

EWOLUCJA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej

WPROWADZENIE

60-lecie Traktatów Rzymskich skłania do prześledzenia ewolucji strategii bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej (UE). W jej analizie można wyróżnić co najmniej cztery etapy, których rozpatrzenie będzie treścią niniejszego opracowania:

- UE „prestrategiczna” w sferze bezpieczeństwa i pierwsza strategia z 2003 roku.
- Traktat Lizboński jako impuls i szansa nowelizacji strategii bezpieczeństwa.
- Strategia z 2016 roku jako strategia globalna (wielka strategia).
- Realizacja strategii z 2016 r. w praktyce funkcjonowania UE – plany i scenariusze.

1. UE PRESTRATEGICZNA I PIERWSZA STRATEGIA Z 2003 ROKU

Unia Europejska od początku powstania na podstawie Traktatu z Maastricht w 1992 roku miała Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB), traktowaną jako II filar UE, jako formułę koordynacji działań państw członkowskich w tej dziedzinie. Jako jej główne cele przyjęto¹:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;

* Stanisław Koziej – prof. dr hab., Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, Wydział Ekonomii i Zarządzania, stanislaw.koziej@lazarski.pl

¹ *Traktat o Unii Europejskiej*, art. J.1 [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf

- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej Państw Członkowskich we wszelkich formach;
- utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Tak zwanym zbrojnym ramieniem UE była Unia Zachodnio-Europejska (UZE), której UE mogła zlecać różnego rodzaju zadania w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym także zbrojne. Ona stanowiła niejako „ministerstwo obrony” UE i sama UE jako taka nie miała potrzeby zajmować się własną strategią. Liczyła na „usługi” UZE, która miała swoje struktury. W 1997 roku w traktacie z Amsterdamu ustanowiono wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB, a w 2001 roku traktatem nicejskim usunięto UZE z systemu UE i skasowano możliwość zlecenia jej zadań wojskowych. Od tego czasu pojawiła się potrzeba i możliwość, a także traktatowe zalecenia przygotowania własnej strategii przez UE².

Na tej podstawie J. Solana, wysoki przedstawiciel ds. WPZiB, doświadczony wcześniejszy sekretarz generalny NATO, przygotował pierwszą strategię bezpieczeństwa UE i doprowadził do jej przyjęcia przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 roku³. Był to ważny merytorycznie krok w kierunku konsolidacji polityki zewnętrznej Unii Europejskiej⁴. Dokonajmy zatem przeglądu głównych treści tego dokumentu.

1.1. Główne treści strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r.

Dokument rozpoczyna się konstatacją, że Europa nigdy dotąd nie była w tak dobrej kondycji, tak bezpieczna i wolna, jak obecnie. Po pełnej przemocy pierwszej połowie XX wieku nastąpił bezprecedensowy w historii Europy okres pokoju i stabilności.

² *Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei)*, art. 13. [online] <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/tue-skonsolidowany.pdf>

³ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie: Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [online] <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf>

⁴ Omówienie szerszego tła kształtowania się europejskiej polityki i strategii bezpieczeństwa po II wojnie światowej zob.: R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa, „Polska w Europie”*, 2004, nr 2, s. 9–28.

Wskazuje się, że centralną rolę w tym odegrało utworzenie Unii Europejskiej. To ona zmieniła relacje między państwami europejskimi i życie obywateli tych państw. Proces sukcesywnego poszerzania Unii Europejskiej czyni realną wizję Europy jako kontynentu zjednoczonego i pokojowego. Strategia podkreśla, że rozwijająca się Unia Europejska – jako grupa 25 państw z ponad 450 milionami ludności i 1/4 światowego produktu narodowego brutto oraz z szerokim zestawem instrumentów będących w jej dyspozycji – jest podmiotem (aktorem) w skali globalnej. Z tego względu Europa powinna być gotowa wziąć na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz za budowanie lepszego świata.

Opierając się na takich generalnych założeniach wyjściowych w kolejnych trzech częściach dokumentu omawia się środowisko bezpieczeństwa, z uwzględnieniem globalnych wyzwań i najważniejszych zagrożeń, oraz cele strategiczne i wynikające z nich implikacje dla Europy. Przez cały dokument przewija się teza, że bezpieczeństwo jest pierwszym i koniecznym warunkiem rozwoju Europy.

Oceniając **środowisko bezpieczeństwa**, podkreśla się pozytywne i negatywne skutki otwartości i poszerzonej współpracy międzynarodowej, w której ponadto w coraz większym stopniu uczestniczą organizacje pozarządowe. Bezpieczeństwo zostało uznane za konieczny warunek rozwoju.

Co do kluczowych zagrożeń stwierdza się na wstępie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Zamiast tego Europa stoi w obliczu zagrożeń bardziej zróżnicowanych, mniej widocznych i trudniej przewidywalnych. Zalicza się do nich: terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowaną.

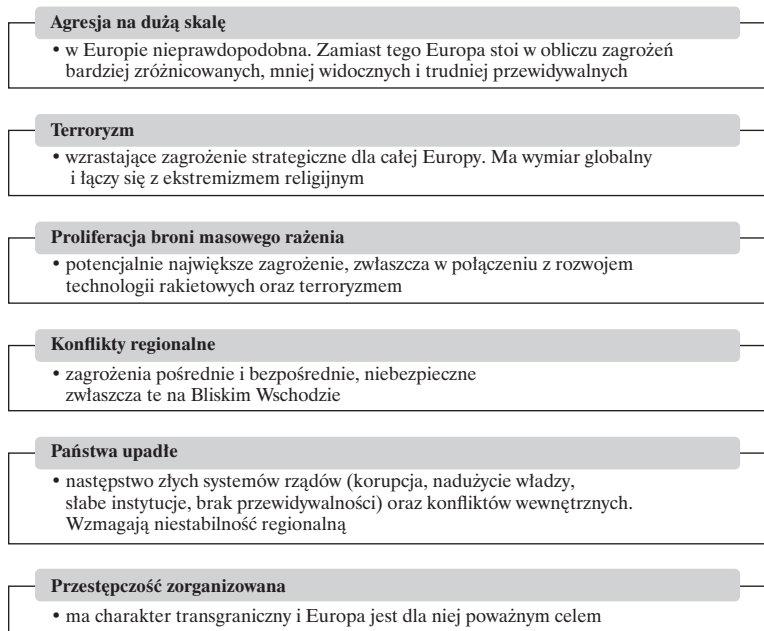
Przechodząc do **celów strategicznych**, strategia konstatuje, że współczesny świat oferuje zarówno pomyślne perspektywy, jak i bardzo niebezpieczną przyszłość. Z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego strategia proponuje trzy podstawowe cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom; budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie; wzmocnienie ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie.

Zwalczanie zagrożeń musi uwzględniać, że w erze globalizacji przestępczość odległe zagrożenia mogą okazać się równie niebezpieczne, jak te w bezpośrednim sąsiedztwie. Tradycyjna koncepcja samoobrony wywodziła się z uwzględniania niebezpieczeństwa inwazji na terytorium państwa. W stosunku do nowych zagrożeń pierwsza linia obrony będzie często musiała być poza własnymi granicami. Nowe zagrożenia są dynamiczne. Oznacza to, że Unia Europejska musi być gotowa do działania jeszcze nim pojawi się kryzys. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

Drugi cel strategiczny Unii Europejskiej to **budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie**. W europejskim interesie leży, aby państwa sąsiednie były bezpieczne i spokojne. Ponieważ poszerzająca się Unia Europejska przybliżyła się do rejonów niespokojnych, przeto ważne jest aktywne wspieranie kształtowania się sprawnie rządzonych państw w Europie Wschodniej i na obrzeżach Morza Śródziemnego.

Rysunek 1

Zagrożenia według strategii bezpieczeństwa UE z 2003 r.



Źródło: opracowanie własne.

W erze globalizacji bezpieczeństwo Europy w coraz większym stopniu zależy od **efektywnego systemu multilateralnego**. Wzmacnianie społeczności międzynarodowej, rozwój dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz ładu międzynarodowego opartego na prawie – to cele Unii Europejskiej. W strategii podkreśla się, że jednym z kluczowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Mają one nie tylko bilateralny charakter, ale wzmacniają społeczność międzynarodową jako całość. Istotnym wyrazem tych stosunków jest NATO. Najlepszą ochroną dla bezpieczeństwa europejskiego jest świat dobrze rządzonych państw demokratycznych.

Dlatego najefektywniejszymi sposobami wzmocnienia ładu międzynarodowego jest promowanie dobrej władzy, wspieranie reform społecznych i politycznych, zwalczanie korupcji i nadużyć władzy, ustanawianie rządów prawa oraz ochrona praw człowieka.

Mówiąc o **implikacjach politycznych dla Europy** konstatuje się, że Unia Europejska, aby w pełni wykorzystać swój potencjał, musi być jeszcze bardziej aktywna, spójna wewnętrznie, musi dysponować lepszymi zdolnościami. I musi współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi (rysunek 2).

Rysunek 2

Warunki skuteczności strategicznej: wymagania wobec UE

<p>Aktywność:</p> <p>dotyczy pełnego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, włączając w to działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne oraz handlowe i rozwojowe (rozwoju ekonomicznego). Konieczne jest rozwijanie takiej kultury strategicznej, która będzie sprzyjać podejmowaniu zawczasu szybkich, i gdyby to okazało się niezbędne, zdecydowanych i silnych interwencji</p>	<p>Spójność:</p> <p>To sedno WPZiB oraz EPBiO (silniejsi są ci, którzy działają razem). Wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, handlu i ochrony środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu ważna jest jedność kierowania. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych i wewnętrznych oraz w sferze sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością.</p>
<p>Wymagania wobec UE jako skutecznego podmiotu strategicznego</p>	
<p>Kooperatywność:</p> <p>Tylko niewiele problemów, jeśli w ogóle, może być dzisiaj rozwiązanych w pojedynkę. Zagrożenia są dzisiaj wspólne i odnoszą się także do naszych najbliższych partnerów. Dlatego współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Nic nie może zastąpić relacji transatlantyckich. Równocześnie UE powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją, które winny zmierzać w kierunku partnerstwa strategicznego.</p>	<p>Zdolność:</p> <p>Konieczne jest wydzielenie większych zasobów na obronę i efektywniejsze ich wykorzystanie dla transformowania sił zbrojnych, a także zwiększenie możliwości wykorzystywania środków cywilnych w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych. Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie myślenie kategoriami szerszych niż dotąd misji.</p>

Źródło: opracowanie własne.

W konkluzji podkreśla się, że współczesny świat jest nie tylko światem nowych zagrożeń, ale także światem nowych szans. Unia Europejska dysponuje wystarczającym potencjałem, aby wносить znaczący wkład zarówno w przeciwstawianie się zagrożeniom, jak i w ułatwianie wykorzystania szans. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska może mieć znaczenie o skali globalnej. Może wносить swój wkład w efektywny system multilateralny prowadzący do bardziej sprawiedliwego, bezpiecznego i zjednoczonego świata.

1.2. Wnioski z oceny strategii

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii, należy odnotować przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą więcej zamieszania niż porządku do ładu światowego. Dlatego zupełnie słusznie podejście globalne jest dosyć często i wyraźnie sygnalizowane w całym dokumencie.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, że zbyt kategorię i jednostronne jest stwierdzenie, iż agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są bardziej niż kiedyś zróżnicowane, mniej widoczne i mniej przewidywalne, w dużym stopniu asymetryczne.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Jest to bardzo istotna ocena i powinna być nawet jeszcze bardziej rozwinięta, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania. Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej z 2003 roku była w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych.

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich warunkach bowiem Europa może być łatwiej osiągnięta bronią masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiej obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w dalszych częściach założeń strategicznych. Jest to, moim zdaniem, pewna niekonsekwencja tego tekstu.

Do słabości strategii należy zaliczyć także zupełne pominięcie spraw bezpośredniej obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Chodzi tu zarówno o militarne,

jak i pozamilitarne kwestie, np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwrakietowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Zastanawia także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które na progu XXI wieku staje się coraz istotniejszą dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego.

W strategii z 2003 roku można zauważyć tendencję do zbliżenia się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już wówczas strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec bardziej poważnym problemom w przyszłości. Chociaż eksperci unijni starali się wykazywać różnice między strategią amerykańską i strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”, to wyraźnie zauważalne jest realne zbliżenie koncepcyjne.

Na tym tle zbyt słabo zaakcentowane zostały zasady współdziałania transatlantyckiego. Same deklaracje woli nie są wystarczające. Najwyraźniej wówczas nie było jeszcze jakiegoś poważnego pomysłu na wzmocnienie więzi transatlantyckich poprzez współdziałanie z NATO lub bezpośrednio stosunki UE – USA.

Praktyka strategiczna UE po przyjęciu strategii z 2003 roku nie na wiele się poprawiła, nie była zbyt efektywna. Sama strategia pozostała w istocie **manifestem polityczno-strategicznym**, bez instrumentów realizacyjnych. Dlatego jej małe znaczenie praktyczne. A środowisko bezpieczeństwa stawało się coraz bardziej wymagające. UE, podobnie jak NATO, przeszła niezbyt pomyślnie poważne testy zwłaszcza ze strony neoimperialnej polityki rosyjskiej. Były to – wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku oraz kryzys gazowy w styczniu 2009 roku. Coraz wyraźniejsza stawała się potrzeba doskonalenia zdolności UE w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym nowelizacji strategii⁵.

⁵ Zob. np. S. Koziej, R. Formuszewicz, *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 32, BBN, Warszawa 2014.

2. TRAKTAT LIZBOŃSKI JAKO IMPULS I SZANSA NOWELIZACJI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej były dyskusje w ramach prac nad Konstytucją dla Europy⁶ oraz ostateczne postanowienia przyjęte w 2007 roku w Traktacie z Lizbony⁷.

Unia Europejska w ujęciu traktatu lizbońskiego jest wyraźnie innym bytem niż pozostałe organizacje międzynarodowe (np. NATO, ONZ czy OBWE). Ma własną osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa narodowe wchodzące w jej skład. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równoległe z narodowymi państwami członkowskimi, podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej rozpoczniemy od zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Powinna ona pokrywać całe spektrum spraw na nią się składających, włącznie z możliwością zmierzania do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (wedle zasady *consensusu*). Oznacza to, że w praktyce Unia Europejska w tej dziedzinie jest jedynie potencjalnym, a nie realnym, samodzielnym podmiotem międzynarodowym. Może podjąć każdą, nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach, decyzję w każdej, nawet najważniejszej, sprawie, ale też może w ogóle nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska nawet w drobnej sprawie. Zasada jednomyślności powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie

⁶ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL>

⁷ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL>

zachowują pełną swobodę działania w każdym konkretnym przypadku i one każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Ustala ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje (działania) rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach, określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują niezbędnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, uzgadniają między sobą realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że Unia i jej członkowie winni działać wspólnie w duchu solidarności, jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, włącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednią na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie musi być spójna ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostaje podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przyszłości, wskazując, że CSDP powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśli by jednomyślnie taką decyzję podjęła Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych) oraz musi uwzględniać inne zobowiązania tych z kolei państw, które widzą swą wspólną obronę w ramach NATO (państw członkowskich NATO).

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu tylko przez część państw członkowskich w ramach tzw. rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa i Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy decydować będzie Rada UE, ale głosami tylko państw już w tej współpracy uczestniczących.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego. Jej szczególne zadania, to:

- a) udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- b) promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- c) proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- d) wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów

w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;

- e) udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych.

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają powyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie z myślą o najbardziej wymagających zadaniach mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada w głosowaniu większością zwykłą, ale z prawem głosu tylko państw już uczestniczących w tej współpracy. Każde z państw uczestniczących we współpracy może też zrezygnować, składając stosowne oświadczenie. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada UE jednomyślnie, ale również z prawem głosu tylko państw uczestniczących w tej współpracy.

Oznacza to, że – podobnie jak w przypadku rozszerzonej (wzmocnionej) współpracy – z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona odgrywać ważną rolę w integracji obronnej Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Te fundamenty traktatowe w połączeniu z wnioskami z praktyki strategicznej⁸, zmianą paradygmatu bezpieczeństwa europejskiego w wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę⁹, a także rozwijającej się debaty wewnątrz UE¹⁰, doprowadziły w sumie do uruchomienia prac nad nową strategią bezpieczeństwa UE.

⁸ Zob. np. wystąpienie Szefa BBN na konferencji „Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego” [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencji-Przyszlosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html>

⁹ S. Koziej, *Potrzeba upodmiotowienia Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, analiza przygotowana na pierwsze spotkanie przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego z państw UE*, 20 listopada 2014 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6120,Tekst-szefa-BBN-Potrzeba-upodmiotowienia-Unii-Europejskiej-w-dziedzinie-bezpiecz.html>

¹⁰ *Podsumowanie konferencji doradców ds. bezpieczeństwa i sekretarzy Rad Bezpieczeństwa Narodowego państw członkowskich UE* [online], <http://www.tvpparlament.pl/retransmisje-vod/inne/konferencja-prasowa-szefa-bbn-gen-stanislaw-a-koziej/17727894>

3. STRATEGIA GLOBALNA UE Z 2016 ROKU I JEJ WDRAŻANIE

Przyjęcie Strategii Globalnej w 2016 roku¹¹ było poważnym krokiem w rozwoju strategiczności UE. Dokument ten prezentuje w czterech rozdziałach misję UE w sferze bezpieczeństwa, zasady działań zewnętrznych UE, priorytety tych działań oraz sposoby zapewnienia ich realizacji¹². Pewną słabością przyjętej koncepcji jest zbyt powierzchowne potraktowanie oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa europejskiego, które to w wyniku konfrontacyjnej polityki rosyjskiej w ostatnim czasie uległo bardzo radykalnym zmianom¹³. Jedną z istotnych właściwości tego nowego środowiska bezpieczeństwa jest jego neozimnowojenny charakter¹⁴, co nie znalazło należytego odzwierciedlenia w treści strategii.

3.1. Treść strategii

Dokument w sposób klasyczny dla przygotowywania tego typu koncepcji¹⁵ rozpoczyna od określenia **misji strategicznej UE**, czyli jej celów, odwołując się do wyznawanych przez jej członków wspólnych wartości i interesów. Stara się przy tym pogodzić dwa podejścia: realizmu i liberalizmu, których wyrazem są interesy i wartości. W tym względzie strategia stwierdza:

„Nasze interesy i wartości idą ręką w rękę. Mamy interes w promowaniu naszych wartości w świecie. Jednocześnie nasze fundamentalne wartości są wmontowane w nasze interesy.

¹¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016 [online], <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>

¹² Szersze omówienie treści strategii – patrz: S. Koziej, *Strategia Globalna Unii Europejskiej jako koncepcyjny fundament bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 4, s. 185–212.

¹³ Na ten temat patrz np. S. Koziej, *Kwadryga zagrożeń i wyzwani dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa współczesnego świata, wymiar ekonomiczno-społeczny*, pod redakcją I. Oleksiewicz & K. Stępień, Wydawnictwo RAMBLER, 2016, s. 25–50.

¹⁴ S. Koziej, *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 05.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf

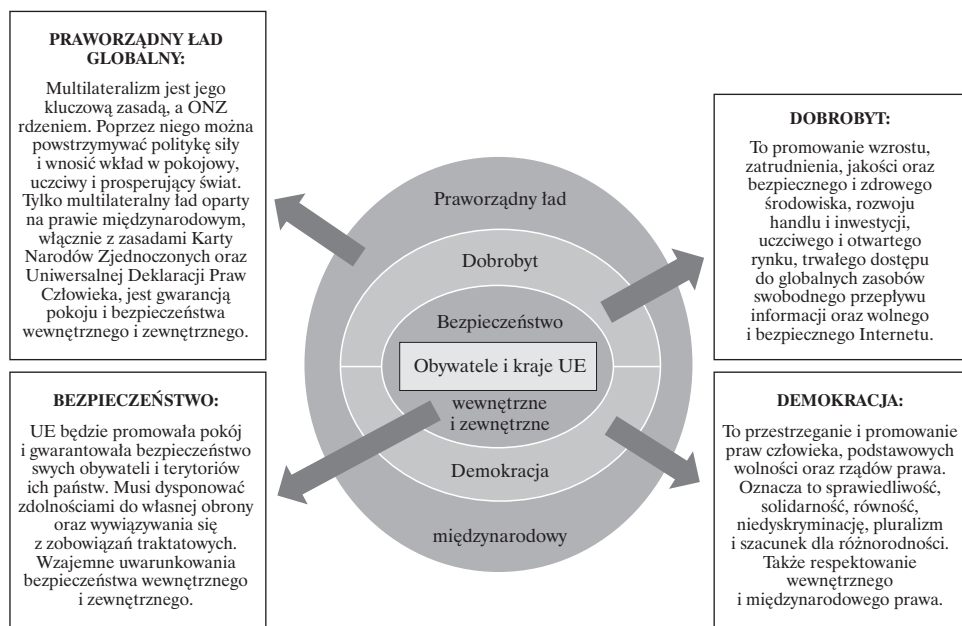
¹⁵ Patrz – *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf

Pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja i oparty na poszanowaniu zasad ład światowy są żywotnymi interesami determinującymi nasze zewnętrzne działania¹⁶.

Stosownie do tego założenia cała misja strategii w dziedzinie bezpieczeństwa sprowadza się do zapewniania obywatelom i państwom UE warunków do realizacji ich podstawowych interesów i wspólnych wartości, z uwzględnieniem czterech ich poziomów: bezpieczeństwo, dobrobyt, demokracja, praworządność. Jej podstawową treść prezentuje rysunek 3. Najogólniej rzecz biorąc wydaje się, że w tym całym pakiecie wciąż w zbyt małym stopniu uwzględnione są realne interesy państw członkowskich w stosunku do wartości. To wciąż przypomina bardziej liberalną, idealistyczną strategię z 2003 roku, niż potrzebną dziś strategię realistyczną w warunkach nowej zimnej wojny.

Rysunek 3

Misja UE według strategii z 2016 r.



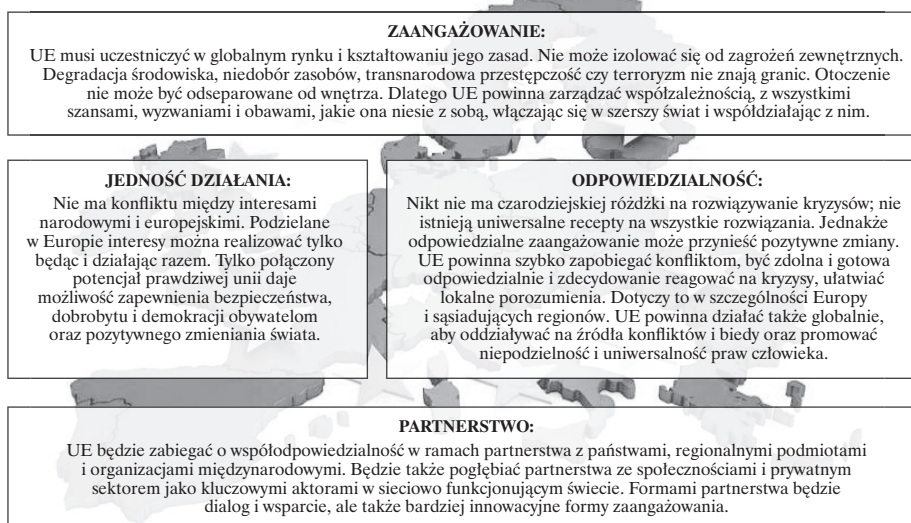
Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016, s. 13 [online], <http://europa.eu/global-strategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>

Definiując **zasady strategiczne** w działaniach zewnętrznych strategia poszukuje także złotego środka, tym razem między izolacjonizmem i prymitywnym interwencjonizmem, określając proponowane podejście pryncypialnym pragmatyzmem, czyli pragmatyzmem kierującym się jasnymi regułami. W rezultacie ustanawia cztery zasady strategiczne dla UE: jedność, zaangażowanie (aktywność), odpowiedzialność i partnerstwo (zob. rysunek 4).

Rysunek 4

Zasady działania UE



Źródło: opracowanie własne.

Wśród **priorytetów strategicznych** wymienia się: bezpieczeństwo, odporność państw i społeczeństw na wyzwania na flankach wschodniej i południowej, zintegrowane podejście do konfliktów i kryzysów, kooperatywne łądy regionalne, zarządzanie globalne dla XXI wieku. W zakresie *bezpieczeństwa* dobrze określono podstawowe obszary (kierunki) działań: bezpieczeństwo i obrona – które w dużym stopniu muszą być realizowane we współdziałaniu z NATO oraz – antyterroryzm, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne oraz komunikacja strategiczna (bezpieczeństwo informacyjne), w których akurat UE może być ważnym podmiotem kolektywnego działania państw europejskich. Podkreślić należy akcentowanie w strategii zintegrowanego podejścia do rozwiązywania konfliktów i kryzysów (swego rodzaju *comprehensive approach* +) obejmujące podejście wielowymiarowe, wielofazo-

we, wieloszczeblowe i wielostronne. Zakłada się, że z uwagi na współczesny charakter konfliktów i kryzysów w otoczeniu UE zakres inegracji musi być w przyszłości poszerzany¹⁷.

Dla zapewnienia sobie możliwości osiągnięcia wyznaczonych celów Unia Europejska musi być **podmiotem (systemem) bezpieczeństwa** charakteryzującym się trzema cechami: wiarygodnością, aktywnością (reaktywnością) i spójnością (jednolitością) (zob. rysunek 5). Aby taki skuteczny system budować strategia musi być konsekwentnie wdrażana. W tym celu ustanawia się system przeglądów jej realizacji oraz przygotowywania strategii sektorowych w ujęciu zarówno tematycznym¹⁸, jak i geograficznym. Zakłada się także uruchomienie, w razie potrzeby, kolejnego cyklu przygotowania nowej strategii.

Rysunek 5



Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ T. Tardy, *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), February 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_Integrated_Approach.pdf

¹⁸ Jedną z takich strategii powinna być m.in. strategia obronna. Zob. D. Keohane, Ch. Mölling, *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>

3.2. Wdrażanie strategii

Strategia Globalna wprowadziła istotne ożywienie do praktyki strategicznej UE¹⁹. Rozpoczął się intensywny proces jej wdrażania²⁰ obejmujący aktywność państw członkowskich i instytucji UE na trzech polach: politycznym (implementacja w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony koordynowana przez Wysoką Przedstawiciel ds. WPBiO); ekonomicznym (europejski plan działań na rzecz obronności realizowany przez Komisję Europejską) i międzynarodowym (realizacja przez wszystkie podmioty UE porozumienia o współpracy z NATO).

Najważniejszym dokumentem wdrożeniowym wobec strategii jest **Plan implementacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności**²¹. W jego ramach ustanowiono nowy poziom ambicji UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności w odniesieniu do trzech podstawowych zadań: a) reagowanie na zewnętrzne konflikty i kryzysy, b) budowanie zdolności partnerów, c) ochrona UE i jej obywateli. Zadania te zakłada się realizować w ścisłej współpracy z partnerami, zwłaszcza ONZ i NATO, z respektowaniem autonomii unijnego procesu decyzyjnego.

Reagowanie na zewnętrzne zagrożenia i kryzysy obejmuje pełne spektrum zadań wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w zakresie cywilnego i militarnego reagowania kryzysowego. Celem jest poszerzenie zdolności reagowania w ramach WPBiO we wszystkich fazach cyklu konfliktowego, włącznie z prewencją, aby promować pokój i bezpieczeństwo w ramach opartego na zasadach ładu globalnego spinanego przez ONZ. Ambicją UE jest to, aby być zdolną reagować zdecydowanymi i szybkimi działaniami w ramach całego spectrum zadań reagowania kryzysowego ujętych w artykule 43 Traktatu o UE.

¹⁹ Zob. np. *Implementation of the Common Security and Defence Policy European Parliament resolution of 23 November 2016 on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))* [online], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>

²⁰ *From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* [online], https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf

²¹ *Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/ oraz *European Defence Action Plan*, EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 30.11.2016 [online], <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

Budowanie zdolności partnerów jest celem misji/operacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony o zadaniach szkoleniowych, doradczych i/lub konsultacyjnych (mentoringowych) w sektorze bezpieczeństwa.

Ochrona UE i jej obywateli obejmuje takie zadania UE i państw członkowskich, jak ochrona sieci i infrastruktury krytycznej; bezpieczeństwo granic zewnętrznych, włącznie z budowaniem takich zdolności u swoich partnerów; ochrona cywilna i reagowanie na katastrofy; zapewnienie stabilnego dostępu i korzystania z przestrzeni globalnych (cyber, powietrzne, morskie, kosmiczne); przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym; cyberbezpieczeństwo; zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi i radykalizmowi²²; zwalczanie przemytu; budowanie zdolności radzenia sobie z nielegalną migracją; promowanie przestrzegania reżimów antyproliferacyjnych oraz zwalczanie nielegalnego handlu bronią i zorganizowanej przestępczości.

Wskazuje się na realizację tych priorytetów we współpracy z partnerami, ale także autonomicznie przez UE wtedy i tam, gdzie tylko będzie to konieczne.

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja bardziej wiążących zobowiązań w zakresie rozwoju zdolności i efektywności WPBiO w postaci *stałej współpracy strukturalnej* (PESCO), przewidzianej w art. 42.6 i 46 Traktatu Unii Europejskiej i Protokole 10. Proces prowadzący do ustanowienia PESCO w rezultacie głosowania większościowego jest otwarty dla wszystkich państw członkowskich, które wyrażą wolę podjęcia większych zobowiązań i konkretnych działań zgodnie z Protokołem 10²³.

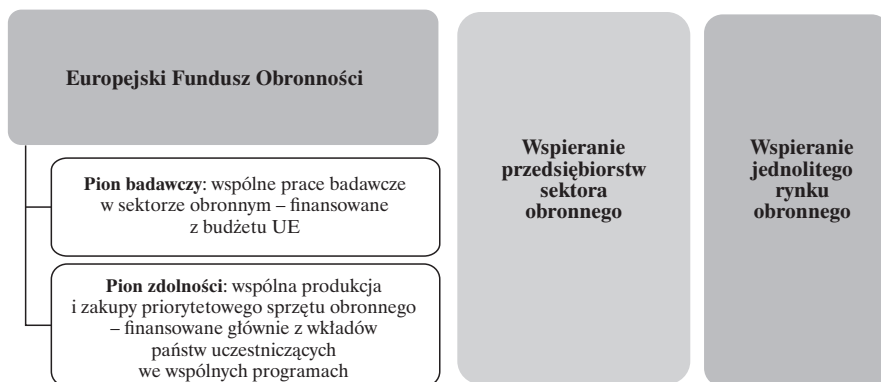
Drugim dokumentem dotyczącym wdrażania nowej strategii UE jest **Europejski plan działań na rzecz obronności** (*European Defence Action Plan*), który koncentruje się na zapewnianiu potrzebnych zdolności oraz wsparciu europejskiego przemysłu obronnego (rysunek 6).

²² Więcej na ten temat patrz np. S. Koziej, *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Portal gisreportsonline.com, 24.08.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>

²³ *European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/

Rysunek 6

Europejski plan działań na rzecz obronności



Źródło: opracowanie własne.

Jednym z najważniejszych filarów jest ustanowienie **Europejskiego Funduszu Obronności**, który obejmuje dwie oddzielne, ale komplementarne struktury („okna”) finansowania: „okno badawcze” dla fundowania realizowanych we współpracy projektów badawczych na szczeblu UE ujętych w wieloletnich ramach finansowych po 2020 roku oraz „okno zdolności” dla wsparcia wspólnego rozwoju zdolności obronnych powszechnie uzgodnionych przez państwa członkowskie, co z kolei byłoby finansowane z puli wkładów narodowych i, tam gdzie możliwe, wspierane z budżetu UE. Coraz bardziej skomplikowane technologie obronne czynią ten problem szczególnie istotnym²⁴.

Obok ustanowienia funduszu dla zapewnienia innowacyjności i konkurencyjności bazy przemysłowej oraz jej możliwości zaspokajania potrzeb w zakresie zdolności przewiduje się także zwrócić szczególną uwagę na promowanie dostępu do finansów dla SMEs i nietradycyjnych dostawców dla **wspierania inwestycji w sektorze obronnym**, a także **wzmocnienie jednolitego rynku obronnego**. Rada Europejska na swym posiedzeniu w czerwcu 2017 roku zaaprobowwała szybką implementację przygotowywanego Programu Rozwoju Europejskiego Przemysłu Obronnego (European Defence Industrial Development Programme)²⁵.

²⁴ Zob. np. A. Gilli, M. Gilli, *European defence cooperation in the second machine age*, EUISS, 26 April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_14_Defence_cooperation.pdf

²⁵ *European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/

Jednym z najważniejszych obszarów implementacji europejskiej strategii bezpieczeństwa jest wdrożenie **wspólnej deklaracji o współpracy z NATO**, która została przyjęta na szczycie NATO w Warszawie 8 lipca 2016 r.²⁶ W deklaracji wskazano na siedem strategicznie priorytetowych obszarów tej współpracy:

- Rozwijanie możliwości przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym zwiększania odporności, wspólnego analizowania, zapobiegania i wczesnego wykrywania przez wymianę informacji oraz współpracę w strategicznej komunikacji i reagowaniu.
- Poszerzenie i dostosowanie do potrzeb współpracy operacyjnej na morzu i w sprawach migracji przez zwiększenie wymiany ostrzeżeń co do sytuacji na morzu, jak również lepszą koordynację wzajemnego wzmocnienia działań na Morzu Śródziemnym i w innych rejonach.
- Poszerzenie koordynacji w zakresie cyberbezpieczeństwa i cyberobrony w kontekście zarówno misji i operacji, jak i ćwiczeń, edukacji i treningów.
- Rozwijanie spójnych, komplementarnych i interoperacyjnych zdolności obronnych państw członkowskich UE i NATO, jak również wielostronnych projektów.
- Stwarzanie warunków dla silniejszego przemysłu obronnego, większych badań obronnych i europejskiej oraz transatlantyckiej współpracy przemysłowej.
- Podwyższenie koordynacji w zakresie ćwiczeń, w tym hybrydowych, przez zorganizowanie w pierwszej kolejności równoległych i skoordynowanych ćwiczeń w latach 2017–2018.
- Budowanie zdolności obronnych i w zakresie bezpieczeństwa oraz promowanie odporności/żywołności partnerów na wschodzie i południu, w tym wzmocnienie ich możliwości morskich.

W grudniu 2016 r. NATO i UE zatwierdziły wspólnie przygotowane konkretne propozycje implementacyjne obejmujące ok. 40 różnych zadań²⁷. Obie organizacje pozytywnie oceniają ich realizację w swoim raporcie z czerwca 2017 roku²⁸.

²⁶ *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en

²⁷ *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en

²⁸ *Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14 June 2017 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/pdf/170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN_pdf/

W obliczu coraz bardziej złożonych zagrożeń i utrwalającej się nowej, hybrydowej zimnej wojny niewątpliwie systemowe współdziałanie UE i NATO staje się kluczowym warunkiem skuteczności Zachodu w dziedzinie bezpieczeństwa²⁹. Można postawić tezę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie swego rodzaju *Euroatlantyckiego Tandemu Bezpieczeństwa NATO – UE*³⁰.

Być może obecne wysiłki obu organizacji są początkiem drogi do takiego tandemu. Ale powinno się pójść zdecydowanie dalej niż obecne wspólne deklaracje o współpracy na wybranych tylko polach. Przede wszystkim należałoby bardziej klarownie i systemowo dokonać podziału ról między UE i NATO w sferze bezpieczeństwa tak, aby były one uzupełniające się, komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie takie same, o podobnych zadaniach – czyli generujące rywalizację. Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej, wojskowej).

W dziedzinie wojskowej np. podział ról między UE i NATO mógłby polegać na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział na „providera” i „usera”, który mógłby być tu zastosowany na poziomie polityczno-strategicznym).

Być może warunkiem koniecznym i pierwszym racjonalnym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa mogłoby być utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO – UE, jako wspólnego gremium składającego się z Rady Europejskiej i Rady Północnoatlantyckiej³¹.

Jestem przekonany, że taki sposób ułożenia perspektywicznych relacji między NATO i UE, oparty na zasadzie komplementarności, dzięki efektywności synergicznej z pewnością pozwoliłby na stworzenie prawdziwego euro-

²⁹ A. Ignaciuk, *NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, I–IV [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Ignaciuk.pdf; M. Wróblewska-Łysik, *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2016, I–IV [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf

³⁰ Zob. szerzej na ten temat – S. Koziej, *Euroatlantycki „tandem bezpieczeństwa”?*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), WSH, Radom 2009.

³¹ S. Koziej, *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, M. Pietraś, J. Olchowski (red.), UMCS, Lublin 2011.

atlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na nowe wyzwania, co prawda o ograniczonym zasięgu, ale o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby UE i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, bardzo zróżnicowanym środowisku strategicznym³².

Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więzami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania. To jest kierunek naszej sojuszniczej aktywności strategicznej jak najbardziej zgodny z polską racją stanu³³.

4. PRZYSZŁE SCENARIUSZE PRAKTYKI STRATEGICZNEJ UE

Do omówionego wyżej pakietu trzech pól wdrażania Strategii Globalnej (polityczne, ekonomiczne i międzynarodowe) należałoby dodać jeszcze pole strategiczne. Chodzi o **przygotowanie konkretnych strategii, planów i programów realizacyjnych**, w tym w pierwszej kolejności strategii sektorowych i geograficznych, o jakich mówi się w Strategii Globalnej. Jedną z takich strategii jest np. sukcesywnie rozwijana i implementowana³⁴ Strategia Bezpieczeństwa Morskiego UE z 2014 roku³⁵. Dużym wyzwaniem jest jednak potrzebne, choć nie wiadomo, czy możliwe w krótkim czasie, podjęcie prac nad Strategią Obronną UE (strategią CSDP). W interesującym studium z końca 2016 roku Daniel Keohane i Christian Mölling poddają pod rozważenie cztery opcje podej-

³² S. Koziej, *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>

³³ S. Koziej, *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, J.M. Fiszer, P. Olszewski (red. nauk.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

³⁴ *Council conclusions on Global Maritime Security*, Luxembourg, 19 June 2017 [online], <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-conclusions-maritime-security/>

³⁵ *European Union Maritime Security Strategy*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 24 June 2014; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>

ścia do przygotowania takiej strategii: konserwatywne (zachowawcze), kompleksowe, ambitne i realistyczne³⁶.

Podejście pierwsze – konserwatywne – oparte jest na uwzględnianiu istniejącej struktury UE i zakłada w zasadzie kontynuację klasycznej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako systemu zarządzania kryzysowego. Podejście kompleksowe za punkt wyjścia przyjmuje ocenę zagrożeń i ryzyk dla bezpieczeństwa europejskiego i sugeruje poszerzenie zainteresowania strategicznego Unii Europejskiej poza kwestie obronne, w tym także dotyczące uniwersalnych wartości, norm i dóbr globalnych, co wymagałoby budowy nowych środków i instrumentów, a także istotnych zmian instytucjonalnych. Podejście ambitne wychodzi z potrzeby kierowania się interesami (misją Unii Europejskiej) i postuluje poszerzenie obecnych głównych celów, zadań i zdolności, w tym m.in. dotyczących wydatków obronnych, cyberbezpieczeństwa, wkładu we wspólne z NATO odstraszenie strategiczne, czy też zdolności do samodzielnego prowadzenia zewnętrznych operacji wojskowych. Podejście realistyczne postuluje oparcie się na posiadanych i możliwych w przyszłości zdolnościach państw członkowskich i na tej podstawie określenie w jakich sytuacjach i w jaki sposób Unia Europejska może prowadzić operacje obronne, mając świadomość, że to będzie oznaczać obniżenie poziomu ambicji, a także rezygnację ze światowej roli UE.

Niezależnie od generalnej opcji podejścia do prac na strategią obronną ich punktem wyjścia powinno być zidentyfikowanie katalogu wspólnych i niesprzecznych interesów narodowych państw członkowskich, pozwalające określić realistyczną misję strategiczną UE w dziedzinie obronnej (w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony)³⁷. Ogólną ideę sugerowanego podejścia do tego kluczowego zadania prezentuje rysunek 7³⁸.

³⁶ D. Keohane, Ch Mölling, *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>

³⁷ Zob. S. Koziej, *The EU needs a security strategy based on common interests*, Geopolitical Information Service, February 9, 2016 [online], <http://geopolitical-info.com/en/defense-and-security/the-eu-needs-a-security-strategy-based-on-common-interests>

³⁸ Patrz: S. Koziej, *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa, 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf

Rysunek 7

Metoda określenia realistycznej misji strategicznej UE

Misja strategiczna UE – jako synteza interesów narodowych państw członkowskich

Interesy państw członkowskich
i stosunek do nich innych państw
(partnerów, sojuszników):

- Wspólne (akceptowane) – wszyscy są gotowi uczestniczyć we wsparciu ich realizacji (ubezpieczanie wspólnotowo);
- Niesprzeczne (tolerowane) – nikt nie zgłasza wobec nich sprzeciwu, ale też nie deklaruje z góry udziału w zabezpieczeniu ich realizacji (w razie potrzeby – koalicja *ad hoc*);

Katalog (pakiet) wspólnych
i niesprzecznych interesów
państw członkowskich,
czyli:
Misja UE
w dziedzinie bezpieczeństwa

- Sprzeczne (odrzucone) – nie uwzględniane we wspólnej misji bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne.

Oceniając wstępnie wdrażanie Strategii Globalnej, można stwierdzić, że w sferze zamiarów i planów działania te wyglądają obiecująco. UE wyraźnie się uaktywniła. Widać wolę stworzenia warunków, by UE w swej praktyce w dziedzinie bezpieczeństwa stała się zorganizowanym podmiotem strategicznym. Na ile to może być skuteczne? Jakie mogą być przyszłe scenariusze praktyki strategicznej UE?

Komisja Europejska z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich wydała Białą Księgę o przyszłości Europy³⁹, w której naszkicowano pięć następujących generalnych scenariuszy co do przyszłości UE:

- 1) *Pomyślna kontynuacja (Carrying On)* – UE koncentruje się na wprowadzeniu w życie agendy pozytywnych reform uzgodnionych i przyjętych w 2016 r. w Deklaracji Bratysławskiej⁴⁰;

³⁹ *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

⁴⁰ *Bratislava Declaration and Roadmap, European Council, Bratislava, 16 September 2016* [online], http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_en.pdf oraz http://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-Bratislava-declaration-and-roadmap_en16_pdf/

- 2) *Ograniczenie się tylko do jednolitego rynku (Nothing but the Single Market)* – w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie uzgodnić wspólnego stanowiska w coraz większej liczbie kwestii politycznych;
- 3) *Zróznicowana integracja (Those Who Want More Do More)* – UE funkcjonuje jak dzisiaj, ale pozwala państwom na to chętnym robić razem więcej (wzmocniona współpraca) w określonych dziedzinach, np. obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne, sprawy socjalne. Pojawia się jedna lub więcej „koalicji chętnych”;
- 4) *Skoncentrowana efektywność (Doing Less More Efficiently)* – UE koncentruje się na szybszym i efektywniejszym działaniu w wybranych obszarach, na nich skupia wysiłki i zasoby, nie troszcząc się zbytnio o te obszary, które nie dają dodatkowych wartości;
- 5) *Zwiększone wspólnotowe działanie (Doing Much More Together)* – państwa członkowskie decydują się na zwiększone przekazanie swoich sił, zasobów, uprawnień decyzyjnych na poziom wspólnotowy. Decyzje są uzgadniane i wdrażane szybciej na poziomie UE.

Biała Księga i ujęte w niej scenariusze są teoretyczno-koncepcyjnym wkładem Komisji Europejskiej do refleksji o przyszłości UE. W rozszerzeniu i konkretyzowaniu tych propozycji generalnych Komisja Europejska na początku czerwca 2017 roku wydała sygnowany przez dwoje jej wiceprezydentów – F. Mogherini i J. Katainena – *Reflection Paper on the Future of European Defence*⁴¹. Ujęto w nim trzy scenariusze zbudowania w ciągu dekady podstaw do utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Union). W zależności od woli politycznej państw członkowskich mogą to być:

- a) *kooperatywne bezpieczeństwo i obrona (Security and Defence Cooperation)* – opcja kontynuacyjna, dobrowolna współpraca między państwami członkowskimi według zasady *ad hoc*, zależnie od potrzeby i sytuacji, z niewielką rolą struktur unijnych,
- b) *wzajemne (częściowo wspólne, dzielone) bezpieczeństwo i obrona (Shared Security and Defence)* – zwiększona odpowiedzialność finansowa i operacyjna za wzajemne bezpieczeństwo, częściowe przekazanie przez państwa członkowskie niektórych kompetencji strukturom unijnym, zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń niemilitarnych (terroryzm, cyberzagrożenia...), bardziej systematyczna, zawczasu planowana, a nie tylko *ad hoc*, współpraca państw członkowskich, zwłaszcza w sektorze przemysłów obronnych,

⁴¹ *Reflection Paper on the Future of European Defence*, European Commission COM(2017) 315 of 7 June 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en_1.pdf

c) *wspólna obrona i bezpieczeństwo* (Common Defence and Security) – pogłębiona współpraca i integracja, synchronizacja planowania obronnego, solidarność i wzajemne wsparcie jako norma we wspólnocie, poszerzony zakres wspólnych programów zbrojeniowych, zwłaszcza w najbardziej wymagających technologicznie dziedzinach, tworzenie wspólnych formacji wojskowych o operacyjnej gotowości do użycia, komplementarne uzupełnianie się z NATO w realizacji zadań obronnych.

Powyższe opcje są w istocie raczej decyzyjnymi elementami (stopniami, krokami) jednego programu: zmierzania wszystkich państw członkowskich do budowy Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Składają się tak naprawdę na jeden pożądaný, korzystny megascenariusz. Ale przecież należy brać pod uwagę także możliwość innego, niekorzystnego, niepożądanego megascenariusza, gdy jednakowej zgody wszystkich na sposób działania nie będzie i nastąpi podział UE na różne kręgi integracyjne (o różnym tempie integracji) w dziedzinie bezpieczeństwa: zintegrowane centrum i luźno z nim związane peryferia. Jak miałyby funkcjonować w sferze bezpieczeństwa taka UE? W ramach takiego negatywnego scenariusza można wyróżnić co najmniej dwie opcje.

UE różnych prędkości w dziedzinie bezpieczeństwa byłaby jakąś trudno wyobrażalną „polityczną i strategiczną hybrydą”. Można jednak zakładać, że i w takich warunkach, gdy różne kręgi (subpodmioty UE) byłyby zupełnie autonomiczne, z odrębnymi, nawet sprzecznymi procedurami, udałoby się UE wypracować jakieś mechanizmy kooperacji, zapewniające minimum wspólnego działania na rzecz bezpieczeństwa. Taka struktura bezpieczeństwa przypominałaby trochę model atomu: twarde jądro i swobodne elektrony, trzymane na orbitach UE siłą atrakcyjności tego jądra, ale odciągane od niego wolą niezależności. Mielibyśmy wtedy do czynienia ze scenariuszem *niezrównoważonego (zintegrowanego i zdeintegrowanego) bezpieczeństwa i obrony UE*.

Wydaje się jednak, że taka UE raczej długo by nie potrwiała i wcześniej czy później rozpadła się na odrębne podmioty międzynarodowe. To scenariusz *załamania się bezpieczeństwa europejskiego*. Niestety, na rzecz takiego scenariusza działają dzisiaj chyba bezwiednie niektóre kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym na swoje nieszczęście także Polska. Wyrazem tego jest stawianie jako alternatywnych do integracji europejskiej zupełnych mirażów polityczno-strategiczných w postaci np. tzw. Międzymorza lub Trójmorza. Ryzykiem w postaci przyspieszenia rozpadu UE jest liczenie na ewentualność wsparcia takiej fatamorgany polityczno-strategicznęj przez USA.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska przeszła długą drogę w stopniowym, choć powolnym rozwijaniu się jako strategiczny podmiot w dziedzinie bezpieczeństwa. Jej unikatowy charakter pozwalał do tej pory znajdować wyjścia z wielu trudnych sytuacji. Można więc zakładać, że poradzi sobie i w dzisiejszych warunkach, mimo ... brexitu, kryzysu migracyjnego, presji terrorystycznej, ryzyk w relacjach transatlantyckich czy też wyzwań i zagrożeń zewnętrznych, w tym na południowej flance, a zwłaszcza, mimo nowej, hybrydowej zimnej wojny narzuconej Zachodowi przez Rosję⁴². Wydaje się zatem, że najgorszy scenariusz, jakim byłoby załamanie się bezpieczeństwa europejskiego, jest najmniej prawdopodobny.

Podsumowując, można postawić tezę, że w nadchodzących latach Unia Europejska, zgodnie z ambitnymi planami naszkicowanymi w deklaracji rzymskiej z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich⁴³, bez presji wychodzącej z niej Wielkiej Brytanii, będzie miała nieco większą przestrzeń do rozwijania swojej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach wdrażania Strategii Globalnej z 2016 roku. Ale jednocześnie brexit może być „ostrzegaczem” przed zbyt silnym dążeniem do integracji w sprawach bezpieczeństwa jako przykład dla tych sceptycznych. Oczywiście także z wielu innych względów (turbulencje integracyjne wewnątrz UE) ten proces wcale nie będzie łatwiejszy, niż do tej pory. Jednak wystartował i konkretyzacja zadań ujętych w Strategii Globalnej powoli idzie naprzód.

I na koniec: Polska powinna być zainteresowana jak najpełniejszym udziałem w realizacji wszystkich tych przedsięwzięć, gdyż polityka bezpieczeństwa i obronności UE to jeden z trzech – obok NATO i partnerstwa z USA – podstawowych zewnętrznych filarów wspierających nasze bezpieczeństwo.

⁴² S. Koziej, *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal Geopolitical Intelligence Services, 6 September 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>; S. Koziej, *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pulaski Policy Papers”, nr 19/17, Warszawa 21.09.2017 r. [online], http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/09/Wnioski-z-ZAPAD-Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf

⁴³ *Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej*, Rzym 25 marca 2017 r. [online], http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/

BIBLIOGRAFIA

- Bezpieczna Europa w lepszym świecie: Europejska Strategia Bezpieczeństwa* [online], <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ES-SIPL.pdf>
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP*, BBN, Warszawa 2013, s. 20 [online], http://www.spbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf
- Bratislava Declaration and Roadmap, European Council, Bratislava, 16 September 2016* [online], http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_en.pdf oraz http://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/pdf/160916-Bratislava-declaration-and-roadmap_en16_pdf/
- Council conclusions on Global Maritime Security*, Luxembourg, 19 June 2017 [online], <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19-conclusions-maritime-security/>
- Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej*, Rzym 25 marca 2017 r. [online], http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/03/25-rome-declaration_pdf/
- European Council meeting (22 and 23 June 2017) – Conclusions*, Brussels, 23 June 2017, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23-euco-conclusions_pdf/
- European Union Maritime Security Strategy*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels 24 June 2014; <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- From Shared Vision to Common Action: Implementing the EU Global Strategy Year 1* [online], https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/full_brochure_year_1.pdf
- Gilli A., Gilli M., *European defence cooperation in the second machine age*, EUISS, 26 April 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_14_Defence_cooperation.pdf
- Ignaciuk A., *NATO i UE wobec zagrożeń hybrydowych – nowe otwarcie we wzajemnej współpracy?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr I–IV, BBN, Warszawa 2016 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Ignaciuk.pdf
- Implementation of the Common Security and Defence Policy European Parliament resolution of 23 November 2016 on the implementation of the Common Security and Defence Policy (based on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Common Foreign and Security Policy) (2016/2067(INI))*

- [online], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0440+0+DOC+PDF+V0//EN>
- Implementation Plan on Security and Defence*, Council of the European Union, Brussels, 14 November 2016 [online], http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Implementation-plan-on-security-and-defence_pdf/
- European Defence Action Plan*, EUROPEAN COMMISSION, Brussels 30.11.2016 [online], <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>
- Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en
- Keohane D., Mölling Ch., *Conservative, Comprehensive, Ambitious, or Realistic? Assessing EU Defense Strategy Approaches* [online], <http://www.gmfus.org/file/9051/download>
- Koziej S., *Euroatlantycki „tandem bezpieczeństwa”?*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*, P. Olszewski, T. Kapuśniak, W. Lizak (red.), WSH, Radom 2009.
- Koziej S., Formuszewicz R., *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 32, BBN, Warszawa 2014
- Koziej S., *Główne wyzwania strategiczne wobec NATO*, [w:] *NATO w pozimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, M. Pietraś, J. Olchowski (red.), UMCS, Lublin 2011.
- Koziej S., *Hybrydowa zimna wojna w Europie*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Fundacja im. K. Pułaskiego, Warszawa 05.09.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_20_16.pdf
- Koziej S., *Kwadruga zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] *Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa współczesnego świata, wymiar ekonomiczno-społeczny*, pod red. I. Oleksiewicz & K. Stępień, Wydawnictwo RAMBLER, 2016, s. 25–50.
- Koziej S., *NATO i UE: dwa euroatlantyckie filary bezpieczeństwa Polski*, [w:] *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, J.M. Fiszer, P. Olszewski (red. nauk.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Koziej S., *Potrzeba upodmiotowienia Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, analiza przygotowana na pierwsze spotkanie przedstawicieli wysokiego szczebla odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa narodowego z państw UE*,

- 20 listopada 2014 r. [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6120, Tekst-szefa-BBN-Potrzeba-upodmiotowienia-Unii-Europejskiej-w-dziedzinie-bezpiecz.html>
- Koziej S., *Przed czerwcowym szczytem UE w sprawie WPBiO – Europa potrzebuje jakościowo nowej strategii bezpieczeństwa*, „Pułaski Policy Papers, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, Warszawa 16.03.2016 r. [online], http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_09_16.pdf
- Koziej S., *Russia writes new rules for post-Cold War rivalry with NATO*, Portal Geopolitical Intelligence Services, September 6, 2017 [online], <https://www.gisreportsonline.com/russia-writes-new-rules-for-post-cold-war-rivalry-with-nato,defense,2315,report.html>
- Koziej S., *Strategia Globalna Unii Europejskiej jako koncepcyjny fundament bezpieczeństwa europejskiego*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2017, nr 4.
- Koziej S., *Strategiczne wnioski z manewrów Zapad 2017: budowa przez Rosję „bezpiecznika” w neozimnowojennej grze z Zachodem*, „Pułaski Policy Papers”, nr 19/17, Warszawa 21.09.2017 r. [online], http://koziej.pl/wp-content/uploads/2017/09/Wnioski-z-ZAPAD-Pulaski_Policy_Papers_Nr_19_17.pdf
- Koziej S., *Terrorism in Europe and the clash of civilizations*, Portal Geopolitical Intelligence Services, August 24, 2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/terrorism-in-europe-and-the-clash-of-civilizations,defense,1963.html>
- Koziej S., *The EU needs a security strategy based on common interests*, Portal Geopolitical Intelligence Service, February 9, 2016 [online], <http://geopolitical-info.com/en/defense-and-security/the-eu-needs-a-security-strategy-based-on-common-interests>
- Koziej S., *Next step for EU and NATO: a security tandem*, Geopolitical Intelligence Services, 14.12.2016 [online], <https://www.gisreportsonline.com/next-step-for-eu-and-nato-a-security-tandem,defense,2076.html>
- Kuźniar R., *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie”, 2004, nr 2.
- Podsumowanie konferencji doradców ds. bezpieczeństwa i sekretarzy Rad Bezpieczeństwa Narodowego państw członkowskich UE* [online], <http://www.tvparlament.pl/retransmisje-vod/inne/konferencja-prasowa-szefa-bbn-gen-stanislaw-koziejja/17727894>
- Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016*, 14 June 2017 [online],

- http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/pdf/170614-Joint-progress-report-EU-NATO-EN_pdf/
- Reflection Paper on the Future of European Defence*, European Commission COM(2017) 315 of 7 June 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en_1.pdf
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016 [online], <http://europa.eu/globalstrategy/en/file/441/download?token=KVSh5tDI>
- Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization* [online], http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm?selectedLocale=en
- Tardy T., *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), February 2017 [online], http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_5_Integrated_Approach.pdf
- Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei)*, art. 13 [online] <http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2014/11/tue-skonsolidowany.pdf>
- Traktat o Unii Europejskiej*, art. J.1 [online] http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, Tom 47, 16 grudnia 2004 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=PL>
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008 r. [online], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL>
- White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017 [online], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
- Wróblewska-Łysik M., *Europejska Strategia Globalna a możliwości współpracy Unii Europejskiej z NATO po szczycie w Warszawie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr I–IV, BBN, Warszawa 2016 [online], https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/03/37-40_KBN_Wroblewska.pdf
- Wystąpienie Szefa BBN na konferencji „Przyszłość bezpieczeństwa europejskiego”* [online], <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5563,Wystapienie-Szefa-BBN-na-konferencji-Przyszosc-bezpieczenstwa-europejskiego.html>

EWOLUCJA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W ewolucji strategii bezpieczeństwa UE można wyróżnić cztery etapy: 1) okres „prestrategiczny” i przyjęcie pierwszej strategii w 2003 r.; 2) debatę nad Konstytucją UE i ostateczne przyjęcie regulacji dotyczących bezpieczeństwa i obrony w Traktacie Lizbońskim w 2008 r.; 3) przygotowanie i przyjęcie Strategii Globalnej UE w 2016 r.; 4) prace nad wdrażaniem Strategii Globalnej od 2016 r. Pierwsza strategia bezpieczeństwa z 2003 r. była raczej politycznym manifestem woli i ambicji UE w dziedzinie polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa niż klasyczną strategią. Brakowało w niej w szczególności wskazania środków i instrumentów do jej stosowania. Traktat z Lizbony stworzył niezbędną podstawę prawną do organizacji i prowadzenia wspólnej zewnętrznej polityki bezpieczeństwa i obrony w UE. Prace nad Strategią Globalną i jej przyjęcie w 2016 r. były reakcją UE na radykalne zmiany w środowisku bezpieczeństwa, zwłaszcza po zwrocie strategicznym Rosji w 2014 r., w tym po agresji na Ukrainę. Strategia ta uruchomiła praktykę polityczną i strategiczną UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Wdrażanie jej postanowień jest jednym z praktycznych elementów wychodzenia UE z wielowymiarowego kryzysu strategicznego, w którym znajdowała się w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, strategia, polityka, bezpieczeństwo, obrona

EUROPEAN UNION SECURITY STRATEGY EVOLUTION

Summary

The evolution of the EU security strategy can be divided into four stages: 1) the “pre-strategic” period and the adoption of the first strategy in 2003; 2) the debate on the EU Constitution and the final adoption of security and defence regulations in the Treaty of Lisbon in 2008; 3) preparation and adoption of the EU Global Strategy in 2016; 4) work on the implementation of the Global Strategy of 2016. The first security strategy of 2003 was a political manifesto of the will and ambition of the EU in the field of external policy and security rather than a classic strategy. In particular, it lacked the indication of means and instruments for its application. The Treaty of Lisbon has

created the necessary legal basis for the organization and conduct of a common external security and defence policy in the EU. Work on the Global Strategy and its adoption in 2016 was the EU's reaction to radical changes in the security environment, especially after Russia's strategic turn in 2014, including after the aggression against Ukraine. This strategy has launched the EU's political and strategic practice in the field of security and defence. The implementation of its provisions is one of the practical elements of the EU's exit from the multidimensional strategic crisis in which it was in recent years.

Key words: European Union, strategy, policy, security, defence

ЭВОЛЮЦИЯ СТРАТЕГИИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

В процессе эволюции формирования стратегии безопасности ЕС можно выделить четыре этапа: 1) «предстратегический» период и принятие первой стратегии в 2003 году; 2) дебаты о Конституции ЕС и окончательное принятие принципов, касающихся безопасности и обороны в Лиссабонском договоре в 2008 году; 3) подготовка и принятие Глобальной стратегии ЕС в 2016 году; 4) действия по внедрению Глобальной стратегии с 2016 года. Первая стратегия безопасности 2003 года оказалась в большей степени политическим манифестом воли и амбиций ЕС в области внешней политики и безопасности, чем классической стратегией. В ней, в частности, отсутствовало определение средств и инструментов, необходимых для ее применения. Лиссабонский договор создал необходимую правовую основу для организации и проведения совместной внешней политики безопасности и обороны в ЕС. Работа над Глобальной стратегией и ее принятие в 2016 году были реакцией ЕС на радикальные изменения в сфере безопасности, прежде всего после стратегического поворота России в 2014 году, в частности, после агрессивного вмешательства на территории Украины. Данная стратегия положила начало политической и стратегической практике ЕС в сфере безопасности и обороны. Реализация ее положений является одним из практических элементов выхода ЕС из многомерного стратегического кризиса, в котором он находился в последние годы.

Ключевые слова: Европейский Союз, стратегия, политика безопасности, оборона

Cytuj jako:

Koziej S., *Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 2(61), s. 197–230. DOI: 10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej

Cite as:

Koziej, S. (2018) ‘Ewolucja strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej’ [‘European Union security strategy evolution’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2(61), 197–230. DOI:10.26399/meip.2(61).2018.23/s.koziej