorzystaniem stałej współpracy strukturalnej,
- rozwojem partnerstw WPBiO z organizacjami i państwami³⁰.

ESG a instytucjonalizacja strategicznego partnerstwa UE i NATO

Równoległe do presji na większą autonomizację WPBiO względem Sojuszu, widoczna jest od lat tendencja do zacieśnienia współpracy między UE i NATO. W świetle zapisów Europejskiej Strategii Globalnej, w realizacji swoich celów Unia ma współpracować z szeregiem partnerów, spośród których za strategicznych uznane zostały ONZ i właśnie Sojusz

²⁹ Jego celem ma być bardziej spójne i optymalne wykorzystywanie budżetów obronnych oraz wspólny rozwój potrzebnych zdolności wojskowych przez państwa członkowskie. Wysoka przedstawił ma przedstawić ministrom propozycje w tym zakresie wiosną 2017 r.

³⁰ *Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence*, 14 listopada 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/> (dostęp: 20 listopada 2016 r.).

Północnoatlantycki. Także NATO traktuje UE jako swojego partnera strategicznego. O charakterze tych relacji decydują nie tylko wspólne wartości i interesy, ale także rosnące powiązania instytucjonalne. Ponadto, 22 państwa pozostają członkami obu organizacji, co teoretycznie powinno sprzyjać pogłębianiu współpracy.

Wspólnym dokumentem kładącym podwaliny pod instytucjonalną kooperację jest Deklaracja NATO i UE dotycząca Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony z 2002 r.³¹. Potwierdziła ona m.in. możliwość korzystania przez Unię z natowskich zdolności planistycznych dla jej własnych operacji wojskowych. W kolejnym roku obie organizacje uzgodniły tzw. porozumienie Berlin Plus³², w którym precyzowano zasady wymiany informacji wywiadowczych, korzystania przez UE ze zdolności planistycznych i wojskowych Sojuszu oraz mechanizm konsultacji dotyczący misji unijnych. Formuła Berlin Plus, obowiązująca do tej pory, umożliwiła zainicjowanie dwóch pierwszych operacji militarnych UE: *Concordia* w Macedonii (2003 r.) oraz *EUFOR Althea* w Bośni i Hercegowinie (2004 r.).

Na szczycie NATO w Lizbonie w 2010 r. sojusznicy potwierdzili wolę wzmocnienia strategicznego partnerstwa z UE, a w przyjętej podczas tego spotkania nowej Koncepcji Strategicznej zapisano zobowiązanie Sojuszu do pogłębiania współpracy z innymi organizacjami w kwestii zapobiegania i zarządzania kryzysami oraz prowadzenia misji stabilizacyjnych.

Mimo deklarowanej przez obie organizacje woli współpracy, napotyka ona na przeszkody natury politycznej. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest konflikt turecko-grecki w sprawie Cypru³³ oraz różnice w postrzeganiu relacji WPBiO względem NATO przez niektóre państwa europejskie. Przykładowo, podczas gdy Francja dąży do usamodzielnienia się państw europejskich w polityce bezpieczeństwa, Wielka Brytania czy Polska stoją na stanowisku, że WPBiO powinna być maksymalnie komplementarna z działaniami Sojuszu.

Stąd też przyjętą na szczycie w Warszawie Wspólną Deklarację przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej oraz sekretarza general-

³¹ *EU-NATO Declaration on ESDP* [nato.int](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm), 16 grudnia 2002 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

³² *About CSDP – Berlin Plus Agreement*, http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

³³ Więcej: R. Yilmaz, *Cyprus Conflict as an Obstacle to the EU-NATO Strategic Partnership: Cyprus Issue and EU-NATO Relations*, LAP Lambert Academic Publishing, Niemcy, 2012 r.

nego NATO z 8 lipca 2016 r. można postrzegać jako próbę nadania współpracy UE z Sojuszem nowego impulsu. Sprzyjać temu powinny wyzwania, jakie pojawiły się w ostatnich latach w otoczeniu Europy, oraz przyjęcie ESG, pozwalającej na bardziej precyzyjne określenie katalogu celów i instrumentów realizacji działań zewnętrznych Unii Europejskiej.

Obszary potencjalnej współpracy

Warszawska deklaracja o współpracy, podkreślając rosnące współzależności oraz wspólny interes w stabilizacji państw sąsiednich i partnerskich, definiuje konkretne obszary, w których Sojusz i Unia mają ściślej koordynować swoje działania. Obejmują one zwalczanie zagrożeń hybrydowych poprzez zwiększanie odporności, współpracę w zakresie analizy, prewencji i wczesnego ich wykrywania, wymiany informacji i danych wywiadowczych oraz w zakresie komunikacji strategicznej. UE i NATO mają koordynować opracowywanie swoich procedur w tym zakresie.

Innym perspektywicznym obszarem współpracy są działania operacyjne w odniesieniu do świadomości sytuacyjnej na morzu, w tym lepszej koordynacji aktywności na Morzu Śródziemnym. Od lutego 2016 r. NATO udziela wsparcia operacji *Poseidon Rapid Intervention*, prowadzonej przez unijną agencję Frontex na Morzu Egejskim. Decyzją ministrów obrony z 11 lutego 2016 r., Sojusz włączył się w działania skierowane przeciwko przemytowi ludzi i nielegalnej migracji na Morzu Egejskim. Rolą Sojuszu jest dostarczenie dla jednostek straży granicznej Grecji i Turcji oraz funkcjonariuszom Frontexu informacji i danych wywiadowczych związanych z tym procedurą³⁴. W tym celu Sojusznicze Dowództwo Sił Morskich zawarło z agencją unijną porozumienie dotyczące współpracy operacyjnej i taktycznej na Morzu Egejskim. Na jej podstawie NATO i Frontex mogą wymieniać oficerów łącznikowych i prowadzić bieżącą wymianę informacji³⁵. Wreszcie, na szczycie w Warszawie sojusznicy zdecydowali o rozpoczęciu operacji mor-

³⁴ Statement by the NATO Secretary General on NATO support to assist with the refugee and migrant crisis, nato int, 25 lutego 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128372.htm?selectedLocale=en (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

³⁵ J.-T. Dahlburg, *NATO expands migrant mission in Aegean Sea*, „Cathimerini”, 7 marca 2016 r., <http://www.ekathimerini.com/206690/article/ekathimerini/news/nato-expands-migrant-mission-in-aegean-sea> (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

skiej *Sea Guardian*, której celem jest zwiększanie świadomości sytuacyjnej, przeciwdziałanie terroryzmowi oraz budowanie zdolności bezpieczeństwa morskiego. Zgodnie z deklaracją SG NATO J. Stoltenberga ma ona wspierać prowadzoną przez UE operację *Sophia*³⁶.

Warszawska deklaracja UE i NATO zapowiada także koordynację działań w zakresie cyberbezpieczeństwa, rozwój „spójnych, komplementarnych i interoperabilnych” zdolności wojskowych, wspieranie przemysłu obronnego, przeprowadzanie równoległych ćwiczeń (uwzględniających m.in. scenariusze „hybrydowe”) oraz wzmacnianie odporności i bezpieczeństwa państw partnerskich na Wschodzie i na Południu³⁷. Te same zagadnienia wymieniono zarówno w Europejskiej Strategii Globalnej, jak i komunikacie końcowym ze szczytu NATO w Warszawie.

Oprócz współpracy taktycznej i operacyjnej, rozwijane są także kontakty polityczne. Kluczowe dla budowy zaufania między obiema organizacjami okazały się łączone posiedzenia unijnego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC) oraz Rady Północnoatlantyckiej³⁸. Sekretarz generalny NATO zapraszany jest do udziału w nieformalnych spotkaniach ministrów obrony państw członkowskich UE, natomiast wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa uczestniczy w niektórych sesjach Rady Północnoatlantyckiej, nawet tych odbywających się na szczeblu szefów państw i rządów. Na szczycie w Warszawie w dwóch sesjach brali udział zarówno Federica Mogherini, jak i Donald Tusk oraz Jean-Claude Juncker³⁹. Jens Stoltenberg został z kolei zaproszony na Radę Europejską 28 czerwca 2016 r.⁴⁰. Za element wspólnej natowsko-unijnej komunikacji strategicznej można uznać także oświadczenia prasowe wydawane przez sekretarza generalnego Sojuszu oraz wysoką przedstawiciel.

³⁶ *NATO steps up efforts to project stability and strengthen partners*, nato.int, 9 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133804.htm (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

³⁷ *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*, nato.int, 8 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

³⁸ M. Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Ashgate, Hampshire 2006, s.126.

³⁹ Summit Meeting of NATO Heads of State and Government – Second media advisory, Warszawa, nato.int, 8 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_133103.htm?selectedLocale=en&mode=pressrelease (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

⁴⁰ NATO Secretary General to attend meeting of the European Council, nato.int, 28 czerwca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132833.htm?selectedLocale=en&mode=pressrelease (dostęp: 10 listopada 2016 r.).

Z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski – państwa na wschodniej flance UE i NATO – kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy realna jest głębsza współpraca obu organizacji w przeciwdziałaniu zagrożeniom na Wschodzie. Możliwa byłaby ona na podstawie wspólnej percepcji zagrożeń i wspólnych priorytetów, które – jak się wydaje – nie do końca się pokrywają (jak wiadomo, nawet w obrębie samego Sojuszu i UE państwa mają rozbieżne interesy). Europejska Strategia Globalna jednak wyraźnie koncentruje się na przeciwdziałaniu zagrożeniom płynącym z południowego kierunku strategicznego, takich jak terroryzm i nielegalna migracja, a także na stabilizacji regionu Morza Śródziemnego oraz Afryki. Nie do końca odpowiada to przyjętej przez Sojusz optyce 360 stopni, a więc odpowiedzi na zagrożenia ze wszystkich kierunków.

W odniesieniu do Rosji, Europejska Strategia Globalna opiera się na zasadach polityki UE wobec tego państwa, które zostały jednogłośnie potwierdzone przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich 14 marca 2016 r. Rada ds. Zagranicznych zdecydowała wówczas, że porozumienia mińskie pozostają kluczowym warunkiem wszelkiej istotnej zmiany (*substantial change*) stanowiska UE wobec władz w Moskwie. Ponadto, zapowiedziano działania w kierunku zacieśnienia relacji ze wschodnimi partnerami, a także wzmacnianie odporności państw członkowskich UE (w tym kontekście wymieniono bezpieczeństwo energetyczne, zagrożenia hybrydowe, STRATCOM). Ministrowie podkreślili jednocześnie otwartość na selektywne zaangażowanie Rosji w ramach współpracy w kwestiach interesujących Unię, jak również promowanie kontaktów międzyludzkich i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju⁴¹.

Choć Europejska Strategia Globalna nie określa Rosji jako zagrożenie (relacje z nią nazywa „strategicznym wyzwaniem”), to jednak obszary działań, które uznaje za priorytetowe, pokrywają się z obszarami rosyjskiej aktywności określanymi łącznie jako *hybrid warfare*. Dokument podkreśla bowiem konieczność inwestycji zarówno w zdolności wojskowe, jak i cyberbezpieczeństwo czy energetykę.

Unia oraz NATO dążą do wzmocnienia odporności (*resilience*) państw na zagrożenia hybrydowe, choć różnie ją definiują. Europejska Strategia Globalna kładzie nacisk na umacnianie odporności państw i społeczeństw

⁴¹ Outcome of the Council meeting, 14 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/03/14/> (dostęp: 8 listopada 2016 r.).

w sąsiedztwie UE na Wschodzie i Południu, przez którą rozumie zdolność do reform w celu zwalczania kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych, a także wartości demokratyczne, zaufanie społeczeństwa do instytucji państwowych i zrównoważony rozwój⁴².

Z kolei Sojusz definiuje odporność na podstawie art. 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, jako „indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia napaści zbrojnej”⁴³. Szczyt w Warszawie uznał, iż stanowi ona podstawę wiarygodnego odstraszenia i obrony oraz skutecznego wypełnienia przez Sojusz jego najważniejszych zadań. Do obszarów istotnych dla odporności państw zaliczono ciągłość rządów, bezpieczeństwo krytycznej infrastruktury cywilnej (energetycznej, transportowej, komunikacyjnej), przygotowanie na ataki z użyciem broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej, oraz odstraszenie i obronę przed nimi. A także cyberbezpieczeństwo oraz posiadanie interoperacyjnych sił zbrojnych i ochronę łańcucha dostaw dla wojska⁴⁴.

Widać więc, że UE i NATO nie definiują pojęcia *resilience* w sposób tożsamy, niemniej jednak komplementarny. Przy tym Sojusz koncentruje się bardziej na aspektach wojskowych, natomiast Unia – na elementach tzw. miękkiego bezpieczeństwa. Wydaje się, że jest to obszar, w którym współpraca UE–NATO miałyby największą wartość dodaną, i który powinien stać się priorytetem, zwłaszcza dla państw wschodniej flanki.

Wdrażanie Europejskiej Strategii Globalnej może stanowić szansę na uzupełnienie sojuszniczej polityki odstraszenia o elementy miękkiego bezpieczeństwa, obejmujące zintegrowane instrumenty polityczne i ekonomiczne. To właśnie Unia jest najlepiej wyposażoną i najwłaściwszą organizacją do wszechstronnej stabilizacji sąsiedztwa, przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym i wrogiej propagandzie, zwiększenia cyberbezpieczeństwa czy dywersyfikacji źródeł energii. Wiele zależeć będzie od implementacji Strategii

⁴² *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, *op.cit.*

⁴³ *Traktat Północnoatlantycki* sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. z dnia 19 października 2000 r.), <https://www.bbn.gov.pl/download/1/15754/TraktatPolnocnoatlantycki.pdf> (dostęp: 27 października 2016 r.).

⁴⁴ *Commitment to enhance resilience issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw*, *nato.int*, 8–9 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en (dostęp: 27 października 2016 r.).

i wspólnej deklaracji UE i NATO z Warszawy oraz tego, w jaki sposób Polska będzie w stanie je wykorzystać do podniesienia odporności państwa oraz wschodnich partnerów na zagrożenia hybrydowe.

Nacisk Strategii na konieczność rozwoju potencjału obronnego UE, w tym Grup Bojowych i podniesienie wydatków obronnych, jest co do zasady zbieżny z dążeniami Sojuszu (m.in. *Defence Investment Pledge*, zobowiązań przyjętych przez szczyt NATO w Walii). Kierunkiem priorytetowym zaangażowania WPBiO będzie jednak Afryka i Bliski Wschód, które uznane zostały za region strategiczny dla bezpieczeństwa Wspólnoty. Po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię, WPBiO będzie mogła rozwijać swoje struktury, ale nie doprowadzi to do zwiększenia bezpieczeństwa wschodniej flanki. Uznawanie przez państwa zachodnie misji ekspedycyjnych za formę zbiorowej obrony będzie implikować rozwój europejskich zdolności potrzebnych właśnie do tego typu operacji. W warunkach ograniczonych budżetów obronnych może to osłabiać zdolności do obrony terytorialnej i wiarygodnego odstraszania. Ten kierunek rozwoju WPBiO nie będzie więc sprzyjał ani spójności UE, ani zacieśnieniu jej współpracy z NATO.