

LUIZA WOJNICZ

Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0003-4685-3984

DOI : 10.14746/rie.2018.12.24

Integracja państw Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w świetle Brexitu

Wprowadzenie

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (UE) spowoduje istotną zmianę we współpracy państw członkowskich UE w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Zmiany, które już zachodzą, polegają po pierwsze, na rewitalizacji dotychczasowej formuły funkcjonowania WPBiO i dostosowywania jej do nowej sytuacji związanej z zagrożeniami i z bardziej zdecydowanym podejściem UE, a po drugie, na główny plan wysuwają się państwa, które aspirują do bycia nowym motorem napędowym dla integracji w dziedzinie obrony. I po trzecie, Brexit obnaża prawdziwe oblicze integracji państw członkowskich UE w ramach WPBiO.

Bez wątpienia, Wielka Brytania odrywała ważną rolę w ramach WPBiO od samego początku, chociażby z racji posiadania najnowocześniejszych sił zbrojnych i zaangażowania w operacje wojskowe. Podpisane przez nią i Francję porozumienie z Saint Malo z 1998 r., którego celem było stworzenie autonomicznej, ogólnounijnej polityki obronnej, stworzyło podwaliny do rozpoczęcia współpracy w dziedzinie obronności i stało się swoistym fundamentem dla rozwoju tego obszaru. Z jednej strony, Francja, zwolenniczka poglądu „*Europe de la défense*”, wskazującego na zdecydowaną rolę Europy w obronie terytorialnej, jak i w zarządzaniu kryzysowym, a z drugiej, Wielka Brytania, która jako europejska potęga wojskowa była przekonana, że nie musi integrować swojej polityki obronnej w ramach WPBiO. Bo tak naprawdę nigdy nie zobowiązała się w pełni do realizacji założeń deklaracji w Saint Malo, a wręcz zawetowała kilka inicjatyw mających na celu pobudzenie tego obszaru polityki (Faelg, 2016, s. 1). Tego typu podejście wobec WPBiO wynika z logiki różnorodności (*logic of diversity*) w polityce obronnej. Termin ten został sformułowany przez Stanleya Hoffmana i zakłada, że unikalne światopoglądy państw członkowskich UE lub sytuacje narodowe, prowadzą do zróżnicowanego wachlarza polityk w tzw. *high politics* w polityce zagranicznej (Hoffman, 1996, s. 868). Zatem wkład Wielkiej Brytanii w unijne operacje wojskowe i misje cywilne (choć tu nieco mniejszy) był jednym z większych, szczególnie podczas wczesnych operacji wojskowych UE, takich jak w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (operacja Concordia), Bośni i Hercegowinie (EUFOR Althea), oraz podczas operacji antypirackich i morskich UE na Morzu Śródziemnym i u wybrzeży Rogu Afryki (EUNAVFOR Atalanta i Sophia). Z drugiej strony, brak chęci do zacieśniania współpracy sprawiał, że pewne ważne inicjatywy – z punktu widzenia europejskiej obrony – były po prostu blokowane przez rząd brytyjski. Od 2003 r. Wielka Brytania konsekwentnie sprzeciwiała się idei utworzenia stałej struktury dowodzenia w Brukseli, odpowiadającej za planowanie, mo-

onitorowanie i prowadzenie misji cywilnych i operacji wojskowych UE (Angelini, 2016, s. 1). Co prawda podczas nieformalnego szczytu francusko-brytyjsko-niemieckiego, we wrześniu 2003 r. w Berlinie, premier Blair zgodził się, aby UE miała zdolność planowania operacji wojskowych bez korzystania z zasobów NATO (pozwoliło to na osiągnięcie pewnego kompromisu i utworzenie niewielkiej komórki planowania przy Sztapie Wojskowym UE), jednak podczas prowadzenia operacji z udziałem środków NATO, planowanie wciąż miało być w gestii SHAPE. Oznaczało to, że nie wchodziło w grę istnienie równoległych struktur i funkcji (Kulesa, 2004, s. 1055).

W kolejnych latach, szczególnie w wyniku utworzenia w Wielkiej Brytanii rządu koalicyjnego (2010 r.), można było obserwować jej stopniowe wycofywanie się w przeciągu ostatnich lat ze współpracy w tym obszarze. Przekładało się to na redukcję brytyjskiego wkładu w WPBiO, a także blokowanie ściślejszej integracji wojskowej, nadal w zakresie utworzenia stałej współpracy strukturalnej, czy też wstrzymywanie rozwoju Europejskiej Agencji Obrony na rzecz inicjatyw dwustronnych (powrót do NATO), ściślejsza współpraca z Francją w oparciu o traktaty z 2010 r. (*Lancaster House Treaties*) w sprawie współpracy obronnej, potwierdzonych w listopadzie 2015 r. Bez wątpienia uniemożliwiałoby to prawidłowy i całkowity rozwój zdolności WPBiO. Jednak pomimo braku pogłębionej integracji Wielkiej Brytanii w zakresie współpracy obronnej, decyzja o opuszczeniu przez nią Wspólnoty oznacza utratę ważnego partnera w obszarze bezpieczeństwa, większościowego udziałowca i podmiot weta.

Brexit początkuje dyskusję nad przyszłością WPBiO, jej dalszym rozwojem, kształtem i rolą, jaką powinna ona odgrywać w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń w przestrzeni międzynarodowej, takich, jak chociażby terroryzm, kryzys migracyjny i inne. Dodatkowo zapisy Globalnej Strategii Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ogłoszonej przez Federikę Mogherini w czerwcu 2016 r., wskazują na konieczne zmiany, bardziej ambitne działania, polegające na przeciwdziałaniu kryzysom zewnętrznym, promowaniu odporności i przyjęcia zintegrowanego podejścia, dzięki czemu UE stanie się strategicznie niezależna, bardziej widoczna i reaktywna. To z kolei powoduje, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stoi w obliczu poważnych wyzwań, ponieważ cele sukcesywnie rozwijane na początku jej istnienia, od pewnego czasu zaczęły być nieco przestarzałe i nieaktualne. Brexit wymaga od państw członkowskich ponownego zdefiniowania koncepcji WPBiO i odświeżenia dyskusji na temat przyszłości tej polityki.

Celem niniejszego artykułu jest eksploracja inicjatyw państw Unii Europejskiej w ramach WPBiO po decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE przy jednoczesnym wykazaniu stopnia tendencji integracyjnych wśród państw członkowskich pod kątem dalszego tempa rozwoju tego obszaru.

Próby rewitalizacji i dostosowywania WPBiO do nowych zagrożeń – przed ogłoszeniem Brexitu

Obecna WPBiO opiera się na art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony. Jednak państwa członkowskie przez te wszystkie lata, nie były w stanie porozumieć się co do stosowania art. 42, w tym przepisów dotyczących potencjalnej armii UE. Utrudniło

to postępowanie na drodze do ściślejszej integracji w sferze obronnej UE (Black, Hall, Cox, Kepe, Silfversten, 2017, s. 72). Dlatego jeszcze w grudniu 2010 r. ministrowie obrony państw UE podkreślili, że będą wspólnie pracować nad sposobami zwiększania zdolności wojskowych UE oraz nad cywilno-wojskową synergią w ramach WPBiO i NATO. Nie bez znaczenia była także kwestia zwiększenia interoperacyjności na poziomie UE. W tym kontekście Niemcy i Szwecja przyjęły wspólny dokument zatytułowany: „Intensyfikacja współpracy wojskowej w Europie”, który odnosił się do wzmocnienia krajowych zdolności operacyjnych, w tym zwiększonej interoperacyjności, trwałości i wydajności (tj. harmonizacji wymogów wojskowych, badań naukowych, szkoleń, ćwiczeń, struktur i procedur dowodzenia czy kosztów operacyjnych). Konieczny był wówczas także podział ról i zadań pomiędzy państwami oraz w obszarze instytucjonalizacji WPBiO (Carta, 2011, s. 5).

Trzy lata później, tj. w grudniu 2013 r. Rada Europejska przeprowadziła kompleksową debatę na temat obronności. Uznano, że UE musi wziąć na siebie większą odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa i że WPBiO, o ile zwiększy się jej skuteczność, może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa europejskich obywateli oraz do umacniania pokoju i stabilności, nie tylko w sąsiedztwie UE, ale także na całym świecie. Za atut Unii Europejskiej w kontekście rozwijanej WPBiO uznano bez wątpienia kompleksowe podejście do zarządzania kryzysowego, przez które można rozumieć szeroki wachlarz unijnych polityk i narzędzi, które UE ma do zaoferowania w zakresie budowania pokoju i bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Zaproponowano wówczas zwiększenie efektywności tych całościowych działań. Ponadto poruszona została kwestia finansowania misji cywilnych i operacji wojskowych oraz konieczność poprawy zdolności do szybkiego reagowania, szybkiego rozmieszczania misji cywilnych, a także rozwój unijnych zdolności wojskowych w oparciu o jednolite zasady. W tym kontekście do głównych priorytetów zaliczono: zwiększenie skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO, poprzez wspomniane już wcześniej kompleksowe podejście (od dyplomacji, bezpieczeństwa i obronności po finanse, handel, rozwój i wymiar sprawiedliwości, szybkie i skuteczne rozmieszczanie unijnych misji cywilnych i operacji wojskowych, opracowanie ram dla polityki UE w zakresie cyberobrony oraz strategii w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Priorytetem stała się także intensyfikacja rozwoju zdolności wojskowych (w tym bezzałogowe systemy powietrzne, rozwijanie zdolności wielozadaniowych samolotów transportowo-tankujących, poprawa łączności satelitarnej i współpracy w ramach cyberprzestrzeni) oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego poprzez stworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (*Konkluzje*, 19–20 grudnia, 2013, s. 1–8). Jak widać, wyniki kompleksowej debaty na temat obronności wskazują, jak szerokie spektrum działań jest niezbędne do zrealizowania przez państwa członkowskie UE, aby WPBiO była w stanie sprostać współczesnym wyzwaniom. Intensyfikacja wspólnych działań, zacieśnianie integracji w tym obszarze wydaje się być kluczowe.

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa i jej wpływ na państwa członkowskie UE oraz niezadawalające wyniki w zakresie intensyfikowania współpracy w zakresie obronnej sprawiły, że w maju 2015 r. przyjęty został wspólny raport Wysokiej Przedstawicielki Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji Europejskiej dotyczący wpływu i zmian w globalnym środowisku oraz wynikających z tego wyzwań i możliwo-

ści dla Unii Europejskiej (*A joint HR/Commission report on the impact of changes in the global environment and the challenges and opportunities arising for the Union: 'The EU in a changing global environment – A more connected, contested and complex world'*). W dokumencie wskazuje się na konieczność łączenia i synergicznego współdziałania wymiaru wewnętrznego bezpieczeństwa z wymiarem zewnętrznym – jako jednej całości, bez którego dziś, w dobie zagrożeń terroryzmem, czy napływu migrantów, Unia Europejska nie będzie w stanie zbudować skutecznej obrony przed tymi, jak i innymi jeszcze zagrożeniami. Zostało również podkreślone, że WPBiO jako pionier kompleksowego podejścia (*comprehensive approach*), łączącego zasoby i dzielenie wspólnej odpowiedzialności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, jest doskonałym polem do zacieśniania integracji i budowania efektywnej polityki bezpieczeństwa UE. W dobie rozprzestrzeniających się zagrożeń i ich eskalacji, reakcja Unii Europejskiej powinna być bardziej proaktywna niż reaktywna, co oznacza łączenie wszystkich elementów, od wczesnego ostrzegania począwszy, poprzez zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami, aż po budowanie pokoju (Wojnicz, 2016, s. 406, Joint Communication, 2013, s. 2–3). Niezbędna jest także ściślejsza współpraca państw członkowskich UE.

W czerwcu 2015 r. Rada Europejska potwierdziła kontynuację prac nad skuteczniejszą WPBiO, szczególnie w zakresie rozwijania zdolności cywilnych i wojskowych, przy jednoczesnym wzmocnieniu sektora obronnego (*Konkluzje*, 25–26 czerwca 2015, s. 6). W konsekwencji tego spotkania Niemcy, po pierwsze, poparły wszystkie decyzje Rady Europejskiej w tym obszarze, a po drugie, uznały WPBiO za jeden z kluczowych filarów dla ich bezpieczeństwa, także w kontekście artykułowania niemieckich interesów strategicznych (Szubart, 2016, s. 2).

Zmieniająca się sytuacja w Europie i na świecie zaczęła być dotkliwa dla państw członkowskich UE: konflikt na Ukrainie i Syrii spowodowały napływającą do Europy, w tym państw UE, falę uchodźców, co z perspektywy bezpieczeństwa zaczęło oznaczać zupełnie nową sytuację. Oprócz daleko idących konsekwencji tych wydarzeń dla dotkniętych nimi państw i ich obywateli, wystrzył się brak skuteczności i spójności funkcjonowania Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki zagranicznej oraz obronnej. Państwa członkowskie okazały się niekonsekwentne w postawie zarówno wobec Rosji, o czym świadczył przedłużający się brak zgodności, co do skali nakładanych kolejnych sankcji oraz walki z tzw. Państwem Islamskim, jak i jednolitej polityki w sprawie uchodźców. Ponadto, specyfika podejmowania przez UE decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa opóźniła i skomplikowała reakcję UE na te wydarzenia. Kryzysy, zbiegające się w czasie z początkiem nowego cyklu instytucjonalnego Unii, wystawiły na próbę również jej odporność na zakłócenia zewnętrzne, jak i skuteczność działań wewnątrz organizacji. Nowe wyzwania stawiane ze strony środowiska międzynarodowego, wytworzyły presję na europejską politykę zagraniczną bezpieczeństwa wymagającą zmian unijnego *modus operandi* (Piskorska, 2015, s. 208). Dlatego przełomowym i jednocześnie strategicznym dokumentem, z perspektywy zmieniającego się otoczenia UE, oraz zmieniającego się podejścia tej organizacji do nowych wyzwań i zagrożeń, choć te zostały przedstawione dość marginalnie, jest Globalna Strategia Unii Europejskiej na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przyjęta przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. Jest to dokument, który w sposób kompleksowy odnosi się zarówno do zagrożeń międzynarodowych, podkreślając ich negatywny wpływ na państwa UE oraz po-

dejmując się w nim kwestie związane z zasadami, które powinny być stosowane podczas zwalczania tych zagrożeń. Przywódcy państw i rządów po raz kolejny podkreślili, że bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą – jak to określono – coraz bardziej splecione, co w rozumieniu tych słów ma oznaczać, że bezpieczeństwo wewnętrzne UE zależy od pokoju poza jej granicami. Wśród priorytetów przywódcy wskazują na pięć istotnych celów: 1) bezpieczeństwo UE – podkreślając, że globalna strategia zaczyna się w domu. Tu zaleca się intensyfikowanie działań w zakresie obronności; 2) odporność państw i społeczeństw na wschód i południe od UE – rozumiane jest to jako zacieśnianie współpracy, w tym także rozszerzanie granic UE. W tym miejscu podkreślona została siła normatywna (*normative power*), jaką UE dysponuje i która może się przyczynić do przyspieszenia transformacji w państwach skupionych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa; 3) zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych, czyli wprowadzenie kompleksowego podejścia (*comprehensive approach*) do konfliktów i kryzysów poprzez spójne stosowanie wszystkich polityk, jakimi dysponuje UE; 4) łady regionalne, czyli wspieranie współpracy regionalnej; 5) globalne rządzenie XXI wieku, inaczej działanie na rzecz porządku światowego opartego na prawie międzynarodowym (poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój, trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr itp.). Założono, że Unia Europejska będzie realizowała zalecenia nowej strategii w oparciu o takie zasady jak np. wiarygodność i elastyczność. Wiarygodna Unia to taka, która potrafi skutecznie reagować na kryzysy zewnętrzne i w pełni wykorzystuje pełen zakres zdolności obronnych ze wszystkimi dostępnymi mechanizmami (*Globalna Strategia*, 2016). A to oznacza konieczność łączenia siły miękkiej (*soft power*) z siłą twardą (*hard power*), także w ramach wspierania synergii WPBiO oraz zwiększania jej skuteczności (a tym samym UE) na arenie międzynarodowej. Michael E. Smith uważa, że UE, rozpoznając zagrożenia płynące z realistycznego świata, stawiające na siłę militarną, musi osiągnąć pełen zakres źródeł swojej potęgi, które mogą służyć realizacji jej interesów. Autor zalicza do nich właśnie (*soft power*) i (*hard power*). Należy przez to rozumieć siłę ekonomiczną (*economic power*), oznaczającą dostęp do rynku, pomoc finansową, ale także sankcje, siłę cywilną (*civilian power*), obejmującą dyplomację, misje rządów prawa, siłę moralną (*ethical power*), oznaczającą promowanie na arenie międzynarodowej praw człowieka, rządów prawa i demokracji, siłę atrakcyjności (*power of attraction*), oznaczającą inspirowanie perspektyw członkostwa lub służenie jako przykład dla innych, lekką siłę militarną (*light military power*), oznaczającą udział policji, sił żandarmerii oraz twardą siłę militarną (*hard military power*), oznaczającą siły powietrzne, lądowe i morskie (Smith, 2011, s. 147–148). UE jest w stanie wygenerować cały zakres możliwości kryjący się pod różnymi typami sił, pod warunkiem konsolidacji wśród wszystkich państw członkowskich.

Inicjatywy w zakresie zacieśniania i pogłębiania integracji w ramach WPBiO po decyzji o Brexicie – nowe tempo współpracy

O ile do roku 2016 mogliśmy obserwować pewnego rodzaju kryzys egzystencjonalny Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ograniczony zakres misji cywilnych i operacji wojskowych, czego głównym powodem było słabe zaangażowanie

się państw członkowskich, w tym wspomniane blokowanie inicjatyw w tym obszarze przez Wielką Brytanię), o tyle rok 2016 należy uznać za renesans tejże polityki.

Zaczynając od wskazania tendencji integracyjnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej należy wskazać na kilka istotnych inicjatyw w zakresie WPBiO, w których zdecydowany prym wiodą Niemcy wraz z Francją.

Wkrótce po brytyjskim referendum, państwa UE dość chętnie okazywały swoją jedność i znaczenie w odniesieniu do kwestii obronności i bezpieczeństwa, jednak jak już zostało wspomniane powyżej, szczególnie Niemcy i Francja wykazywały wyróżniającą się aktywność. Tuż po przedstawieniu przez Federikę Mogherini Globalnej Strategii, Niemcy wraz z Francją przedstawiły dwustronną propozycję wzmocnienia WPBiO (28 czerwca 2016 r.). W dokumencie zatytułowanym: „Silna Europa w świecie niepewności” (*A strong Europe in a world of uncertainties*), zwraca się uwagę na pogarszający się stan bezpieczeństwa i niespotykany dotąd poziom zagrożeń, szczególnie ze strony terroryzmu. Dlatego autorzy dokumentu zachęcają do badania pierwotnych przyczyn terroryzmu oraz do rozwijania europejskiej platformy wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania oraz przeciwdziałania radykalizacji postaw. Wskazują również na wspólne budowanie obszaru bezpieczeństwa opartego na solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w zakresie wspierania WPBiO. Ponadto zauważa się, że UE powinna więcej inwestować w zarządzanie kryzysowe i promowanie praw człowieka poprzez pomoc swoim partnerom i sąsiadom w rozwijaniu ich potencjału i struktur zarządzania. To wzmocniłoby ich odporność na sytuacje kryzysowe oraz pozwoliło na większe kontrolowanie pojawiających się kryzysów i zagrożeń terrorystycznych. Ponadto te dwa państwa zaproponowały swój zwiększony wkład w ochronę granic zewnętrznych (*A strong Europe*, 2016, s. 3–6). Propozycja Niemiec i Francji stanowiła próbę zbalansowania wagi zagrożeń płynących ze wschodu i południa Starego Kontynentu. W dokumencie podkreślono także konieczność zacieśnienia współpracy w ramach państw strefy euro. Wyrażono również poparcie dla działań służących adaptacji nowej Globalnej Strategii UE. Podkreślone zostały dotychczasowe sukcesy w ramach kolektywnej polityki zagranicznej UE, w tym porozumienie nuklearne z Iranem i wsparcie dla libijskiego Rządu Pojednania Narodowego (Szubart, 2016, s. 2–3). Był to niewątpliwie sygnał dla reszty państw członkowskich, że integracja w obszarze bezpieczeństwa i obrony musi zostać zacieśniona.

W kolejnych miesiącach inicjatywy ściślejszej integracji w ramach WPBiO pojawiają się ponownie ze strony Francji i Niemiec. Ministrowie obrony odpowiednio Niemiec i Francji, Ursula von der Leyen i Jean-Yves Le Drian, we wrześniu 2016 r. stwierdzili, że najwyższy czas wzmocnić solidarność i europejski potencjał w zakresie obrony, skuteczniejszej ochrony granic i obywateli UE oraz przyczyniania się do pokoju i stabilności w sąsiedztwie, a także, że reszta państw członkowskich musi pójść w kierunku kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w UE (Faleg, 2016, s. 1). W dokumencie zatytułowanym: „Ożywienie WPBiO – w stronę szerokiej, realistycznej i wiarygodnej obronności UE” i przedstawionym na spotkaniu ministrów obrony państw UE w Bratysławie (26 i 27 września 2016 r.), zawarte zostały konkretne propozycje o charakterze strategiczno-koncepcyjnym, mające na celu wzmocnienie WPBiO poprzez: przyśpieszenie implementacji decyzji Rady Europejskiej

z 2013 i 2016 r., zwiększenie operacyjnej efektywności WPBiO, rozwój wspólnych zdolności wojskowych (rewitalizacja koncepcji Grup Bojowych), wzmocnienie potencjału naukowo-badawczego w ramach europejskiego sektora obronnego, w tym Europejskiej Agencji Obrony (Szubart, 2016, s. 2–3).

Intensyfikacja działań niemiecko-francuskich w zakresie WPBiO przypadła do gustu Włochom, w następstwie czego te trzy państwa wydały wspólną deklarację¹, potwierdzającą ich zaangażowanie w europejską koncepcję rozwoju europejskiej obrony i tworzenie niezbędnych zobowiązań dla wspólnych operacji, zdolności militarnych i przemysłu, przyznając tym samym, że prawdziwy potencjał WPBiO nie został do tej pory wykorzystany. Włochy wspólnie z Hiszpanią poparły projekt Niemiec i Francji dotyczący utworzenia nowej siedziby wojskowej wraz z udostępnianiem swoich aktywów wojskowych (przedstawiony w Bratysławie). Poparcie to zostało wyrażone w odrębnym dokumencie z 11 października 2016 r. Inicjatywy te wskazują na chęć niektórych państw członkowskich UE do przesunięcia WPBiO w kierunku pogłębionej integracji. Silny francusko-włosko-niemiecki motor byłby najbezpieczniejszym i najbardziej zrównoważonym nowym przykładem, z uwagi na posiadane zasoby (potencjał wojskowy, znaczenie polityczne), niezbędne do przekonania innych państw członkowskich do pójścia w ich ślady. Francja i Włochy od dawna aktywnie promują WPBiO, natomiast Niemcy są w tym zakresie wciąż nowicjuszami. Wielu polityków broniło bardziej aktywnego przywództwa Niemiec w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa, a decydenci w Berlinie i Niemczech przekształcają się z potęgi cywilnej w kierunku podejmowania większej odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmuje to udział w operacjach wojskowych zgodnie z nową białą księgą w sprawie niemieckiej polityki bezpieczeństwa, wydaną 13 lipca 2016 r. Ta zmiana paradygmatu mogłaby być korzystna przy podziale kosztów i dzielenia wspólnej odpowiedzialności z innymi partnerami UE, zwłaszcza biorąc pod uwagę obecne ograniczenia, przed którymi stoją Niemcy, takie jak sprzeciw wewnętrzny wobec użycia siły. Z tych powodów kierunki niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zmieniły się w stronę odnowionej asertywności, przechodząc od wyobcowania do zaangażowania w integrację WPBiO (Faleg, 2016, s. 1). Z kolei włoskie propozycje zintensyfikowania współpracy dążą raczej do współpracy, ale w ramach wąskiej grupy państw UE, które faktycznie zainteresowane są pogłębianiem współpracy w ramach WPBiO.

Zatem zainteresowanie niemiecko-francuską inicjatywą wykazują głównie państwa południowej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego: wspomniane już Włochy oraz Hiszpania, Portugalia i Grecja. W ocenie państw Południa ostatni szczyt NATO w sposób priorytetowy uwzględnił przede wszystkim zagrożenia płynące ze wschodu kontynentu, pomijając wiele wyzwań generowanych w basenie Morza Śródziemnego, w tym zagrożenia o charakterze pozamilitarnym i asymetrycznym. Sprawia to, że państwa położone na południu kontynentu są żywotnie zainteresowane wzmocnieniem WPBiO i efektywną możliwością odpowiedzi na tzw. zagrożenia miękkie, w odróżnieniu od państw wschodniej flanki NATO, które opowiadają się za utrzymaniem głównej roli NATO i USA (Szubart, 2016, s. 3–4).

¹ Joint Declaration by the Chancellor of the Federal Republic of Germany, the President of the French Republic and the President of the Council of Ministers of the Italian Republic.

Dlatego w przypadku pozostałych państw Unii Europejskiej, nowe inicjatywy w zakresie WPBiO przyjmowane są albo z dużą ostrożnością, albo ze sporym poparciem. Wynika to z ograniczonych politycznych możliwości blokowania inicjatyw w tym obszarze, a z drugiej strony z chęci pozostania, mimo wszystko, w głównym nurcie integracji europejskiej. Dlatego np. Litwa, Łotwa i Estonia (choć ta nieco mniej) po decyzji o Brexicie z racji, że nie mogą już liczyć na wsparcie Wielkiej Brytanii w blokowaniu rozwoju WPBiO, nie chcą przeciwstawiać się najważniejszemu państwu UE, dążącemu do pogłębiania unijnej współpracy, a równocześnie są ich ważnymi sojusznikami w NATO. Jednak nie poparły stałej struktury dowodzenia misjami i operacjami, uważając, że nie ma potrzeby dublowania tego, co posiada i robi NATO (Besch, 2016, s. 5; Gotkowska, 2017, s. 1). Tym samym popierają zacieśnianie współpracy wojskowej w UE – pod warunkiem, że doprowadzi ona do wzrostu wydatków obronnych i podniesienia zdolności wojskowych oraz nie będzie duplikować funkcji NATO. Podobnie Szwecja, która popiera pogłębienie współpracy w ramach WPBiO (wspólny dokument z Niemcami o intensyfikacji współpracy wojskowej z 2010 r.), lecz bardziej z chęci pozostania w głównym nurcie integracji europejskiej. Finlandia z kolei od początku aktywnie zaangażowana była w dyskusję nad przyszłością WPBiO. Jako peryferyjne państwo bezaliansowe traktuje integrację w ramach WPBiO jako wzmocnienie własnego bezpieczeństwa. Finlandia dąży do tego, aby unijne inicjatywy stały się narzędziem podnoszenia zdolności obronnych państw członkowskich – dlatego jest zainteresowana udziałem w projektach w zakresie łączności satelitarnej, marynarki wojennej, logistyki i obrony cybernetycznej. Poza tym kraj ten jest zainteresowany pogłębieniem współpracy w obszarze zagrożeń hybrydowych i zależy mu na większej współpracy państw UE i NATO w ramach nowo powstałego centrum zwalczania zagrożeń hybrydowych w Helsinkach. Partnerzy Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polska, popierają zacieśnianie integracji wojskowej w UE, głównie z powodu pozostania w głównym nurcie integracji europejskiej, choć w przypadku Czech zauważyć można nowe wątki proponowane w omawianym obszarze, takie jak: cyberbezpieczeństwo, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i rozwój nowych technologii (Gotkowska, 2017, s. 1). Podobne wątpliwości mają Rumunia i Bułgaria, ale ze względu na chęć utrzymania dobrych stosunków z zachodnioeuropejskimi sojusznikami (Niemcami i Francją) obecnymi w grupach bojowych NATO, są mniej skłonne do publicznego wyrażania swojego sceptycznego stanowiska (Gotkowska, 2018, s. 11).

Czy możliwa jest także ściślejsza integracja pomiędzy Unią Europejską i NATO? Jak pokazują ostatnie doświadczenia, jest to możliwe. Te dwie organizacje zbliżyły się do siebie w ramach wspólnych celów: walka z terroryzmem i problemy imigracyjne. Dlatego Brexit niewątpliwie wywarł silny wpływ, nie tylko na Unię Europejską, ale także NATO, w kontekście wzajemnych relacji. Przykładem jest z pewnością szczyt NATO, który odbył się 8 i 9 lipca 2016 r. w Warszawie, podczas którego te dwie organizacje podpisały wspólną deklarację o zwiększaniu praktycznej współpracy (Argano, 2016, s. 1). Do kluczowych zagadnień zaliczono: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, włączając w to tworzenie skoordynowanych procedur, współpracę operacyjną na morzu i w zakresie migracji, koordynację w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i obrony cybernetycznej, rozwój spójnych, uzupełniających się i interoperacyjnych zdolności obronnych, sprzyjanie silniejszemu przemysłowi obron-

nemu i zwiększonym badaniom w dziedzinie obronności, wzmocnienie koordynacji ćwiczeń, budowanie zdolności obronnych i bezpieczeństwa partnerów na Wschodzie i Południu (Joint Declaration, 2016, s. 1–2). UE zależy na pogłębianiu współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim i rozwijaniu zdolności obronnych, czego dowodem są zapisy w Globalnej Strategii odnoszące się do komplementarności, synergii i pełnego poszanowania ram instytucjonalnych i autonomii decyzyjnej obu struktur (*Globalna Strategia*, 2016, s. 17). Jest to jeden z unijnych priorytetów w ramach polityki zagranicznej, w tym także bezpieczeństwa i obrony.

Podsumowanie efektów współpracy państw członkowskich w ramach WPBiO po ogłoszeniu Brexitu

Unia Europejska jest bliska dokonania jednego z największych postępów we współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony od czasu Deklaracji z Saint Malo. Pojawił się nowy trzon państw członkowskich UE (Francja, Niemcy, Włochy), które chcą i są w stanie kontynuować integrację, zastępując dotychczasowy motor francusko-brytyjski. Globalna Strategia UE wprowadziła nowy poziom ambicji, torując drogę do zwiększenia roli UE w globalnym bezpieczeństwie. Brexit ułatwił państwom członkowskim UE osiągnięcie nowego konsensusu w sprawie reform politycznych. Wszyscy doskonale zdają sobie sprawę z tego, że tak naprawdę kluczowym sprawdzianem będzie, po pierwsze, uzgodnienie jasnych zobowiązań politycznych, i po drugie, przekształcenie ich w konkretne środki na rzecz bardziej zjednoczonej europejskiej obrony. Niestety, zewnętrzne zagrożenia nasilają się, mnożą i różnicują, z kolei wewnętrzna polityka UE staje się coraz bardziej podatna na różnego rodzaju siły populistyczne i antyeuropejskie nastroje. Szansa dla WPBiO nie będzie otwarta na zawsze, z czego zdają sobie sprawę szczególnie takie państwa jak Francja, Niemcy oraz Włochy. Prace muszą nabrać tempa (Faleg, 2016, s. 1). Dlatego już w grudniu 2016 r. Rada Europejska podjęła decyzję o skupieniu się na realizacji trzech priorytetów: implementacji Globalnej Strategii UE, utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund*, EDF) oraz na wdrażaniu wspólnej deklaracji UE–NATO podpisanej w Warszawie w lipcu 2016 r. (Dorywalski, 2017, s. 1). O postępach świadczą także konkluzje z 6 marca 2017 r., odnoszące się do postępów w realizacji Globalnej Strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zatwierdzono w nich dokument koncepcyjny dotyczący zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO, zaś w wyniku konkluzji z 18 maja 2017 r. postanowiono ustanowić Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC), co uczyniono w czerwcu decyzją Rady UE.

Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych działa w ramach Sztabu Wojskowego UE będącego częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz jest pod polityczną kontrolą Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa składającego się z ambasadorów państw członkowskich UE, żeby zagwarantować ich kontrolę nad przebiegiem misji. Odpowiada za planowanie operacyjne i za ścisłą współpracę ze swoją już istniejącą odpowiedniczką cywilną, aby poprawić koordynację pomiędzy aspektami militarnymi i cywilnymi misji. Przejmie ona jednak dowodzenie tylko nad

operacjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego, czyli nad takimi operacjami, w ramach których można tylko doradzać goszczącemu je państwu, bo nie mają one uprawnień do podjęcia działań militarnych w jego zastępstwie, w przeciwieństwie do misji wojskowych z mandatem wykonawczym (obecnie UE prowadzi trzy misje szkoleniowe: w Somalii – EUTM Somalia, w Republice Środkowoafrykańskiej – EUTM RCA i w Mali – EUTM Mali) oraz za utworzenie, mobilizację, utrzymanie i odtworzenie sił Unii Europejskiej. Dzięki temu personel operacji w terenie będzie mógł koncentrować się na konkretnych działaniach, przy lepszym wsparciu z Brukseli (Dorywalski, 2017, s. 1, RUE, Komunikat prasowy, 2017, s. 1). W przyszłości może się to zmienić i zakres dowodzenia zostanie zwiększony, ale na razie jest to rezultat podejmowanych prób pogłębiania integracji w ramach WPBiO.

Na pewno niewątpliwym przełomem we współpracy państw członkowskich UE w zakresie polityki obronnej jest decyzja Rady UE z czerwca 2017 r. przewidująca możliwość uruchomienia stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), aktywowanej w grudniu 2017 r. Od samego początku kwestia ta budziła sporo kontrowersji i spotykała się z głosami sprzeciwu wśród państw członkowskich. Ścierały się ze sobą dwie koncepcje dotyczące jej funkcjonowania. Jedna z nich głosiła, iż w ramach PESCO może współpracować tylko wąska grupa najsilniejszych wojskowo państw. Orędownikami takiego rozwiązania były Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja i kraje Beneluksu oraz instytucje unijne. Przeciwnie temu pomysłowi były Niemcy, które od samego początku chciały, aby duża grupa państw była zaangażowana w ten projekt. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja forsowana przez Berlin i w listopadzie 2017 r. aż 23 państwa członkowskie notyfikowały wolę dołączenia do PESCO. Odejście od jej ekskluzywności wynikało głównie z chęci pokazania jedności w UE przynajmniej w tej kwestii oraz wysłania wspólnego i jasnego sygnału o postępach projektu integracji europejskiej pomimo Brexitu. Poza PESCO pozostały bowiem tylko wychodząca z UE Wielka Brytania, niebiorąca udziału we WPBiO Dania, a także Malta ze swoją neutralną polityką bezpieczeństwa. Za to Irlandia i Portugalia po zakończeniu procesu decyzyjnego z udziałem swoich parlamentów także podpisały się pod decyzją oficjalnie uruchamiającą PESCO na grudniowym szczycie UE. W związku z tym ostatecznie udział w tej inicjatywie bierze aż 25 państw UE (Dorywalski, 2017, s. 1). Pokazuje to ogromną determinację państw członkowskich do tego, aby mimo wszystko, nie wypaść z tego głównego nurtu integracji europejskiej, który od przyjęcia Globalnej Strategii i Brexitu, toczy się wokół kwestii obronnych i związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem. A aktywowanie PESCO było jednym z elementów wspólnej, niemiecko-francuskiej inicjatywy w 2016 r., mimo, że oba kraje miały nieco różne wizje rozwijania tego mechanizmu (Gotkowska, 2018, s. 8). Utworzenie PESCO jest na pewno częścią szerszego działania na rzecz bezpieczeństwa i obrony UE, jednak niekoniecznie musi oznaczać otwarcie drogi w kierunku powstania ewentualnej europejskiej armii (Nováky, 2018, s. 98–99).

O ile w przypadku PESCO można mówić o przełomie we wzajemnej współpracy państw członkowskich UE w kwestiach obronnych, o tyle utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego należy traktować w kategorii sukcesu. Celem funduszu jest budowa autonomii strategicznej UE i pogłębienie integracji europejskiej w dziedzinie WPBiO (Terlikowski, 2017, s. 1), poprzez wspieranie wspólnych badań naukowych

w dziedzinie obrony i wspólny rozwój zdolności obronnych. Celem funduszu jest także koordynacja, uzupełnienie i zwiększenie krajowych inwestycji w badania w dziedzinie obrony, rozwój prototypów i zakup sprzętu wojskowego oraz technologii. Tym samym fundusz ma pomóc państwom członkowskim w bardziej efektywnym wydawaniu pieniędzy, ograniczaniu powielania w wydatkowaniu środków, a także uzyskiwaniu lepszego stosunku jakości do ceny (Newsletter, 2017, s. 1).

Podsumowanie

Unia Europejska w przeciągu jednego roku, tj. 2016–2017, zrobiła więcej w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, niż przez ostatnie lata. Niewątpliwie przyczyniły się do tego nowe zagrożenia, takie jak kryzys migracyjny i jego konsekwencje dla bezpieczeństwa wewnętrznego, zwiększona liczba ataków terrorystycznych w państwach członkowskich, oraz konflikty toczące się w unijnym sąsiedztwie. Te czynniki to główne determinanty opracowania Globalnej Strategii UE, za którą stoi też świadomość państw członkowskich istniejących zagrożeń i ich negatywnego wpływu na sytuację wewnątrz UE. Fala nowych niebezpiecznych zjawisk obnażyła też niemoc UE do ich skutecznego zwalczania. Brak efektywnej współpracy i synergii pomiędzy istniejącymi już mechanizmami w znacznym stopniu wpłynął na pogłębianie integracji w zakresie WPBiO. Dodatkowym, o ile nie decydującym, impulsem była decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii Europejskiej. Stworzyło to okazję do zredefiniowania roli WPBiO i dotychczasowych działań UE w zakresie obrony i pozwoliło na reaktywację „zamrożonych” inicjatyw, na które przez lata nie zgadzał się rząd brytyjski. Zatem Unia Europejska otrzymała niepowtarzalną szansę na to, aby wzmocnić swoje możliwości i stać się bardziej proaktywną niż kiedykolwiek wcześniej.

Oczywiście Brexit dla jednych stał się szansą na urzeczywistnianie swoich dotychczasowych planów w zakresie obrony (przede wszystkim Francja, ale także Niemcy i Włochy), a dla innych, koniecznością dostosowania się do reszty, tak, aby jednak utrzymać się w głównym nurcie integracji europejskiej. Bez względu jednak na powody czy aspiracje, ostatnie działania pokazują, że polityka obronna UE przechodzi metamorfozę, a przecież nie byłoby to możliwe bez udziału państw członkowskich.

Bibliografia

- A strong Europe, in a world of uncertainties* by Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier, <http://static.presspublica.pl/red/tp/pdf/DokumentUE.pdf>, 27.04.2018.
- Angelini L. (2016), *Brexit is an opportunity for EU defence*, „euobserver”, 8 July, <https://euobserver.com/opinion/134256>, 26.04.2018.
- Argano M. E., *The Brexit effects on European security and defence*, <https://europe-liberte-securite-justice.org/2016/09/15/the-brexit-effects-on-european-security-and-defense/>, 30.04.2018.
- Besch S. (2016), *EU defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly*, http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf, 30.04.2018.
- Black J., Hall A., Cox K., Kepe M., Silfversten E. (2017), *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*, Compedium Report.

- Carta C. (2011), *CFSP and CSDP after Lisbon: facing the challenge of a multipolar world*, „European Policy Brief,” March.
- Dorywalski A., *Być albo nie być mocarstwem wojskowym*, <http://ineuropa.pl/2017/12/14/byc-albo-nie-byc-mocarstwem-wojskowym/>, 1.05.2018.
- EU-NATO Joint Declaration 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration/>
- Europejska obrona: Rada uzgadnia stanowisko co do proponowanego rozporządzenia o Europejskim programie rozwoju przemysłu obronnego*, Komunikat prasowy, 12/12/2017, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/12/12/european-defence-council-agrees-its-position-on-the-proposed-regulation-establishing-the-european-defence-industrial-development-programme-edidp/>.
- Faleg G., *CSDP after Brexit: a narrow window of opportunity*, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/csdp-after-brexit-a-narrow-window-of-opportunity/>, 30.03.2018.
- Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Wspólna wizja, wspólne działanie, silniejsza Europa* (2016), http://ceas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf, 8.04.2018.
- Gotkowska J., *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, Komentarze OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-06-28/renesans-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-ue-szanse-i>, 27.04.2018.
- Gotkowska J. (2018), *Czym jest Pesco? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia,” nr 69.
- Hoffman S. (1996), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, Daedalus, s. 862–915.
- Joint Communication to The European Parliament and the Council, *The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises*, Brussels, 11.12.2013 JOIN (2013) 30 final, http://www.ceas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, 4.04.2018.
- Joint NATO-EU Declaration*, https://www.nato.int/nato_static_f12014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf, 28.04.2018.
- Kulesa Ł. (2004), *Stanowisko Wielkiej Brytanii wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)*, „Biuletyn” (PISM), nr 3 (191).
- Newsletter, *Europejski Fundusz Obronny, Przedstawicielstwo w Polsce*, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/170607_efo_pl, 2.05.2018.
- Nováky N. (2018), *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: keeping sleeping beauty from snoozing*, „European View,” vol. 17 (1).
- Piskorska B. (2015), *Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna,” nr 4.
- Rada Europejska, *Konkluzje 19–20 grudnia 2013*, EUCO 217/13.
- Rada Europejska, *Konkluzje 25–26 czerwca 2015*, EUCO 22/15.
- Rada Unii Europejskiej, Komunikat prasowy, *Unijna współpraca w zakresie obrony: Rada ustanawia Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>, 1.05.2018.
- Smith M. E. (2011), *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy,” vol. 18, no. 2.
- Szubart K. (2016), *Unia Europejska „dwóch prędkości?” Niemcy i WPBiO po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego,” nr 281, 21.11.2016.
- Terlikowski M. (2017), *Europejski Fundusz Obronny: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE*, „PISM”, nr 26, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-26-2017#> 30.04.2018.

The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world, http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf, 30.03.2018.

Walsh W. (2014), *Euroscepticism in Britain and France: Implications for NATO and the European Union*, Naval Postgraduate School, Monterey.

Wojnicz L. (2016), *Przyszłość polityki ekspedycyjnej Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.

Streszczenie

Państwa Unii Europejskiej, po ogłoszeniu przez Wielką Brytanię decyzji o opuszczeniu Wspólnoty, muszą ponownie zdefiniować swoje podejście do polityki obronnej i kluczowej w tym zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Inicjatywy podjęte w ostatnim czasie w obszarze uwiarygodniania UE na arenie międzynarodowej, wskazują na determinację pozostałych państw członkowskich, by budować politykę obronną w oparciu o projekty, które przez lata nie miały szansy na urzeczywistnienie, właśnie z powodu sprzeciwu Londynu.

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo, Brexit, integracja, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska

Integration of European Union countries within the framework of the Common Security and Defense Policy in the context of Brexit

Summary

The countries of the European Union, after the announcement by the UK of its decision to leave the Community, must redefine their approach to defence policy special in frame of Common Security and Defence Policy. Recent initiatives in the area of making the EU credible on the international stage show the determination of other Member States to build their defence policies on the basis of projects that for years have had no chance of becoming a reality, precisely because of the opposition of London.

Key words: Security, Brexit, integration, Common Security and Defence Policy, European Union

