

Bogusław Jagusiak

Wojskowa Akademia Techniczna
im. Jarosława Dąbrowskiego

Natalia Moch

Wojskowa Akademia Techniczna
im. Jarosława Dąbrowskiego



Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa i obronności⁵⁵¹

Wstęp

Państwa, na przestrzeni dziejów, zapewniały swoje bezpieczeństwo między innymi poprzez zawieranie sojuszy czy przystępowanie do różnego rodzaju układów czy organizacji międzynarodowych. Bez wątplenia jednym z głównych powodów leżących u podstaw powstawania organizacji międzynarodowych była (i jest nadal) potrzeba urzeczywistnienia tegoż bezpieczeństwa, zwłaszcza w wymiarze zewnętrznym. Choć Unia Europejska jest jednym z wielu podmiotów stosunków międzynarodowych, którym przyświeca idea zapewnienia bezpieczeństwa, w szerokim jego ujęciu, organizacja ta wyróżnia się na tle innych.

Unia Europejska posiada aktualnie status jednego z najważniejszych uczestników współczesnych stosunków międzynarodowych. Decyduje o tym potencjał, jakim dysponuje organizacja oraz poszczególne państwa ją tworzące, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym, społeczno-demograficznym czy kulturowym. Jedną z głównych cech wyróżniających Unię Europejską na tle innych uczestników stosunków międzynarodowych jest specyfika prowadzonych przez nią działań w obszarze bezpieczeństwa i obronności.

Zasadniczym celem badawczym uczyniono ukazanie Unii Europejskiej jako organizacji posiadającej własną tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz aktualnych wyzwań w tym zakresie.

⁵⁵¹ Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą "DIALOG" w latach 2019-2023.

Zadania badawcze zostały sformułowane w postaci następujących pytań:

- 1) Jak należy pojmować tożsamość Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności?
- 2) Jak kształtowała się unijna tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obronności?
- 3) Jakie są aktualne wyzwania dla Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności?

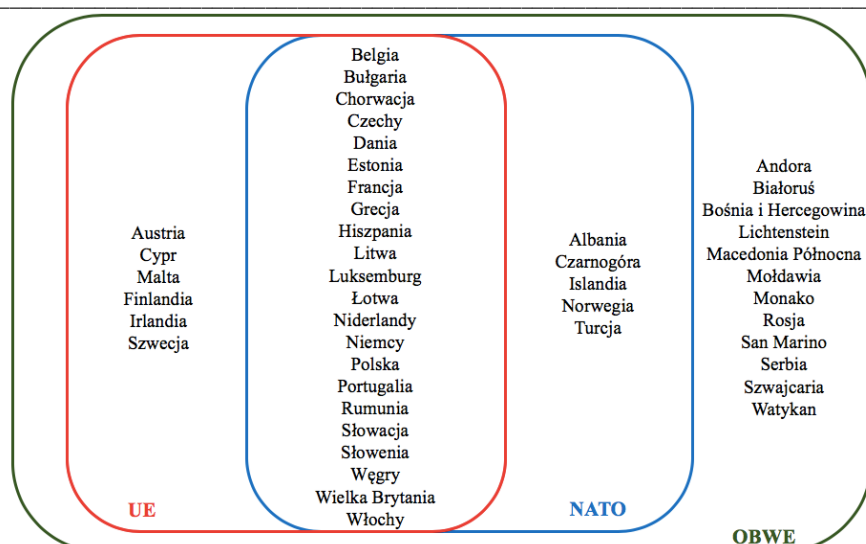
Na potrzeby rozważań przyjęto następującą tezę: Unia Europejska, w procesie ewolucji spowodowanej postępującą integracją europejską, jak również zmieniającymi się uwarunkowaniami, wykształciła tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Pełna integracja, mająca doprowadzić do powstania unii bezpieczeństwa i obronności, wydaje się być jednak niemożliwa.

Tożsamość Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności

The Koncepcja zjednoczenia Europy nie jest nowa. Początków można bowiem doszukiwać się już w starożytności, zwłaszcza w projektach unifikacyjnych Greków czy Rzymian. Idea ta kontynuowana była i rozwijana na przestrzeni wieków (Łastawski, 2006, s. 15 i nast.). Jan Paweł II mówił, że „trudno ściśle określić, czym jest europejska tożsamość. Odległe

i zróżnicowane są początki cywilizacji. Pochodzą one z Grecji i z Rzymu, z rodów celtyckich, germańskich i słowiańskich oraz z chrześcijaństwa, które są dogłębnie ukształtowane. [...] Różnorodne są języki, kultury oraz tradycje prawne ze strony tych narodów, regionów, różne instytucje. Jednakże w porównaniu z innymi kontynentami Europa jawi się jako całość”⁵⁵². Nową koncepcją nie jest też stworzenie europejskiego systemu bezpieczeństwa, przyjmującego postać związku państw czy federacji, dysponującego pewnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi.

⁵⁵² Jan Paweł II (1998), *Jeżeli Europa chce pozostać sobie wierna. Przemówienie do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w Strasburgu*, „L’Osservatore Romano” nr 10-11(107-108) (wydanie polskie), . 5.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Przynależność państw europejskich do NATO, OBWE i UE

Współcześnie w europejskim środowisku bezpieczeństwa funkcjonują trzy silne organizacje międzynarodowe, których działania ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Unia Europejska (UE). Wiele z państw europejskich jest członkiem wszystkich trzech (rysunek 1). Każda z organizacji, chociaż działa na rzecz bezpieczeństwa, ma nieco odmienny profil. NATO jest organizacją o charakterze polityczno-militarnym, reprezentującą model atlantycki. Przedmiotem zainteresowania OBWE są kwestie norm i prawa międzynarodowego. Jest to organizacja o charakterze paneuropejskim. Unia Europejska prowadzi natomiast działania z wykorzystaniem narzędzi głównie polityczno-ekonomicznych (model europejski).

Na tle wskazanych organizacji międzynarodowych Unia Europejska jest bytem niezwykle, stanowiąc „[...] pewną specyficzną strukturę integracyjną o charakterze *sui generis*”⁵⁵³. Tym samym „jawi się ona jako byt oryginalny i niemający odpowiednika w historii stosunków międzynarodowych [...]”⁵⁵⁴. Proces integracji europejskiej w obecnym kształcie ma swoją genezę w starożytności. W procesie

⁵⁵³ J. Barcz (2002), *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Jan Barcz (red.), Warszawa, s. 50.

⁵⁵⁴ D. Milczarek (2001), *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4 (t. 24), s. 26.

kształtowania się idei integracji europejskiej wyróżnić można sześć głównych etapów (tabela 1).

Tabela 1. Główne etapy kształtowania się integracji europejskiej

Etap I	Tradycja uniwersalnego Cesarstwa Rzymskiego i Pax Romana	Względny spokój wewnętrzny i zewnętrzny, złoty wiek Cesarstwa Rzymskiego, odwołanie zarówno do idei, jak i kwestii politycznych
Etap II	Średniowieczna koncepcja wspólnoty świata chrześcijańskiego	Zjednoczona Europa jako przeciwwaga dla Imperium Osmańskiego
Etap III	Okres po pokoju westfalskim (od 1648 r.)	Powstanie suwerennych państw narodowo-dynastycznych, stanowiących podstawę systemu międzynarodowego, postępująca sekularyzacja Europy, wzrost napięć, wojen i konfliktów
Etap IV	Przemiany zachodzące pod wpływem rewolucji francuskiej oraz rewolucji przemysłowej (XIX wiek)	Kształtowanie się państw demokratycznych, kapitalizmu
Etap V	I połowa XX wieku	Nasilające się partykularyzmy w Europie, tendencje autarkiczne, zjednoczenie Europy jako nierealne marzenie
Etap VI	Okres po II wojnie światowej	Integracja jako sposób na poprawę warunków funkcjonowania państw oraz sposób na zapewnienie bezpiecznego rozwoju Europy

Źródło: Wandycz Piotr Stefan, Frenkl Ludwik (1965), *Zjednoczona Europa: teoria i praktyka*, London, s. 27-52.

Integracja europejska na przestrzeni wieków doświadczała licznych kryzysów i napotykała wiele przeszkód. Sam proces jednoczenia z założenia miał stanowić protest, a zarazem środek zapobiegawczy przeciwko konfliktom zbrojnym, w których teatrem działań często była Europa⁵⁵⁵. Działania na rzecz zjednoczenia nie zawsze jednak kończyły się sukcesem. Szczególne znaczenie dla rozwoju integracji europejskiej w obecnym kształcie ma zwłaszcza okres, który nastąpił po zakończeniu II wojny światowej. Możliwości odbudowy powojennych zniszczeń, poprawy warunków dla rozwoju poszczególnych państw europejskich oraz zapewnienia bezpieczeństwa doszukiwano się właśnie w podjęciu działań na rzecz zjednoczenia. Miały one zapewnić większe możliwości w przeciwstawianiu się ekspansji wpływów Związku Radzieckiego oraz wywoływanej przez niego presji politycznej, polepszenia efektywności polityki gospodarczej, stabilizacji politycznej czy wreszcie zmniejszenia dystansu dzielącego Europę i Stany Zjednoczone. Dodatkowy impuls skłaniający państwa do integracji stanowiło doświadczenie dwóch wojen, z którymi borykały się państwa europejskie w XX wieku. Szeroka współpraca państw miała bowiem stanowić podwaliny budowy nowego świata, który opierałby się na pokojowym współistnieniu państw oraz sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę powyższe, na Kongresie Federalistów Europejskich w Hadze, 10 maja 1948 r. wskazano na potrzebę integracji, podkreślając chęć budowy „[...] Europy zjednoczonej, w której na całym obszarze istnieć będzie swobodny przepływ ludzi, idei i dóbr [...]. Europy będącej najwyższą szansą dla pokoju oraz gwarancją wielkiej przyszłości dla obecnej i przyszłych generacji”⁵⁵⁶.

Tym samym przystąpiono do budowy zjednoczonej Europy. Proces ten zapoczątkowało podpisanie w 1957 r. traktatów rzymskich: Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Dotyczyły one w głównej mierze działań o charakterze gospodarczo-politycznym. Sukcesy odnoszone przez organizację, zwłaszcza ekonomiczne, przyciągały kolejnych członków. Ważną kwestią w procesie integracji europejskiej było jednak także zapewnienie bezpieczeństwa. Już Robert Schuman w 1950 r. mówił bowiem, że „pokój na świecie nie mógłby być zachowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw.

⁵⁵⁵ S. Parzymies, *Wstęp*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Stanisław Parzymies (red.), Warszawa 2009, s. 11.

⁵⁵⁶ J. Kaczmarek, *Unia Europejska. Trudne dojrzewanie*, Wrocław 2003, s. 12.

Wkład, jaki zorganizowana i żyjąca Europa może wnieść w cywilizację, jest niezbędny dla utrzymania pokojowych stosunków” (*Deklaracja*, s. 01).

Aktualnie zakres działania Unii Europejskiej oraz oddziaływania na politykę międzynarodową mają wielowymiarowy charakter. Możliwe jest jednak wyodrębnienie trzech głównych ról, które pełni organizacja (Zięba, 2003, s. 244-264):

- 1) Unia Europejska jako aktor międzynarodowych stosunków ekonomicznych – organizacja zajmuje aktualnie wysokie miejsce na świecie, a jej potencjał wzmacniany jest przez mechanizmy jednolitego rynku (największy obszar gospodarczy na świecie) oraz unii gospodarczej i walutowej (własna waluta); organizacja pod względem PKB przewyższa Stany Zjednoczone (PKB 15,3 bln euro w 2017 r.); udział w handlu światowym stanowi ok. 15,6 %, podczas gdy na obszarze Unii mieszka jedynie 6,9 % ludności świata;
- 2) Unia Europejska jako ośrodek cywilizacyjny oraz nośnik kultury europejskiej – organizację charakteryzuje znaczne zróżnicowanie narodowościowe, językowe i kulturowe; Unia stara się zachować wspólną tożsamość europejską oraz wspólne dziedzictwo kulturowe; kwestie związane z kulturą przewijają się w wielu obszarach polityki prowadzonej przez organizację, w tym m.in. w edukacji, polityce społecznej, badaniach naukowych, rozwoju regionalnym czy stosunkach zewnętrznych;
- 3) Unia Europejska jako aktor międzynarodowych stosunków politycznych oraz w zakresie bezpieczeństwa – organizacja wykształciła swoisty system bezpieczeństwa, w ramach którego realizuje zadania zarówno o charakterze zewnętrznym (m.in. udział w operacjach wsparcia pokoju, rola rozjemcy w konfliktach), jak i wewnętrznym (m.in. kwestie reagowania kryzysowego, współpraca policyjna).

Bezpieczeństwo, zwłaszcza w jego wymiarze wewnętrznym, rozumiane było tradycyjnie jako element realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych państwa, które uznawane są za jeden z atrybutów suwerenności poszczególnych państw. To państwo bowiem odpowiada za takie kwestie, jak zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę mienia i zdrowia obywateli czy zabezpieczenie istniejącego systemu własności (funkcja wewnętrzna państwa). To ono też podejmuje działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa w relacjach z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, zapewniając ochronę żywotnych interesów czy obronę racji stanu (funkcja zewnętrzna

państwa) (Zieliński, 1999, s. 140). Biorąc pod uwagę powyższe, przypisywanie Unii Europejskiej funkcji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i obronności wymaga stosownego wyjaśnienia.

To, co w największym stopniu kształtuje i determinuje aktualnie tożsamość Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, jest zmiana pojmowania suwerenności państw. Tradycyjnie suwerenność rozumiana była jako samowładność, czyli niezależność państwa od jakiegokolwiek władzy zewnętrznej, zdolność traktatowa, prawo legacji czy prawo zrzeszania się w organizacjach międzynarodowych, oraz całowładność, czyli niezależność władzy od jakichkolwiek czynników o charakterze wewnętrznym oraz samodzielność regulowania stosunków wewnątrz państwa. Wiek XX zmienił jednak tradycyjne postrzeganie suwerenności. Aktualnie bowiem kształtują ją w dużej mierze procesy integracyjne, a więc nieustannie zwiększająca się sieć powiązań międzynarodowych czy rosnąca liczba organizacji ponadnarodowych. Procesy te w naturalny sposób ograniczają tradycyjnie pojmowaną suwerenność państwa, zwiększając jednocześnie stopień ich wzajemnej współzależności. Dotyczy to zwłaszcza takich dziedzin, jak polityka, ekonomia, ochrona środowiska czy właśnie bezpieczeństwo (Wawrzyk, 2009, s. 20-21). Nie oznacza to jednak, że suwerenność państwowa zanika. Państwa, zrzekając się części dotychczasowych kompetencji, próbują zwiększyć m.in. poziom swojego bezpieczeństwa. Jest to także jeden z celów członkostwa poszczególnych państw w Unii Europejskiej.

Unia Europejska w swoich działaniach opiera się na imperatywach centralistycznych oraz decentralistycznych. W części spraw działa ona jako całość, podejmując inicjatywy w imieniu wszystkich państw członkowskich. Inne kwestie natomiast pozostają do samodzielnej, suwerennej decyzji każdego z członków. Dualizm ten widoczny jest także w przedsięwzięciach podejmowanych w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności.

Działania Unii Europejskiej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i obronności

Dążenia Unii Europejskiej do zapewnienia bezpieczeństwa w wymiarze zewnętrznym motywowane są przez trzy zasadnicze czynniki. Pierwsza kwestia dotyczy aspiracji organizacji do uzyskania tożsamości i zwiększenia znaczenia jako aktora stosunków międzynarodowych. Drugim motywem jest chęć poszerzenia płaszczyzny integracji o kwestie związane z bezpieczeństwem i obronnością. Ostatnim determinantem jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa, w tym w głównej mierze przeciwstawianie się istniejącym zagrożeniom oraz minimalizowanie ryzyka ich wystąpienia w przyszłości. Zauważyć należy

jednak, że wśród państw członkowskich zidentyfikować można zróżnicowane podejście do powyższych kwestii, zwłaszcza w kontekście zwiększania zdolności Unii Europejskiej do obrony. Brak jednolitości w znaczący sposób oddziaływał i nadal oddziałuje na możliwości zwiększania integracji państw w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego. Taki stan rzeczy zdecydował o tym, że integracja europejska nigdy nie osiągnęła tak wysokiego poziomu, co integracja gospodarcza czy walutowa.

Tendencje zjednoczeniowe w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego zaczęły pojawiać się w Europie Zachodniej tuż po zakończeniu II wojny światowej, równoległe z integracją ekonomiczną. Już w 1948 r. Francja, Holandia, Belgia, Luksemburg i Wielka Brytania podpisały Traktat o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobrony (tzw. Traktat brukselski) (*Traktat*, s. 281-290). Dokument był pierwszą umową w powojennej Europie, w którym poruszone zostały kwestie wspólnej obrony. Tym samym powstała Unia Zachodnia.

Kolejna koncepcja, zwana Planem Plevena, pojawiła się w 1950 r. Koncepcja, której nazwa pochodzi od nazwiska pomysłodawcy – ówczesnego premiera Francji, przewidywała m.in. utworzenie armii europejskiej, poprzez wydzielenie stosownych kontyngentów z armii krajowych. Wyjątek w tym względzie stanowić miała Republika Federalna Niemiec, która w tamtym czasie nie posiadała własnej armii, gdzie kontyngent miał pochodzić bezpośrednio z poboru. Działanie takie miały na celu przede wszystkim obronę Europy Zachodniej przed potencjalnym atakiem ze strony ZSRR, a ponadto niedopuszczenie do odrodzenia się niemieckiego militarysty. Przyjęte rozwiązania stanowiły podstawy dla podpisania traktatu o powstaniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej w 1952 r. Wspólnota miała posiadać status sojuszu obronnego, posiadającego własne siły zbrojne oraz współpracować ściśle z NATO. Ostatecznie jednak, wobec nieratyfikowania przez Francję, traktat nie wszedł w życie.

W świetle powyższych wydarzeń, podjęto decyzję o modyfikacji Traktatu brukselskiego. Tym samym na mocy tzw. Układów paryskich Unia Zachodnia przekształciła się w 1954 r. w Unię Zachodnioeuropejską (*Treaty*, 1954). Organizacja miała pełnić wszystkie funkcje Europejskiej Wspólnoty Obronnej, jednak nie zakładano ponadpaństwowego charakteru organizacji. Porozumienie zawierało natomiast zapisy dotyczące udzielania wzajemnej pomocy w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa oraz powstrzymanie się od agresji w stosunkach międzynarodowych na rzecz rozwiązywania sporów z wykorzystaniem środków pokojowych. Warty podkreślenia jest fakt, iż w założeniach uwzględniano nie tylko

działania na terenie państw-sygnatariuszy, ale także realizację polityki obronnej poza granicami członków Unii Zachodnioeuropejskiej.

Zmodyfikowanie Traktatu brukselskiego stanowiło podstawę dla integracji państw Europy Zachodniej w kwestiach wspólnej obrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, co było szczególnie ważną kwestią w obliczu zimnej wojny. Z drugiej strony stanowiło także wyraz woli państw europejskich dla rozwijania zdolności obronnych, niezależnie od współpracy w tym zakresie ze Stanami Zjednoczonymi. Wiele państw Unii Zachodnioeuropejskiej było już wówczas członkami NATO. Tym samym do końca lat 80. XX wieku europejska tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obrony łączona była przede wszystkim z Unią Zachodnioeuropejską oraz NATO.

Sytuacja zmieniła się po 1989 r. Nie do końca bowiem było wiadome, jaką rolę odgrywać będzie NATO w nowej rzeczywistości pozimnowojennej. Także wśród państw Unii Europejskiej występowały fundamentalne różnice w poglądach na rolę Stanów Zjednoczonych w Europie, które uważały, że rozwój unijnej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa nie powinien w żaden sposób osłabiać potencjału i pozycji NATO. Pewien łącznik w tym zakresie stanowiła Unia Zachodnioeuropejska. Ryszard Zięba pisał, że „zwornikiem, a zarazem głównym elementem przetargu była Unia Zachodnioeuropejska. Właśnie na forum tej organizacji obronnej Europy Zachodniej wypracowano większość dokumentów formułujących założenia ETBiO. UZE proponowała, aby ETBiO funkcjonowała równocześnie w ramach NATO i Unii Europejskiej. Wynikało to z faktycznego „zawieszenia” UZE pomiędzy obiema tymi strukturami, co sprawiło, że w latach 90. UZE stała się »europejskim filarem NATO« i częścią procesu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej” (Zięba, 2000, s. 210).

Ostatecznie jednak rosnące ambicje państw Europy Zachodniej w dziedzinie bezpieczeństwa doprowadziły do rozwoju działań na rzecz jego zapewnienia w ramach samej Unii Europejskiej. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnych aktach normatywnych przyjmowanych na forum organizacji, w tym zwłaszcza Traktacie z Maastricht (1992 r.), Traktacie Amsterdamskim (1997 r.), Traktacie Nicejskim (2001 r.), czy wreszcie w Traktacie Lizbońskim (2007 r.). Niewątpliwie duże znaczenie miało także wypracowanie w 1998 r. wspólnej deklaracji francusko-brytyjskiej, nazywanej deklaracją z Saint-Malo. Wskazano w niej, iż Unia Europejska „musi mieć zdolność do autonomicznego działania, oparciu o wiarygodne siły wojskowe, środki decydowania o ich użyciu i gotowość do czynienia tego

w celach odpowiedzi na kryzysy międzynarodowe” (*British-French*, s. 8). Impulsem dla takiej konstatacji były konflikty, które miały miejsce w Europie (wojna domowa w Jugosławii, kryzys w Kosowie), z którymi Unia Europejska nie była w stanie poradzić sobie samodzielnie ze względu na brak odpowiednich ku temu możliwości i środków.

W 1999 r. na szczycie w Kolonii przyjęto Deklarację Rady Europejskiej o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (*Declaration*, 1999). Wprowadzono wówczas Wspólną Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony jako narzędzie Wspólnej Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar). Podstawowe znaczenie dla zapewnienia wiarygodności tejże polityce miało mieć zbudowanie realnych zdolności wojskowych, gotowych do prowadzenia operacji militarnych. W tym zakresie nie było jednak zgody zarówno wśród państw członkowskich, jak i państw kandydujących do Unii Europejskiej. Działania te nie w pełni popierały także Stany Zjednoczone. Wyrazem tego było wyrażenie swojego stanowiska w postaci formuły: „3 x non”, czyli „non-decoupling” (nieodcinanie obrony europejskiej od NATO), „non-duplicating” (nie dublowanie NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej), „non-discriminating” (nie dyskryminowanie tych członków NATO, które nie są członkami Unii Europejskiej). Na kolejnym szczycie w Helsinkach w 1999 r. przyjęto założenie budowy do 2003 r. sił reagowania kryzysowego w wielkości do 60 tys. żołnierzy, którzy mieli być zdolni do reagowania w 60 dni oraz prowadzenia operacji przez rok. Na szczycie tym przyjęto także założenie stopniowego wygaszania zdolności Unii Zachodnioeuropejskiej oraz przejmowania jej kompetencji przez Unię Europejską. Pierwszą operacją reagowania kryzysowego Unii Europejskiej zakończoną sukcesem była operacja „Artemis” w Demokratycznej Republice Konga w 2003 r.

Kolejnym krokiem dla rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony było przyjęcie „Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w lepszym świecie” w 2003 r. W dokumencie przyjęto trzy zasadnicze cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom, budowanie bezpieczeństwa w sąsiedztwie Unii oraz rozwój porządku międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie (*Bezpieczna Europa*, 2003). Chociaż unijna strategia bezpieczeństwa była dokumentem o raczej ideowym charakterze, stanowiła potwierdzenie dążeń Unii stania się jednym z głównych filarów nowego pozimnowojennego porządku międzynarodowego (obok Stanów Zjednoczonych i Chin), także w kwestiach bezpieczeństwa.

Od 2003 r. zaobserwować można stopniowy regres w zakresie działań podejmowanych na rzecz rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był brak porozumienia na łonie samej organizacji, zwłaszcza w kwestiach odgrywania przez Unię roli światowego mocarstwa (Kuźniar, 2014, s. 38). Dodatkowym czynnikiem spowalniającym rozwój działań organizacji na rzecz rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony były różne spojrzenia państw członkowskich na kryzys iracki. Tym samym kryzys wewnętrzny uniemożliwił budowę wiarygodnej polityki bezpieczeństwa i obrony, więc kwestie te odeszły na dalszy plan. W dalszej perspektywie czasu główne działania Unii skupione były wokół rozwiązywania kryzysu strefy euro. Wiele państw członkowskich w tym czasie znacznie ograniczyło wydatki na obronność. Nie bez znaczenia pozostawały też uwarunkowania zewnętrzne, zwłaszcza brak zrozumienia i poparcia działań unijnych przez Stany Zjednoczone czy wojna na Kaukazie w 2008 r. Jednocześnie Unia Europejska nadal angażowała się w działania z zakresu reagowania kryzysowego.

Sytuacja nie poprawiła się po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego w 2009 r. N. Gnesotto zauważa, że „polityka bezpieczeństwa i obrony Unii pozostaje w dalszym ciągu polityką zarządzania kryzysami innych” (Gnesotto, 2012, s. 58). Dominującą pozycję w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego zachowuje więc NATO oraz indywidualne działania poszczególnych państw członkowskich. Wszelkie operacje o charakterze wojskowym wymagają natomiast jednomyślności ze strony wszystkich państw. W ten sposób Unia Europejska zaczęła specjalizować się w realizacji misji o cywilno-wojskowych, czy też policyjnych, co ugruntowuje „[...] zauważalny już wcześniej trend ku koncentracji na misjach technicznych, ograniczonych w skali i zakresie zadań, przeważnie o charakterze czysto cywilnym i – z nielicznymi wyjątkami – rozmieszczanych w celu umacniania stabilności po konflikcie (*peace building*), a nie jego rozwiązywania jeszcze w trakcie trwania” (Madej, Terlikowski, 2013, s. 239).

Przejawem spowolnienia w działaniach Unii na rzecz rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony jako jednego z elementów jej tożsamości w stosunkach międzynarodowych był brak zainteresowania opracowaniem nowej strategii bezpieczeństwa, zauważalny zwłaszcza w postawach tzw. dużych państw członkowskich. W 2008 r. przyjęto jedynie nowelizację obowiązującej strategii. W dokumencie podkreśla się konieczność jeszcze większego zaangażowania w działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych oraz zwiększania ich skuteczności (*Sprawozdanie*, 2008).

Słabość unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony ukazał kryzys na Ukrainie, zwłaszcza w kontekście agresji ze strony Rosji. Część państw członkowskich opowiedziała się za stanowczą reakcją w postaci nałożenia sankcji na Rosję oraz wsparcia Ukrainy, inne państwa były przeciwne karaniu agresora i popierały dalszą z nim współpracę, jeszcze inne państwa uważały, że konflikt ukraiński w żadnej mierze ich nie dotyczy (Kuźniar, 2014, s. 44). W rezultacie Unia odpowiedziała na agresję skierowaną przeciwko Ukrainie jedynie w znikomym stopniu, nakładając na Rosję jedynie niewielkie sankcje. Sytuacja ta obnażyła nie tylko podziały w Unii Europejskiej, ale także potwierdziła, że dla poszczególnych państw najważniejsza pozostaje możliwość ich partykularnych interesów narodowych, nawet kosztem spójności na łonie organizacji. Tym samym w sytuacji kryzysu ukraińskiego Unia nie mówiła jednym spójnym głosem.

Wyzwania dla Unii Europejskiej jako wspólnoty bezpieczeństwa i obronności – między oczekiwaniami a rzeczywistością

Aktualnie Unia Europejska boryka się z licznymi problemami, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Wiele z nich może oddziaływać na funkcjonowanie organizacji w przyszłości, także w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa, doprowadzając do rewizji dotychczasowych działań oraz transformacji struktur Unii. Z drugiej natomiast strony podejmowane są działania mające na celu wzmocnienie zdolności w zakresie prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obronności.

Dużą rolę w zakresie zwiększania współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej odegrały zmiany, które zaistniały w strategicznym środowisku bezpieczeństwa. Pierwszym czynnikiem było podjęcie przez Wielką Brytanię decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Dotychczas to właśnie to państwo uznawane było, zwłaszcza przez Francję i Niemcy, za swoisty hamulec dla pogłębiania współpracy unijnej w kwestiach bezpieczeństwa i obronności. Drugą kwestię stanowił wybór Donalda Trumpa na prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wymagania stawiane przez niego wobec europejskich sojuszników, a w związku z tym pojawiająca się niepewność w kwestii dalszego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w zapewnienie bezpieczeństwa w Europie stanowiły impuls do podjęcia debaty na temat większej integracji w sprawach wojskowych. Trzecim impulsem stała się coraz bardziej agresywna polityka Rosji, zwłaszcza względem sąsiadów oraz państw Zachodu. Nie bez znaczenia pozostawały także konflikty i kryzysy mające miejsce w sąsiedztwie Unii Europejskiej – na obszarze Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej,

których skutkiem stał się tzw. kryzys migracyjny. Tym samym zaczęto rozważać konieczność utworzenia nowych struktur oraz zdolności, które umożliwiłyby możliwości działania niezależnie od amerykańskich sojuszników.

Kilka dni po referendum w Wielkiej Brytanii dotyczącym Brexitu, na posiedzeniu Rady Europejskiej 28 czerwca 2016 r. Federica Mogherini, wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zaprezentowała nową strategię Unii Europejskiej, rewidującą poprzednią strategię bezpieczeństwa z 2003 r., której realizacja nie zakończyła się sukcesem. W „Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej” zauważany jest zwrot w kierunku wzmocnienia organizacji jako wspólnoty bezpieczeństwa oraz jej ochrony, zwłaszcza przed zagrożeniami z zewnątrz. Jednocześnie w dokumencie podkreśla się zacieranie w coraz większym stopniu granic pomiędzy wewnętrznymi

i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa. Jest to pewne novum, gdyż analizując działania podejmowane przez Unię w XXI wieku można zauważyć zwiększającą się chęć podejmowania działań, w tym operacji reagowania kryzysowego, na obszarach Afryki i Azji (np. Irak) niż na obszarze Europy i w jej bezpośrednim sąsiedztwie, co uwidoczniła m.in. reakcja na kryzys ukraiński. Autorzy strategii podkreślili, że „jako Europejczycy musimy wziąć na siebie większą odpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo”⁵⁵⁷, z jednoczesnym udzielaniem sobie wzajemnego wsparcia, solidarności oraz aktywnego wdrażania postanowień zawartych w dokumencie. Powodzenie realizacji przyjętych założeń zapewnić ma rozwój i wzmocnienie tzw. strukturalnej współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, która przewidziana została w traktacie lizbońskim. W strategii z 2016 r. podkreśla się także konieczność współpracy z NATO w zakresie zapewniania bezpieczeństwa w Europie i na świecie.

Pierwsze decyzje w zakresie konkretnych działań na rzecz wzmocnienia unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony podjęto jeszcze w tym samym roku na szczycie w Bratysławie, zwłaszcza w kwestiach dotyczących zwiększania zdolności oraz wykorzystywania dostępnych możliwości, które zapisane zostały w traktatach⁵⁵⁸. Na mocy

⁵⁵⁷ *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela 2016, s. 16.

⁵⁵⁸ *Deklaracja z 9 maja 1950 roku wygłoszona przez Roberta Schumana*, „Kwestie europejskie” nr 204 z 10 maja 2011 r., s. 5.

poczynionych ustaleń, w 2017 r. na forum Unii Europejskiej zintensyfikowano działania mające na celu zwiększenie współpracy wojskowej. W rezultacie 11 grudnia 2017 r. ustanowiony został mechanizm stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO) w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Celem inicjatywy jest rozwijanie zdolności obronnych i udostępnianie ich na potrzeby operacji wojskowych Unii Europejskiej. Działania te mają w rezultacie przyczynić się do zwiększania zdolności organizacji jako podmiotu bezpieczeństwa międzynarodowego, do ochrony jej obywateli i zwiększyć efektywność wydatków na obronę⁵⁵⁹. Podkreślić należy, że zobowiązania dotyczące rozwijania zdolności, jak również ich uzupełniania zostały sformułowane w taki sposób, aby jak najwięcej państw mogły uczestniczyć w integracji wojskowej. Zakłada się jednak, że zdolności wojskowe rozwinięte w ramach PESCO pozostaną w gestii państw członkowskich, które mogą je również udostępnić na potrzeby realizacji innych zobowiązań sojuszniczych, np. w ramach NATO lub Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wolę udziału w inicjatywie wyraziło 25 państw członkowskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Danii i Malty).

PESCO ma wzmocnić strategiczną autonomię Unii Europejskiej, aby działać w pojedynkę, gdy jest to konieczne, oraz w miarę możliwości z partnerami. Skoordynowana jest z innymi inicjatywami realizowanymi w ramach tejże polityki, w szczególności z Europejskim Funduszem Obronnym (*European Defence Fund - EDF*) oraz rocznym przeglądem w zakresie obronności (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*). W ramach PESCO opracowywane są projekty w zakresie zdolności odpowiadające unijnym priorytetom określonym przez państwa członkowskie w ramach planu rozwoju zdolności, z uwzględnieniem wyników skoordynowanego rocznego przeglądu w dziedzinie obronności.

Inicjatywa PESCO ma w dalszej perspektywie doprowadzić do ustanowienia europejskiej unii obronnej, która funkcjonowałaby na podobnych zasadach, co unia gospodarcza i walutowa. Wydaje się jednak, że w najbliższej perspektywie czasu nie jest to jednak możliwe, mimo iż chęć udziału we współpracy strukturalnej zgłosiły niemal wszystkie państwa Unii. Pierwszą problematyczną kwestią jest międzyrządowy charakter współpracy państw z koniecznością zachowania jedności w przypadku wielu działań. Tym samym organy unijne (z wyjątkiem wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) nie

⁵⁵⁹ *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, 13. November 2017.

posiadają w tym zakresie szerokich kompetencji. Doświadczenia pokazują natomiast, że zdecydowana większość tego typu inicjatyw podejmowanych na forum Unii nie kończyła się sukcesem. Tymczasem od samego początku wśród państw członkowskich biorących udział we współpracy strukturalnej nie ma pełnej zgody co do ostatecznego kształtu współpracy. Już bowiem we wrześniu 2017 r. prezydent Francji Emmanuel Macron zainicjował utworzenia Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (European Intervention Initiative – EI2). W założeniach stanowiła ona chęć uzupełnienia działań, których nie udało się zrealizować w ramach PESCO. Europejska Inicjatywa Interwencyjna, w przeciwieństwie do współpracy strukturalnej, zakłada możliwość prowadzenie operacji wojskowych przez chętne państwa, które posiadają odpowiednie zdolności wojskowe. Przedmiotowe operacje mają być prowadzone niezależnie od działań podejmowanych przez Unię Europejską czy NATO. Celem EI2 jest także wypracowanie własnej kultury strategicznej, która umożliwiłaby zwiększanie zdolności państw europejskich w zakresie prowadzenia operacji wojskowych. Do inicjatywy przystąpiło 13 państw Unii Europejskiej (Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Niemcy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja, Rumunia, Wielka Brytania, Włochy) oraz Norwegia. Nie jest jasne, czy Europejska Inicjatywa Interwencyjna stanowić będzie projekt konkurencyjny względem PESCO, czy jedynie stanie się swoistym „ubezpieczeniem” działań podejmowanych w ramach współpracy strukturalnej.

Czynnikiem, który niewątpliwie wpływać będzie na postępy integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, także w ramach PESCO, są relacje z NATO. Z jednej bowiem strony Sojusz Północnoatlantycki, jak również same Stany Zjednoczone, są zainteresowane rozwojem europejskich zdolności obronnych. Z drugiej strony natomiast wśród wielu państw unijnych pojawiają się obawy o to, aby ściślejsza integracja w kwestiach bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii nie wpłynęła negatywnie na więzi transatlantyckie czy też gwarancje ze strony Stanów Zjednoczonych. Wśród państw tych jest także Polska. Dotychczas utarł się podział działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony na „twarde bezpieczeństwo” (*hard power*) realizowane przez NATO oraz „miękkie bezpieczeństwo” (*soft power*), które jest właściwe dla działań podejmowanych przez Unię Europejską. Zdaniem Joseph’a Nye’a Jr., *soft power* polega na oddziaływanie przez dany podmiot na inne podmioty z użyciem instrumentów politycznych, prawnych czy gospodarczych oraz za pomocą własnej atrakcyjności cywilizacyjnej⁵⁶⁰. Jednak, jak podkreśla Jean-Claude Juncker, „[...] nawet

⁵⁶⁰ J. S. Nye Jr., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 6.

najsilniejsza »miękką siłą« nie przetrwa próby czasu, jeśli nie dysponuje choć pewnymi zintegrowanymi zdolnościami obronnymi»⁵⁶¹. Tym samym w unijnej debacie często podkreśla się konieczność stosowania *smart power*, czyli umiejętnego łączenia i balansowania między koncepcjami *soft power* oraz *hard power*. Konieczne jest więc równoległe rozwijanie środków dyplomatycznych, ekonomicznych (np. sankcje) czy też współpracy służącej zapobieganiu pojawianiu się kryzysów i konfliktów oraz środków militarnych. Biorąc pod uwagę powyższe, niemal jasnym staje się, że prędzej czy później będzie dochodziło do współzawodnictwa pomiędzy działaniami NATO oraz Unii Europejskiej.

Nie bez znaczenia dla rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej pozostaje także Brexit. Wspomniano już, że Wielka Brytania uznawana była za państwo hamujące w stosunku do wielu inicjatyw w tym zakresie. Nie mniej jednak jej wystąpienie z Unii implikować może wyzwania i zagrożenia dla budowy unijnych zdolności obronnych. Pomimo bowiem negatywnego nastawienia, skala zaangażowania Wielkiej Brytanii w kwestie związane z bezpieczeństwem i obroną jest znacząca. Państwo to wnosi wkład do realizacji unijnych operacji reagowania kryzysowego, bierze udział w procesie tworzenia Grup Bojowych Unii Europejskiej (aktualnie uznawane są one za niezdolne do działania, nazywane „papierową armią z papierowymi zasobami”), a także jest członkiem Europejskiej Agencji Obrony, koordynującej wysiłki państw członkowskich w zakresie rozwoju zdolności wojskowych. Inną istotną kwestią jest finansowanie działań w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Operacje i misje o charakterze wojskowym nie są bowiem finansowane z budżetu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Środki finansowe na ich prowadzenie pochodzą z mechanizmu ATHENA (mechanizm finansowania wspólnych kosztów związanych z unijnymi operacjami wojskowymi prowadzonymi w ramach unijnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony) oraz ze składek państw członkowskich (z wyjątkiem Danii). W 2017 r. Wielka Brytania pokrywała ok. 15% kosztów prowadzenia misji i operacji prowadzonych pod auspicjami Unii Europejskiej⁵⁶². Wielka Brytania jest także państwem nuklearnym, jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz posiada siły zbrojne, które są zdolne do projekcji siły na duże odległości. Obecnie trudno jednoznacznie określić długofalowe skutki Brexitu. Wydaje się jednak, że sytuacja ta

⁵⁶¹ J.C. Juncker, *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, Strasburg 2014, s. 11.

⁵⁶² T. Usewicz, *Brexit i jego konsekwencje dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” vol. 11, nr 1/2017, s. 125.

odczuwalna będzie m.in. w kwestiach finansowania działań podejmowanych przez Unię Europejską w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony. Sekretarz obrony Wielkiej Brytanii stwierdził jednak: „wychodzimy z UE, ale będziemy nadal współpracować z naszymi europejskimi partnerami w zakresie obrony i bezpieczeństwa. Obejmuje to misje na Morzu Śródziemnym, ratowanie migrantów i zwalczanie przemytu osób”⁵⁶³. Działania te podejmowane będą jednak w głównej mierze przez pryzmat NATO. Takie działania, jak również ewentualna współpraca bilateralna Wielkiej Brytanii z państwami członkowskimi NATO, w dłuższej perspektywie mogą negatywnie wpłynąć na dynamikę integracji w zakresie zwiększania zdolności wojskowych Unii Europejskiej. Brexit ma również istotne znaczenie

z punktu widzenia Polski. Wielka Brytania uznawana była bowiem za jedno z niewielu państw unijnych, które rozumie dylematy bezpieczeństwa „nowych” państw członkowskich. Tym samym wraz z jej odejściem z organizacji osłabieniu prawdopodobnie ulegnie pozycja negocjacyjna tychże państw, zwłaszcza w odniesieniu do działań podejmowanych przez Francję i Niemcy⁵⁶⁴.

Niezależnie od powyższych kwestii, Unia Europejska podejmuje aktywne działania w zakresie integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Komisja Europejska w 2017 r. opracowała trzy scenariusze rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (tabela 2). Wszystkie scenariusze stanowią kolejne kroki rozwoju unii bezpieczeństwa i obrony.

⁵⁶³ *Defence Secretary underlines UK commitment to European security*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-underlines-uk-commitment-to-european-security>, published 6 March 2017 (12.03.2019).

⁵⁶⁴ T. Usewicz, *Brexit i jego konsekwencje...*, op.cit., s. 123.

Tabela 2. Scenariusze rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2025 r.

Scenariusz	Zasady	Działania	Zdolności	Efektywność
<p style="text-align: center;">Scenariusz a) Współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony</p>	<p>UE uzupełnia wysiłki państw członkowskich, solidarność jest nadal doraźna i indywidualnie interpretowana przez państwa członkowskie.</p>	<p>Misje na rzecz budowania potencjału, małe operacje zarządzania kryzysami, szersza wymiana danych wywiadowczych, wsparcie UE na rzecz odporności państw członkowskich. Kontynuacja współpracy UE-NATO na dotychczasowych zasadach.</p>	<p>Opracowywanie wybranych kluczowych technologii na poziomie UE przy jednoczesnych trudnościach w zachowaniu pełnego zakresu zdolności; ograniczone wykorzystanie Europejskiego Funduszu Obronnego.</p>	<p>Początkowe korzyści skali.</p>

<p style="text-align: center;">Scenariusz b) Podział zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony</p>	<p>UE uzupełnia wysiłki państw członkowskich, solidarność operacyjna i finansowa państw członkowskich staje się normą.</p>	<p>Zarządzanie kryzysowe, budowanie potencjału i ochrona na styku polityki wewnętrznej. Państwa członkowskie prowadzą monitorowanie/ pomagają sobie nawzajem w kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego i wymieniają dane wywiadowcze. Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna strzeże granic zewnętrznych. UE i NATO koordynują cały zakres obszarów tzw. „twardego” i „miękkiego” bezpieczeństwa.</p>	<p>Wspólne finansowanie kluczowych zdolności i wspólne nabywanie zdolności wielonarodowych przy wsparciu Europejskiego Funduszu Obronnego. Wspólne planowanie i rozwój łańcuchów wartości.</p>	<p>Znaczne korzyści skali na rynku obrony na skalę europejską, korzystne warunki finansowania w całym łańcuchu dostaw w sektorze obronności.</p>
---	--	--	--	--

<p style="text-align: center;">Scenariusz c)</p> <p style="text-align: center;">Wspólna obrona i bezpieczeństwo</p>	<p>Solidarność i wzajemna pomoc, wspólna obrona przewidziana w Traktacie.</p>	<p>Trudne operacje wymuszające pod przewodnictwem UE, wspólne monitorowanie i ocena zagrożeń oraz planowanie awaryjne.</p> <p>Bezpieczeństwo cybernetyczne na poziomie UE.</p> <p>Działania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej prowadzone w oparciu o stałe siły morskie oraz europejskie źródła danych wywiadowczych, takie jak drony i satelity.</p> <p>Europejskie siły ochrony ludności.</p> <p>Wspólne europejskie bezpieczeństwo i obrona, stanowiące uzupełnienie NATO, wzmocni odporność Europy i będzie chronić Unię przed różnymi formami agresji.</p>	<p>Wspólne finansowanie i nabywanie zdolności przy wsparciu z budżetu UE.</p> <p>Niezależność technologiczna.</p>	<p>Efektywność wydatków na obronę dzięki większym korzyściom skali, specjalizacji, wspólnemu korzystaniu z drogiego sprzętu wojskowego i innowacjom technologicznym, w celu ograniczenia kosztów obrony i lepszego przygotowania na konkurencję międzynarodową.</p>
---	---	---	---	---

Źródło: *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, COM (2017) 315 z dnia 7 czerwca 2017 r., s. 16.

Wydaje się, że mimo rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, perspektywa powstania realnej unii bezpieczeństwa i obrony jest bardzo oddalona. Mimo kilkudziesięcioletnich doświadczeń w budowie i prowadzeniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, Unia Europejska stała się organizacją, która zapewnia bezpieczeństwo nierównomiernie w stosunku do swoich członków. W globalnej strategii bezpieczeństwa znalazło się stwierdzenie, że „jeszcze nigdy nasza jedność nie była w takim stopniu kwestionowana”⁵⁶⁵. Tworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony utrudnia aktualnie wzrost tendencji renacjonalistycznych nasilających się w „starych” państwach Unii oraz tendencji nacjonalistycznych wśród „nowych” członków. Tymczasem, jak wskazuje Zbigniew Czachór, „nadal niezbędne konieczne jest precyzyjne zdefiniowanie wizji Unii, także w kontekście przyszłości integracji”⁵⁶⁶ (Czachór, 2015, s. 13). Dotyczy to także kwestii wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronności. W tym zakresie niezbędnymi elementami są dialog, kompromis, niedyskryminacja, ale również solidarność i spójność, czyli te elementy, które zaliczane są do wartości europejskich⁵⁶⁷. Wydaje się jednak, że aktualnie wiele z tych działań zostało zaniedbanych bądź naruszanych.

W globalnej strategii bezpieczeństwa Unii podkreśla się, że „razem będziemy w stanie osiągnąć więcej niż państwa członkowskie działające pojedynczo lub w sposób nieskoordynowany. Nie ma sprzeczności między interesami krajowymi a europejskimi. Nasze wspólne interesy mogą zostać zaspokojone wyłącznie wtedy, gdy będziemy zjednoczeni i będziemy działać razem. Jedyne połączone znaczenie prawdziwej unii ma potencjał zapewnienia bezpieczeństwa, dobrobytu i demokracji swoim obywatelom oraz dokonania pozytywnej zmiany na świecie”⁵⁶⁸. Osiągnięcie celu, jakim jest unia bezpieczeństwa i obrony, nie będzie jednak możliwe bez rozwiązania wewnętrznych nieporozumień, nie tylko w odniesieniu do kwestii relacji Unia Europejska-NATO, ale także w kwestiach wspólnego poglądu na kryzysy i konflikty światowe, zwiększania nakładów na obronność czy związanych z finansowaniem wspólnych działań.

⁵⁶⁵ *Globalna strategia na rzecz...*, op.cit. s. 14.

⁵⁶⁶ Z. Czachór, *Kryzys w Unii Europejskiej. Propozycje nowych pól i pytań badawczych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 9/2015, s. 13.

⁵⁶⁷ B. Jagusiak, *Wymiar narodowy i ponadnarodowy dialogu społecznego Unii Europejskiej*, Poznań 2016, s.63

⁵⁶⁸ *Globalna strategia na rzecz...*, op.cit. s. 14.

Podsumowanie

Rekapitulując, nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska zrobiła już wiele w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronności, wykształcając własną tożsamość w tej kwestii. Niewątpliwie w tym zakresie Unia stanowi twór „jedyny w swoim rodzaju”. Szczególne nasilenie działań w zakresie wzmocnienia mechanizmów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony można zaobserwować od 2016 r., czyli od momentu podjęcia przez Wielką Brytanię decyzji o Brexicie. Niewątpliwie do przyspieszenia działań w tym zakresie przyczyniły się także zmiany w strategicznym środowisku bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w tym agresywna polityka Rosji i odradzanie się w niej imperialistycznych dążeń oraz kryzysy i konflikty w bezpośrednim sąsiedztwie organizacji, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i na obszarze Afryki Północnej. Czynniki te stanowiły impuls do opracowania nowej globalnej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej, tworzenia nowych mechanizmów i procedur. Pomimo istnienia określonych procedur oraz praktyki, w wielu przypadkach państwom członkowskim nadal trudno jest wypracować wspólne stanowisko w kwestiach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i obrony, a tym samym – zaplanować i przeprowadzić wspólne działania. Najwięcej wątpliwości pojawia się przy okazji określania relacji wspólnej unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony z działaniami podejmowanymi w ramach NATO. Państwa będące członkami obu organizacji borykają się ze swoistym „dylematem lojalności” w tym zakresie, co determinuje ich podejście do poszczególnych inicjatyw podejmowanych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Sytuację tę najlepiej obrazuje stwierdzenie „zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce”⁵⁶⁹.

Jean-Claude Juncker, w orędziu o stanie Unii Europejskiej, wygłoszonym w 2016 r., apelował o „Europę, która chroni i która broni, zarówno na swoim terytorium, jak i poza nim”⁵⁷⁰. O ile pewnym wydaje się, że na forum unijnym nadal podejmowane będą działania mające na celu zwiększanie zdolności obronnych, inicjowane w głównej mierze przez Francję i Niemcy, wydaje się jednak, że perspektywa powstania unii bezpieczeństwa i obrony jawi się aktualnie mało prawdopodobna.

⁵⁶⁹ *United in theory, divided in practice*, „The Economist” 22.02.2003, s. 381-382.

⁵⁷⁰ *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, COM (2017) 315 z dnia 7 czerwca 2017 r., s. 6.

Streszczenie:

Autorzy artykułu przedstawiają Unię Europejską z perspektywy bezpieczeństwa i obronności, co nie jest częstym podejściem w badaniach dotyczących wskazanej organizacji międzynarodowej. Zapewne jednym z najistotniejszych powodów takiego stanu rzeczy jest jej specyficzny charakter. Głównym celem badawczym uczyniono ukazanie Unii Europejskiej jako organizacji posiadającej własną tożsamość w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz aktualnych wyzwań w tym zakresie.

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, wspólnota, bezpieczeństwo, obronność

Keywords:

European Union, community, security, defense

Bibliografia:

1. Barcz Jan (2002), *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Jan Barcz (red.), Warszawa.
2. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa* (2003), Bruksela.
3. *British-French summit St-Malo, 3-4 December 1998*, [w:] Maartje Rutten (2001), *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Paris.
4. Czachór Zbigniew (2015), *Kryzys w Unii Europejskiej. Propozycje nowych pól i pytań badawczych*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 9.
5. *Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, [w:] Maartje Rutten (2001), *From St-Malo to Nice. European defence: core documents*, Paris.
6. *Defence Secretary underlines UK commitment to European security*, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-underlines-uk-commitment-to-european-security>, published 6 March 2017 (12.03.2019).
7. *Deklaracja z 9 maja 1950 roku wygłoszona przez Roberta Schumana*, „Kwestie europejskie” nr 204 z 10 maja 2011 r.
8. *Deklaracja z Bratysławy*, Bratysława, 16 września 2016 r.
9. *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Komisja Europejska, COM (2017) 315 z dnia 7 czerwca 2017 r.
10. *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* (2016), Bruksela.
11. Gnesotto Nicole (2012), *Przyszłość Europy strategicznej*, Warszawa.
12. Jan Paweł II (1998), *Jeżeli Europa chce pozostać sobie wierna. Przemówienie do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w Strasburgu*, „L'Osservatore Romano” nr 10-11(107-108) (wydanie polskie).
13. Jagusiak Bogusław (2016), *Wymiar narodowy i ponadnarodowy dialogu społecznego Unii Europejskiej*, Poznań.

14. Juncker Jean-Claude (2014), *Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej*, Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, Strasburg.
15. Kaczmarek Julian (2003), *Unia Europejska. Trudne dojrzewanie*, Wrocław.
16. Kuźniar Roman (2014), *Wzlot i upadek Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr IV.
17. Łastawski Kazimierz (2006), *Historia integracji europejskiej*, Toruń.
18. Madej Marek, Terlikowski Marcin (2012/13), *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – czas strategicznego bezładu*, „Rocznik Strategiczny 2012/13”.
19. Milczarek Dariusz (2001), *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4 (t. 24).
20. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, 13. November 2017.
21. Nye Jr. Joseph Samuel (2007), *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
22. Parzymies Stanisław (2009), *Wstęp*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Stanisław Parzymies (red.), Warszawa.
23. Podraza Andrzej (2003), *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, [w:] *Integracja europejska – instytucje – polityka – prawo*, Grażyna Michałowska (red.), Warszawa.
24. *Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie* (2008), Bruksela.
25. *Traktat pomiędzy Belgią, Francją, Luksemburgiem, Holandią i Wielką Brytanią*, [w:] *Zbiór dokumentów*, Jan Makowski (red.), nr 5, maj 1948 r., Warszawa.
26. *Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence*, signed at Brussels on March 17, 1948, as amended by the "Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty", signed at Paris on October 23, 1954.
27. *United in theory, divided in practice*, "The Economist" 22.02.2003.
28. Usewicz Teresa (2017), *Brexit i jego konsekwencje dla wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” vol. 11, nr 1.
29. Wandycz Piotr Stefan, Frenzl Ludwik (1965), *Zjednoczona Europa: teoria i praktyka*, London.
30. Wawrzyk Paweł (2009), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
31. Zieliński Eugeniusz (1999), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa.
32. Zięba Ryszard (2000), *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa.
33. Zięba Ryszard (2003), *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa.