

EUROPEJSKA UNIA OBRONY WYZWANIEM DLA WSCHODNIEJ FLANKI NATO

plk dr hab. Tadeusz ZIELIŃSKI
Akademia Sztuki Wojennej

Streszczenie

Przyjęcie przez Radę Europejską w czerwcu 2016 roku globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (*Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*) stanowiło jeden z impulsów do pogłębionej dyskusji wśród państw europejskich na tematy związane z obronnością. Kolejnymi bodźcami, które tę dyskusję wywołały były: referendum decydujące o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (UE) oraz wygrana Donalda Trumpa w amerykańskich wyborach prezydenckich. Można zaryzykować stwierdzenie, że powyższe czynniki doprowadziły do renesansu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), co w konsekwencji ma prowadzić do Europejskiej Unii Obrony. Ostrożność państw wschodniej flanki NATO jednak w odniesieniu do nowych inicjatyw nakazuje stawiać pytania o przyszłość Europejskiej Unii Obrony w kontekście kolektywnej obrony przypisanej do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

W artykule przedstawiono uwarunkowania związane z przyspieszeniem prac w obszarze WPBiO oraz zasadnicze inicjatywy związane z jej rozwojem prowadzące do utworzenia Europejskiej Unii Obrony, takie jak: poprawa struktur zarządzania kryzysowego, wzmocnienie unijnych instrumentów szybkiego reagowania, planowanie rozbudowy zdolności wojskowych, współpraca wojskowo-techniczna, zacieśnienie współpracy strukturalnej między państwami członkowskimi UE, wzmocnienie współpracy między NATO a UE. Scharakteryzowano także scenariusze uwzględniające różnorodny poziom zaangażowania państw członkowskich UE w budowanie zdolności przyszłej Europejskiej Unii Obrony. Odniesiono się również do obaw państw wschodniej flanki NATO związanych z przyspieszeniem WPBiO i potencjalnego osłabienia zdolności NATO w tym kontekście

Słowa kluczowe: wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, Europejska Unia Obrony, wschodnia flanki NATO, zdolności wojskowe, Unia Europejska.

Wstęp

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) to jeden z kluczowych obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom Wspólnoty. Wyznacza ona polityczne i wojskowe ramy

struktur UE, a także odpowiada za operacje wojskowe i cywilne misje za granicą. Jest integralną częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), zapewniając UE zdolności operacyjne niezbędne do utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Obejmuje również kreowanie wspólnej polityki obronnej UE, która w przyszłości może doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony – Europejskiej Unii Obrony.

Podstawą do rozwoju WPBiO są cywilne i wojskowe zdolności państw członkowskich, które powinny być doskonałe bez osłabiania zobowiązań wynikających z jednoczesnej przynależności do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Elementami WPBiO są wprowadzone przez Traktat z Lizbony: klauzula wzajemnej obrony, stała współpraca strukturalna w zakresie obrony oraz klauzula solidarności w wypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Mechanizmy te nie zostały jednak wyposażone w odpowiednie przepisy wykonawcze. W 2013 roku Rada Europejska zorganizowała i przeprowadziła po raz pierwszy debatę w dziedzinie obronności, w trakcie której zostały określone priorytetowe działania w tym obszarze. Przede wszystkim skupiono się na zwiększeniu skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO, intensyfikacji rozwoju zdolności oraz wzmocnieniu europejskiego przemysłu obronnego. Ponadto Rada Europejska wezwała instytucje UE do opracowania strategii dotyczących wybranych elementów bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a państwa członkowskie do pogłębienia współpracy w dziedzinie obronności¹.

W latach 2015–2017 widoczne są intensywne działania, których celem jest rozwój WPBiO prowadzący w konsekwencji do Europejskiej Unii Obrony. Pojawia się stwierdzenie, że w ciągu dwóch ostatnich lat zrobiono w kwestiach obronności więcej w porównaniu z dwoma ostatnimi dekadami. Stąd celem artykułu jest identyfikacja i deskrypcja inicjatyw składających się na koncepcję Europejskiej Unii Obrony w konfrontacji z obawami państw wschodniej flanki NATO wynikającymi z rzeczowej koncepcji. Co zatem legło u podstaw zintensyfikowania współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony w UE? Jak inicjatywa Europejskiej Unii Obrony jest postrzegana przez państwa członkowskie, w szczególności przez te, dla których Sojusz Północnoatlantycki jest uważany za jedyne gwaranta bezpieczeństwa? Czy przedmiotowa koncepcja może się przyczynić do budowy polityki obronnej UE wielu prędkości? Odpowiedzi na powyższe pytania należy uznać za kluczowe w kontekście rozwoju unijnych zdolności obronnych oraz zachowania solidarności w kwestiach bezpieczeństwa i obrony.

¹ Zob. *Konkluzje*, Rada Europejska, 19–20 grudnia 2013 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pl/pdf> [dostęp: 13.10.2017].

Uwarunkowania rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Polityka bezpieczeństwa i obrony UE jest rozwijana od lat 90. ubiegłego wieku. Od wejścia w życie w 2009 roku Traktatu z Lizbony występuje ona pod nazwą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. W początkowym okresie nie podejmowano znaczących działań mających na celu rozwój WPBiO, mimo tkwiącego w zapisach traktatowych potencjału rozwojowego zarówno politycznego, jak i instytucjonalnego. Dotychczasowa działalność UE w kontekście bezpieczeństwa i obrony koncentrowała się przede wszystkim na zarządzaniu kryzysowym bazującym na cywilnych i wojskowych zdolnościach państw członkowskich. Brak własnych struktur dowodzenia oraz niewykorzystanie potencjału europejskich sił szybkiego reagowania (grupy bojowe) w zarządzaniu kryzysowym przyczyniały się do budowania opinii o nieskuteczności działań podejmowanych przez UE w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, pomimo faktu, że realizowała ona operacje o niskiej intensywności w swoim bezpośrednim sąsiedztwie². Niewielkie zdolności w zakresie WPBiO były przede wszystkim spowodowane niechęcią części państw członkowskich do rozszerzania kompetencji UE w tej dziedzinie przez dublowanie działań przypisanych do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Istotną rolę w tej kwestii odgrywała Wielka Brytania, która skutecznie blokowała na forum europejskim inicjatywy związane z rozwojem wspólnotowej polityki bezpieczeństwa i obrony, głównie z powodu ścisłego sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi oraz w celu unikania powielania kosztów.

Do 2014 roku za główne osiągnięcia przypisane do rozwoju WPBiO należy uznać konsolidację struktur unijnych pod egidą Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz powołanie do funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony. Unijne struktury, ale również państwa członkowskie, nie do końca były zainteresowane rozbudową struktur oraz zdolności w obszarze bezpieczeństwa i obrony, mimo że Parlament Europejski wielokrotnie wzywał państwa członkowskie do zwiększenia zaangażowania w rozwój wspólnej polityki obronnej. Należy zauważyć, że impulsem do rozwoju WPBiO było wyznaczenie przez Radę Europejską w grudniu 2013 roku kierunków mających na celu wzmocnienie polityki obronnej. Obejmowały one trzy zasadnicze cele: zwiększanie skuteczności i oddziaływania WPBiO, silniejszy rozwój zdolności obronnych oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego³. W czerwcu 2015 roku Rada Europejska opowiedziała się *za kontynuowaniem prac nad bardziej skuteczną, widoczną i zorientowaną na wyniki WPBiO, dalszym rozwijaniem zdolności, zarówno cywilnych, jak i wojskowych, oraz nad wzmocnianiem*

² Między innymi operacje: ALTHEA/BiH, EU NAVFOR Somalia, EUAM Ukraine, EUBAM Libya, EUBAM Rafah, EUCAP Somalia, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger, EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUNAVFOR MED, EUPOL COPPS/Palestinian Territories, EUTM RCA, EUTM Somalia, EUTM-Mali.

³ *Konkluzje*, Rada Europejska..., dz. cyt.

europejskiego sektora obronnego, w tym małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁴. Ponadto Rada Europejska przypominała o potrzebie: a) przydzielenia przez państwa członkowskie wystarczających środków na wydatki obronne oraz jak najefektywniejszego wykorzystania zasobów; b) zapewnienia w ramach budżetu UE stosownych środków na działania przygotowawcze dotyczące badań związanych z WPBiO, co przygotowałoby grunt pod ewentualny przyszły program w dziedzinie badań i technologii obronnych; c) wspierania głębszej i bardziej systematycznej europejskiej współpracy w dziedzinie obronności – w tym z wykorzystaniem środków unijnych – w celu zapewnienia kluczowych zdolności; d) uruchomienia instrumentów UE wspomagających przeciwstawianie się zagrożeniom hybrydowym; e) zintensyfikowania partnerstw, mianowicie z ONZ, NATO, OBWE i UA; f) upodmiotowienia i uaktywnienia partnerów w celu zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi, w tym przez konkretne projekty o elastycznym zakresie geograficznym dotyczące budowania zdolności⁵.

Za przełomowy, w kontekście przyspieszenia rozwoju WPBiO ukierunkowanej na powstanie Europejskiej Unii Obrony, należy uznać rok 2016, w którym trzy zasadnicze czynniki wpływają na aktualne działania związane z rozwojem wspólnotowych zdolności obronnych. A są nimi: referendum decydujące o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, wygrana Donalda Trumpa w amerykańskich wyborach prezydenckich i wzmagająca niepewność co do euroatlantyckich stosunków oraz przyjęcie przez Radę Europejską globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (*Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*).

Wyniki referendum, decydującego o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, stały się impulsem do zacieśnienia współpracy między Niemcami a Francją, szczególnie w obszarze obronności uznanym przez obydwa państwa za jeden z trzech obszarów pogłębiania integracji europejskiej. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE w kontekście bezpieczeństwa i obrony nie może być oceniane jednoznacznie. Z jednej strony Wielka Brytania stanowi jedną głównych europejskich potęg militarnych, dysponując unikatowymi zdolnościami operacyjnymi, niedostępnymi dla pozostałych państw członkowskich (np. możliwość projekcji siły dzięki strategicznemu transportowi powietrznemu i morskemu). Z drugiej strony zawsze pozostawała w ścisłych relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, traktując jednocześnie NATO jako głównego gwaranta bezpieczeństwa europejskiego. Tym samym bardzo często „stawiała na drodze” ściślejszej integracji wewnątrz UE, preferowanej przez Francję i Niemcy, w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Innymi słowy, Wielka Brytania prezentowała z reguły ambiwalentny stosunek do idei europejskiej integracji militarnej, ale również opowiadała się przeciwko propozycjom instytucjonalnego wzmocnienia WPBiO, np. wetując wniosek państw Trójkąta Weimarskiego o utworzeniu stałego

⁴ Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pl/pdf> [dostęp: 13.10.2017].

⁵ Tamże.

sztabu operacyjnego UE⁶. Tym samym – paradoksalnie – Brexit można uznać za czynnik wpływający pozytywnie na rozwój WPBiO, ponieważ wewnątrz UE nie ma państwa, które hamowało integrację w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, dzięki czemu możliwe jest wzmocnienie instytucjonalne WPBiO. Trzeba jednak zaznaczyć, że zdolności obronne, którymi dysponuje Wielka Brytania, muszą zostać wewnątrz Unii Europejskiej zrekompensovane⁷.

Drugi z czynników, który przyspieszył pracę Europejczyków nad polityką obronną, to niewątpliwie wygrane wybory prezydenckie przez Donalda Trumpa w Stanach Zjednoczonych. Dotychczas więzi euroatlantyckie stanowiły dla kolejnych prezydentów Stanów Zjednoczonych naturalny element ich polityki zagranicznej, w tym sojuszu obronnego. Prezydent Trump w trakcie kampanii wyborczej nie artykułował tego w sposób jasny i oczywisty, pouczając europejskie elity o konieczności samodzielnego budowania zdolności obronnych i przede wszystkim zwiększenia wydatków na obronność. Jego wypowiedź podczas wiecu wyborczego w stanie Wisconsin o „przestarzałym NATO” musiała wywołać zaniepokojenie wśród europejskich sojuszników, szczególnie państw ze wschodniej flanki NATO⁸. Takie podejście wywołało wśród europejskich sojuszników dyskusję na temat usamodzielnienia się Unii Europejskiej od Stanów Zjednoczonych w obszarze zdolności obronnych, w tym tworzenia nowych struktur. Innymi słowy, na bazie antyamerykańskiej opinii publicznej w Europie Zachodniej nastąpiła mobilizacja w zakresie rozwoju unijnej polityki obronnej. Jednocześnie wśród części państw europejskich widoczne są obawy co do dalszego zaangażowania USA w zapewnienie bezpieczeństwa Europy.

Trzeci z czynników, który nadawał i nadaje pewne ramy związane z polityką obronną UE, odnosi się do przyjęcia przez Radę Europejską w czerwcu 2016 roku globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁹ opracowanej przez wysoką przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – Federicę Mogherini. Niepowodzenie związane z wdrażaniem poprzedniej strategii bezpieczeństwa z 2003 roku¹⁰ spowodowało, że zapisy aktualnej strategii są

⁶ *Britain blocks move for permanent EU security HQ*, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-britain-defence/britain-blocks-move-for-permanent-eu-security-hq-idUKTRE76H2L120110718> [dostęp: 14.10.2017].

⁷ K. Miszczak, *Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 1, s. 60.

⁸ Wschodnia flanka NATO odnosi się do państw położonych wzdłuż wschodniej granicy Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powszechnie uznaje się, że tworzy ją Polska oraz państwa bałtyckie (Estonia, Łotwa, Litwa), a więc kraje, które bezpośrednio graniczą z Rosją. Należy jednak pamiętać, że do państw wschodniej flanki NATO zalicza się również Słowację, Rumunię, Bułgarię oraz Turcję.

⁹ Zob. *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf [dostęp: 15.10.2017].

¹⁰ Zob. *A secure Europe in a better World: European security strategy*, Brussels, 12.12.2003 r., European Council, Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 15.10.2017].

mniej ambicjonalne i bardziej pragmatyczne. Dokument określający cele i ambicje UE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skupia się na realizacji bardziej realnych i pragmatycznych celów związanych przede wszystkim z bezpieczeństwem samych państw członkowskich. Unia Europejska wyzbywa się ambicji (artykułowanych w poprzedniej strategii bezpieczeństwa) odgrywania roli kluczowego aktora kreującego autonomiczną politykę bezpieczeństwa, chyba że okaże się to konieczne. Sojusz Północnoatlantycki wskazywany jest jako kolektywny instrument, gwarant bezpieczeństwa państw członkowskich, z którym UE będzie ściśle współpracować. Sytuacje kryzysowe związane ze sferą bezpieczeństwa będą rozwiązywane w ramach istniejących mechanizmów prawnych i wielostronnej współpracy. W zapisach globalnej strategii wyraźnie położono nacisk na konieczność wzmocnienia UE jako Wspólnoty bezpieczeństwa i jej ochrony przed zewnętrznymi zagrożeniami i konfliktami. W przedmiotowym dokumencie podkreśla się również konieczność rozwijania aktywności operacyjnej w obszarze cywilnego zarządzania, misji wspomagających, szkoleniowych oraz misji nadzorujących operacje cywilno-wojskowe¹¹. Co ważne, w kontekście geograficznym globalna strategia koncentruje się na rozszerzonym regionie obejmującym Europę Wschodnią z jej środkowoazjatyckim przedłużeniem oraz obszarami Morza Śródziemnego i Afryki Środkowej. Tym samym UE nie ma już ambicji bycia globalnym aktorem w strukturach międzynarodowego porządku. Ponadto w dokumencie sprecyzowano konkretne scenariusze i percepcje zagrożeń, do których zalicza się zmianę kontekstu bezpieczeństwa europejskiego spowodowanego agresją Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie. Wyraźnie podkreśla się złamanie prawa międzynarodowego przez Rosję i nielegalność aneksji Półwyspu Krymskiego¹². W strategii wyartykułowano także inne zagrożenia związane z aktywnością Rosji: działania dezinformacyjne powiązane z zagrożeniami militarnymi oraz działania hybrydowe ukierunkowane na wewnątrzpolityczne metody destabilizujące inne państwa. Odniesiono się również do dotychczasowych zagrożeń, takich jak transnarodowy terroryzm, oraz tych, które coraz wyraźniej mogą destabilizować poszczególne kraje – związane z bezpieczeństwem cybernetycznym i energetycznym, przestępczością zorganizowaną czy zmianami klimatycznymi. W strategii podkreśla się, że bezpieczeństwo wewnętrzne UE jest bezpośrednio powiązane z zewnętrznym, stąd zwalczanie terroryzmu czy właściwa polityka migracyjna mogą mieć kluczowe znaczenie. W dokumencie bardzo mocno artykułuje się konieczność udzielania sobie przez państwa członkowskie wsparcia i solidarności oraz aktywnej implementacji założeń strategii, w tym wzmocnienia strukturalnej współpracy państw¹³.

¹¹ *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, dz. cyt., s. 41.

¹² Tamże, s. 31.

¹³ Zob. S. Koziej, *Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe*, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_3_17.pdf [dostęp: 15.10.2017].

Przedstawione powyżej czynniki stały się rzeczywistym impulsem zmian w odniesieniu do budowy zdolności obronnych UE prowadzących w konsekwencji do powstania Europejskiej Unii Obrony. Pojawiające się nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich oraz brak możliwości całkowitej neutralizacji istniejących „starych” zagrożeń powoduje, że zarówno Unia Europejska jako podmiot, jak i jej obywatele odczuwają potrzebę budowy zdolności i kreowania polityki obronnej gwarantującej bezpieczeństwo i obronę przez zagrożeniami. Świadczą o tym podjęte inicjatywy związane z przyspieszeniem rozwoju wspólnotowej polityki obronnej.

W kierunku Europejskiej Unii Obrony – kluczowe inicjatywy przyspieszające rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

Już kilka dni po głosowaniu w sprawie Brexitu ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji zaprezentowali dokument *Silna Europa w niepewnym świecie*. W opinii autorów publikacji Europa powinna skoncentrować się na głównym wyzwaniu – zapewnieniu bezpieczeństwa swoim obywatelom w obliczu rosnących zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji proponują utworzenie Europejskiego Paktu Bezpieczeństwa, a w zakresie bezpieczeństwa zamierzają promować zintegrowaną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE skupiającą wszystkie narzędzia unijnej polityki. Ministrowie odwołują się do konieczności skutecznego planowania i przeprowadzania operacji cywilnych i wojskowych dowodzonych przez cywilno-wojskowe struktury i finansowanych ze wspólnych funduszy. Państwa członkowskie powinny rozważyć utworzenie wspólnych sił morskich oraz wypracowanie możliwości działania w innych kluczowych obszarach. W odpowiedzi na zagrożenia terrorystyczne obydwie państwa zamierzają stworzyć europejską platformę wymiany doświadczeń w zapobieganiu i reagowaniu na procesy radykalizacji, czemu ma służyć bardziej zintegrowane podejście do wewnętrznego bezpieczeństwa w UE. W tym celu, w opinii ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec, należy: powołać do życia europejską platformę dla współpracy wywiadowczej – z poszanowaniem prawa obowiązującego w poszczególnych państwach, poprawić jakość wymiany informacji, utworzyć europejskie zdolności reagowania, w tym ustanowić europejskie korpusy ochrony cywilnej. Należy wyraźnie zaznaczyć, że treści prezentowane w przedmiotowym dokumencie nie są oficjalnym stanowiskiem rządów obydwu krajów. Jednakże wzbudziły one niepokój wśród części państw europejskich o Europę kilku prędkości w obszarze bezpieczeństwa i obrony¹⁴.

Wspólnotowe działania związane z przyspieszeniem rozwoju WPBiO należy powiązać ze spotkaniem przywódców UE w Bratysławie we wrześniu 2016 roku, gdyż

¹⁴ J.M. Ayrault, F.W. Steinmeier, *A strong Europe in a world of uncertainties*, <http://static.prespublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf> [dostęp: 15.10.2017].

dały one formalny impuls do wypracowania konkretnych decyzji przez państwa członkowskie i Komisję Europejską. W trakcie nieformalnego szczytu 27 państw członkowskich przyjęto plan, w którym zapowiedziano, że jednym z priorytetów UE na najbliższe miesiące jest wzmocnienie unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony¹⁵. Kierunki rozwoju unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, przyjęte przez Radę Europejską w grudniu 2016 roku, bazują na globalnej strategii UE i skupiają się na trzech priorytetach strategicznych: reagowaniu na konflikty i kryzysy zewnętrzne, budowaniu zdolności partnerów oraz ochronie UE i jej obywateli¹⁶. Roczne prace zaowocowały inicjatywami w sześciu kluczowych obszarach, które w przyszłości mogą doprowadzić do powstania Europejskiej Unii Obrony, a na pewno tworzą nową jakość WPBiO.

W obszarze poprawy struktur zarządzania kryzysowego powołano Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (ang. *Military Planning and Conduct Capability* – MPCC), której celem będzie usprawnienie funkcjonowania unijnych struktur zarządzania kryzysowego. Będzie ona funkcjonować w ramach Sztabu Wojskowego UE stanowiącego część Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a w zakresie jej odpowiedzialności znajdzie się koordynacja prowadzonych aktualnie operacji szkoleniowych w Mali, Somalii i Republice Środkowoafrykańskiej. Jej zasadniczym zadaniem będzie operacyjne planowanie i prowadzenie misji wojskowych bez mandatu wykonawczego, jak również tworzenie, mobilizacja, utrzymanie i odtworzenie sił Unii Europejskiej. Takie podejście spowoduje koncentrację personelu misji na konkretnych działaniach w terenie wspieranych przez Brukselę. Komórka ta będzie również współpracować z Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (ang. *Civilian Planning and Conduct Capability* – CPCC), bazując na jej wiedzy i rozwiązaniach odnoszących się zarówno do kwestii wojskowych, jak i cywilnych, a także dzieląc się zdolnościami (w tym wsparciem medycznym i środkami ochronnymi), jeśli misja cywilna i wojskowa będą wysyłane równocześnie w to samo miejsce¹⁷. Można założyć, że w przyszłości MPCC stanie się załącznikiem rozbudowanych struktur dowodzenia w ramach Europejskiej Unii Obrony.

W obszarze wzmocnienia unijnych instrumentów szybkiego reagowania uzgodniono, że państwa członkowskie będą wspólnie finansować wykorzystanie grup bojowych. Głównym źródłem finansowania realizowanego centralnie będzie mechanizm Athena. Grupy bojowe UE stanowią siły szybkiego reagowania, ale w praktyce nigdy nie były rozmieszczone w celu rozwiązania jakiegokolwiek kryzysu. Na przeszkodzie stoją problemy natury politycznej, technicznej i finansowej. Idea funkcjo-

15 *Deklaracja z Bratysławy*, <http://www.consilium.europa.eu/media/21240/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-pl.pdf> [dostęp: 15.10.2017].

16 *Posiedzenie Rady Europejskiej (15 grudnia 2016 r.) – Konkluzje*, <http://www.consilium.europa.eu/media/21919/15-euco-conclusions-final-pl.pdf> [dostęp: 15.10.2017].

17 *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> [dostęp: 17.10.2017].

nowania grup bojowych UE miała opierać się na angażowaniu się w misje, głównie tzw. petersberskie (operacje humanitarne i ratownicze, utrzymania pokoju, zarządzanie kryzysowe, operacje tworzenia pokoju), które miały świadczyć o zdolnościach UE w zakresie rozwiązywania konfliktów. Tymczasem szereg przeszkód związanych przede wszystkim z różnicą zdań między państwami członkowskimi odnośnie do zasad finansowania oraz braku zdolności umożliwiających funkcjonowanie grup bojowych (np. strategiczny transport powietrzny, zdolności w zakresie rozpoznania i obserwacji czy ochrony wojsk itp.) spowodowało, że pomimo dużego potencjału grupy bojowe są jedynie „teoretyczną” siłą bojową. Przyjęte przez przywódców UE w czerwcu 2017 roku zobowiązanie do wspólnego finansowania grup bojowych Unii Europejskiej za pomocą mechanizmu Athena daje szansę na realne wykorzystanie ich potencjału bojowego, a w konsekwencji rozwijanie realnych zdolności operacyjnych UE. Athena to mechanizm finansowania wspólnych kosztów związanych z unijnymi operacjami wojskowymi prowadzonymi w ramach unijnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁸. Możliwe jest finansowanie wspólnych kosztów operacji wojskowych UE oraz kosztów poszczególnych państw, w tym na zakwaterowanie, paliwo i analogiczne wydatki związane z kontyngentami krajowymi. W kontekście wzmocnienia instrumentów szybkiego reagowania UE należy również podkreślić, że UE rozwija także zdolności cywilne i zwiększa zdolności reagowania w ramach cywilnego zarządzania kryzysowego, w tym pracuje nad ewentualnym utworzeniem podstawowych zdolności reagowania.

Kolejnym obszarem związanym z rozwojem WPBiO jest planowanie rozbudowy zdolności wojskowych. Należy zauważyć, że koncepcje rozwoju sił zbrojnych oraz ich zdolności są rozwijane na poziomie krajowym. Powoduje to, że wiele zdolności operacyjnych jest powielanych przez poszczególne państwa członkowskie, a część z nich nie gwarantuje właściwego poziomu. Innymi słowy, brakuje działań koordynujących systematyczny rozwój unijnych zdolności w zakresie obrony i bezpieczeństwa. Działania te miałyby polegać na identyfikacji obszarów pozwalających na wspólną kooperację w celu budowy konkretnych zdolności. Warto przypomnieć, że podobne inicjatywy są już w UE rozwijane pod nazwą *Pooling&Sharing*. Idea skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (ang. *Coordinated Annual Review on Defence – CARD*) pozwoli na lepszą orientację na szczeblu UE co do wydatków, krajowych inwestycji i badań naukowych w tej dziedzinie¹⁹. W konsekwencji zwiększy to przejrzystość i wyartykułuje politycznie europejskie zdolności obronne, natomiast merytorycznie pozwoli na oszacowanie we właściwy sposób niedoborów oraz umożliwi głębszą współpracę obronną, a także lepsze i spójniejsze podejście do planowania wydatków na obronę. Technicznie państwa członkowskie UE zobowiązane są do przedstawienia danych prezentujących ich wydatki na obron-

¹⁸ Zob. *Athena – finansowanie wojskowych operacji bezpieczeństwa i obrony*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena> [dostęp: 17.10.2017].

¹⁹ Zob. *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)) [dostęp: 20.10.2017].

ność, plany modernizacji technicznej oraz uczestnictwo w projektach badawczych. Pozyskanie kompletnej informacji od wszystkich państw członkowskich UE będzie podstawą do porównania zebranych danych i wypracowania rekomendacji o możliwości współpracy, a docelowo rozwijaniu zdolności wojskowych. Inicjatywa CARD będzie podstawą do przyszłościowego, długoterminowego unijnego planu rozwoju zdolności wojskowych na lata 2018–2025, w którym zostaną wyartykułowane potrzeby w zakresie zdolności, których będzie potrzebować UE. Można założyć, że przedmiotowa inicjatywa będzie bardzo zbliżona do funkcjonującego w NATO procesu planowania obronnego, którego celem jest harmonizacja narodowych planów rozwoju sił zbrojnych dzięki identyfikacji posiadanych zdolności oraz wsparciu ich rozwijania przez państwa członkowskie NATO.

Współpraca wojskowo-techniczna to kolejny obszar, w którym widoczne jest przyspieszenie działań mających na celu zwiększenie zdolności obronnych UE. Dotychczasową współpracę państw członkowskich Unii Europejskiej w tym obszarze należy uznać za niezadawalającą. Ochrona własnych, narodowych interesów, w tym promowanie krajowego przemysłu zbrojeniowego oraz odmienne plany rozwojowe i modernizacyjne sił zbrojnych poszczególnych państw, nie sprzyjają kooperacji na centralnym poziomie w UE. Za przełomową decyzję zmieniającą ten stan rzeczy należy znać ustanowienie w czerwcu 2017 roku Europejskiego Funduszu Obronnego (ang. *European Defence Fund* – EDF), który prawdopodobnie przyspieszy procesy integracyjne. Fundusz powinien ułatwić państwom członkowskim współpracę, a tym samym opracowywanie i nabywanie kluczowych zdolności obronnych. Europejscy decydenci nie ukrywają, że celem EDF jest również uniezależnienie się od zdolności wojskowych Stanów Zjednoczonych, a tym samym zwiększenie autonomii strategicznej. Za kluczowe priorytety uznaje się: bezzałogowe systemy powietrzne, uzupełnianie paliwa w locie statków powietrznych, komunikację satelitarną oraz zdolności w cyberprzestrzeni. Nie zagłębiając się w mechanizmy funkcjonowania EDF, należy wskazać, że może być on szansą na rozwój nowoczesnych technologii, które w przyszłości zaowocują konkretnymi zdolnościami wojskowymi. Jest także szansą na rozwój dla małych i średnich przedsiębiorstw europejskiego łańcucha dostaw w obszarze obronności, które najbardziej mogą skorzystać na jego wdrożeniu. Zasadnicze elementy EDF obejmują: wydatki na badania, wydatki na rozwój innowacyjnych systemów, zakupy oraz wsparcie na rzecz państw członkowskich w zakresie pogłębionej współpracy w dziedzinie obronności, jak np. standaryzacja procedur²⁰. Czy ustanowienie EDF okaże się sukcesem? Za wcześniej, aby o tym przesądzać, ale jak w wypadku wielu innych wielostronnych projektów może on napotkać na trudności związane z efektywnością wdrażania mechanizmów jego funkcjonowania.

²⁰ Zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-295-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> [dostęp: 20.10.2017].

Ważnym elementem związanym z przyspieszeniem działań na rzecz europejskiej obronności jest prawne zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach obrony przez ustanowienie stałej współpracy strukturalnej (ang. *Permanent Structured Cooperation* – PESCO). Możliwości takie daje art. 42 ust. 6 i art. 46 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Protokół nr 10 w sprawie stałej współpracy strukturalnej (protokół do Traktatu)²¹. Głównym celem PESCO ma być po spełnieniu określonych kryteriów pogłębiona współpraca między chętnymi państwami w ramach WPBiO. Stała współpraca strukturalna ma być skorelowana z działaniami podejmowanymi w ramach CARD oraz EDF. Obecnie brakuje jednoznacznych deklaracji, w czym miałyby się wyrażać nowa jakość w ramach pogłębionej współpracy strukturalnej. Wskazuje się na możliwość pozyskiwania krytycznych zdolności, jednolitych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc wspólnego typu uzbrojenia i sprzętu wojskowego (np. europejskich bezzałogowych systemów powietrznych, okrętów, czołgów itp.). W konsekwencji umożliwiłoby to rozwijanie wspólnych formacji wojsk lądowych, marynarki wojennej czy sił powietrznych.

Pomimo próby usamodzielniania się państw członkowskich UE w obszarze obronności w dalszym ciągu większość europejskiej Wspólnoty uznaje NATO za kluczowy element zapewnienia bezpieczeństwa. Stąd pojawiają się silne głosy za wzmocnieniem współpracy między NATO a UE. W lipcu 2016 roku na szczycie NATO w Warszawie podpisano wspólną deklarację o zacieśnieniu współpracy między obydwoma organizacjami w siedmiu strategicznych obszarach: zagrożenia hybrydowe, współpraca operacyjna obejmująca kwestie morskie, cyberbezpieczeństwo, zdolności obronne, przemysł i badania, skoordynowane ćwiczenia, budowa odporności partnerów w południowym i wschodnim sąsiedztwie UE i NATO. Powyższe obszary zostały skonkretyzowane w postaci 42 propozycji przyjętych w grudniu 2016 roku²². Wyraźnie trzeba podkreślić, że WPBiO nie stanowi alternatywy dla Sojuszu Północnoatlantyckiego, a działania w ramach polityki obronnej Unii Europejskiej należy traktować jako komplementarne do sojuszniczych. Sama idea współpracy UE z NATO nie stanowi również nowej jakości. Ma ona na celu poprawę koordynacji w obszarze obronności w obydwu organizacjach.

W *Dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*²³ Komisja Europejska rozpatruje trzy możliwe scenariusze tworzenia Europejskiej

²¹ Zob. *Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en [dostęp: 20.10.2017].

²² *Konkluzje Rady w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Załącznik: Wspólny zestaw propozycji w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, 6 grudnia 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/pl/pdf> [dostęp: 20.10.2017].

²³ *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_pl.pdf [dostęp: 20.10.2017].

Unii Obronności do roku 2025. Każdy z nich uwzględnia różnorodne tendencje oraz czynniki strategiczne i zmierza w tym samym kierunku – polepszenia zdolności obronnych państw członkowskich UE. Poszczególne scenariusze rozpatrują możliwości współpracy w obszarze obronności w zależności od chęci i zaangażowania poszczególnych państw członkowskich. W scenariuszu pierwszym – *współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony* – zakłada się, że państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności będą decydowały o potrzebie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, zaś UE będzie wspierała działania podejmowane na szczeblu krajowym. Oznacza to wzmocnienie kooperacji w dziedzinie obronności, ale z daleko idącymi ograniczeniami w pewnych obszarach. Europejski przemysł obronny dalej będzie rozwijany głównie na poziomie krajowym, a poszczególne państwa same będą decydowały o potrzebach rozwojowych w zakresie obronności i sprawowały nadzór w tym obszarze. Współpraca między UE a NATO zachowałaby obecną formę i strukturę²⁴.

Drugi ze scenariuszy, bardziej ambitny – *podział zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony*, zmierza w kierunku zwiększonej integracji na poziomie finansowym i operacyjnym zwiększającym solidarność w dziedzinie obronności. Zakłada on również zwiększenie zaangażowania UE w ochronę samej Europy zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym – poza jej terytorium. Na poziomie UE zwiększyłaby się jej rola w zapewnieniu bezpieczeństwa cybernetycznego, ochrony granic oraz zwalczania terroryzmu. Ponadto w kontekście bezpieczeństwa i obrony nastąpi wzmocnienie więzi w takich dziedzinach, jak: ochrona zdrowia, energetyka, polityka celna, polityka kosmiczna. Zwiększonym zdolnościom w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa odpowiadałaby wola polityczna prowadzenia działań w tych obszarach oraz proces decyzyjny dostosowany do dużej prędkości, z jaką zmienia się kontekst strategiczny. Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki mogłyby również w różnych kontekstach zwiększyć wzajemną współpracę i koordynację w domenie bezpieczeństwa i obrony²⁵.

W najbardziej ambitnym scenariuszu – *wspólna obrona i bezpieczeństwo* – przewiduje się wprowadzenie Europejskiej Unii Obrony prowadzącej do wspólnej obrony na podstawie art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej. Zapisy traktatowe pozwalają na zaawansowaną współpracę w dziedzinie obronności między państwami członkowskimi. W rozpatrywanym scenariuszu ochrona i obrona Europy będą się opierać na komplementarnych zdolnościach oferowanych przez NATO i UE, a sama Unia Europejska będzie zdolna do prowadzenia kompleksowych operacji bezpieczeństwa i obrony w oparciu o zaawansowaną integrację zdolności obronnych państw członkowskich. Unia Europejska wspierałaby wspólne programy obrony ze środków Europejskiego Funduszu Obronnego oraz powołałaby specjalną europejską agencję badań nad obronnością. W konsekwencji należy spodziewać się realnego rozwoju

²⁴ Tamże, s. 12–13.

²⁵ Tamże, s. 13–14.

europiejskiego rynku obronności, którego zasadnicze obszary działalności strategicznej byłyby chronione przed wrogimi przejęciami zewnętrznymi²⁶.

Przedstawione powyżej scenariusze nie wykluczają się wzajemnie, natomiast reprezentują jedynie poziom możliwego zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w rozwijanie zdolności UE do obrony. Scenariusz, który zyska największą akceptację, będzie wypadkową ambicji politycznych, militarnych i ekonomicznych państw Unii Europejskiej.

Obawy państw wschodniej flanki w kontekście tworzenia Europejskiej Unii Obrony

Europejskie inicjatywy związane z przyspieszeniem budowania europejskich zdolności obronnych, w tym koncepcji Europejskiej Unii Obrony, przyjmowane są przez państwa Europy Wschodniej z pewną ostrożnością nacechowaną wyważonymi komentarzami. Trzeba zauważyć, że państwa regionu Morza Bałtyckiego zaangażowały się znacząco w implementację postanowień szczytu w Newport z 2014 roku, a następnie przygotowanie decyzji wynikających ze szczytu w Warszawie z 2016 roku. Innymi słowy, państwa wschodniej flanki NATO w kontekście budowy i rozwijania zdolności obronnych pokładają większe nadzieje w Sojuszu Północnoatlantycznym niż w kolejnych inicjatywach rozwijanych w ramach UE. Tymczasem ostatnie zmiany w obrębie europejskiej geopolityki spowodowały, że decyzje podejmowane w ramach WPBiO uległy znacznemu przyspieszeniu. Ostrożność państw wschodniej flanki NATO wynika przede wszystkim z obaw związanych z duplikowaniem wysiłków związanych z utrzymaniem i rozwojem konkretnych zdolności wojskowych, co w konsekwencji może doprowadzić do osłabienia więzi euroatlantycznych i samego NATO. Mimo wszystko państwa te deklarują poparcie dla inicjatyw zmierzających do zwiększenia europejskich zdolności obronnych, chcąc pozostawać politycznie w głównym nurcie UE. Opowiadają się one także za pogłębianiem współpracy między państwami Unii Europejskiej, ale bez szkody dla sojuszniczych zdolności wojskowych. Należy podkreślić, że wśród państw Grupy Wyszehradzkiej nie ma konsensusu co do kierunku, w którym zmierza europejska polityka obronna. Węgry, Czechy i Słowacja w niewielkim stopniu utożsamiają się z potencjalnymi wyzwaniami związanymi ze wschodnią flanką NATO i z tego powodu chcą w większym stopniu zacieśniać współpracę w ramach WPBiO.

Postanowienia szczytu NATO w Warszawie z 2016 roku przyczyniły się do zwiększonej obecności wojsk sojuszniczych w państwach wschodniej flanki NATO, które traktują to jako powrót do idei kolektywnej obrony. Oznacza to konieczność zwiększonego zaangażowania państw NATO w rozwój zdolności wojskowych, a tym samym ponoszenie dodatkowych nakładów finansowych. Wymaga to rów-

²⁶ Tamże, s. 14–15.

niez zmian w strukturach dowodzenia NATO, planowaniu obronnym oraz siłach zbrojnych poszczególnych państw w celu dostosowania się do wymagań wyraźnie zaniedbanej w ciągu ostatnich trzech dekad kolektywnej obrony. Zwiększenie wydatków na obronność do poziomu 2% PKB, stanowiące zobowiązanie państw NATO, w powiązaniu z dodatkowymi wydatkami na niepewne inicjatywy w ramach Europejskiej Unii Obrony skutkuje niechęcią państw wschodniej flanki NATO do ponoszenia dodatkowych nakładów na europejską obronność.

Pierwsza z kwestii budząca wątpliwości grupy państw wschodniej flanki odnosi się do rozwijania konkretnych zdolności obronnych w obrębie UE. Zaangażowanie UE wynikające z zapisów globalnej strategii koncentruje się w dalszym ciągu głównie na zarządzaniu kryzysowym. Tym samym państwa te obawiają się, że obrona zbiorowa może zejść na dalszy plan. W konsekwencji inicjatywy i programy związane z rozwojem i budowaniem zdolności nie będą się koncentrowały na realnych zdolnościach obronnych państw, preferując zdolności „miękkie”²⁷.

Powstaje także pytanie o korelację unijnych i sojuszniczych instrumentów w odniesieniu do obronności, w szerszym ujęciu o komplementarność lub konkurencyjność podejmowanych inicjatyw w stosunku do NATO. Przykładem mogą być wspomniane wcześniej inicjatywy: roczny przegląd w zakresie obronności (CARD) oraz pogłębianie współpracy strukturalnej w ramach państw członkowskich UE (PESCO) w powiązaniu z unijnym długoterminowym planem rozwoju zdolności. Wskazuje się, że z jednej strony mogą być one konkurencją dla procesu planowania obronnego w NATO, a dodatkowo rozwój zdolności państw Europy Zachodniej do zarządzania kryzysowego skierowany na południe Europy może odciągać uwagę i zasoby od wzmacniania wschodniej flanki w ramach budowania zdolności sojuszniczych. Z drugiej zaś strony inicjatywy CARD, PESCO oraz EDF mogą być komplementarne w stosunku do procesu planowania obronnego w NATO (NDPP).

Usamodzielnianie się Europy w dziedzinie zdolności obronnych polegające także na uniezależnianiu się od zdolności wojskowych Stanów Zjednoczonych może w przyszłości zdynamizować proces osłabiania więzi euroatlantyckich. Może to mieć negatywny wpływ na współpracę w ramach samego NATO, a szczególnie w odniesieniu do państw wschodniej flanki. Unijne inicjatywy w dziedzinie obronności paradoksalnie mogą jednak przynieść realne korzyści związane ze zwiększeniem zdolności obronnych państw UE, a tym samym NATO. To z kolei może zostać bardzo dobrze przyjęte wśród decydentów po drugiej stronie Atlantyku.

W kontekście potencjalnych obaw państw wschodniej flanki NATO należy odnieść się również do inicjatywy Europejskiego Funduszu Obronnego, który w założeniach ma zdynamizować możliwości badawcze i inwestycyjne w obrębie europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Część państw wschodniej flanki z jednej strony obawia się, że inicjatywa ta będzie służyć jedynie państwom z dużym potencjałem

27 J. Gotkowska, *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_243.pdf [dostęp: 20.10.2017].

przemysłu zbrojeniowego, stawiając je w lepszej pozycji konkurencyjnej w stosunku do mniejszych przedsiębiorstw z regionu. Nie jest to obawa nieuzasadniona. Z drugiej strony warto zauważyć, że inicjatywa EDF może być szansą dla mniejszych państw, umożliwiając im realizację planów modernizacyjnych sił zbrojnych oraz pozyskiwanie nowych zdolności z obszaru obronności²⁸.

Zakończenie

Dynamiczne zmiany, które zaszły w samej Unii Europejskiej oraz na świecie, przyczyniły się do intensyfikacji procesu budowy Europejskiej Unii Obrony będącej rezultatem ewolucji WPBiO. Zmiany te stały się impulsem do szybkiej oceny oraz implementacji rozwiązań mających na celu realną budowę europejskich zdolności obronnych. Przytoczone scenariusze budowy tychże zdolności oraz same inicjatywy związane z ewolucją WPBiO stanowią milowy krok w kierunku usamodzielniania się UE w dziedzinie obronności i nabywania zdolności, które umożliwią projekcję „twardej” siły przeciwko zidentyfikowanym zagrożeniom. Bez wątpienia koncepcja Europejskiej Unii Obrony wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zwiększenia zdolności obronnych europejskich państw NATO. Inicjatywy składające się na przedmiotową koncepcję, w szczególności ustanowienie stałej współpracy strukturalnej (PESCO), stanowią realny krok w kierunku budowania europejskich sił zbrojnych dowodzonych z europejskiego ośrodka dowodzenia.

Zdynamizowanie europejskich działań obronnych wzbudza zaniepokojenie większości państw wschodniej flanki NATO. Obawy te związane są przede wszystkim z dublowaniem wysiłków na rzecz obronności, co może spowodować w ich przekonaniu osłabienie Sojuszu Północnoatlantyckiego traktowanego jako główny gwarant bezpieczeństwa. Artykułowane są również zagrożenia mogące osłabiać kolektywną obronę na rzecz zarządzania kryzysowego, które jest domeną UE, oraz niepokoje związane z potencjalnym brakiem zrównoważonego rozwoju przemysłów obronnych wszystkich państw Unii Europejskiej. Wszystkie państwa wschodniej flanki NATO, mimo zgłaszanych obaw, podpisały dokument o przystąpieniu do stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności, biorąc na siebie konkretne zobowiązania. Warto podkreślić, że zdefiniowane scenariusze rozwoju Europejskiej Unii Obrony wychodzą naprzeciw wszystkim państwom UE, które chciałyby zaangażować się we wzmocnienie jej zdolności obronnych, z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i militarnych. Tym samym w ramach przyjętych scenariuszy każde z państw wschodniej flanki NATO będzie mogło rozwijać swoje zdolności obronne.

Nie jest pewne, czy przyjęte założenia zmierzające do powstania Europejskiej Unii Obrony rzeczywiście zostaną skonsumowane i pozwolą na zacieśnienie współ-

28 Tamże.

pracy wewnątrzunijnej w obszarze obronności i bezpieczeństwa, w tym pozwolią na zwiększenie zdolności wojskowych i wzrostu inwestycji w dziedzinie obronności. Nie jest również do końca jasne, czy przyspieszenie unijnych inicjatyw w tym obszarze nie odbije się negatywnie za państwami wschodniej flanki NATO, które podchodzą do przyjmowanych rozwiązań bardzo ostrożnie. Nie ulega jednak wątpliwości, że odczuwalna jest tendencja do pogłębiania współpracy między UE a NATO, ale również w formatach wielostronnych poza tymi strukturami w kontekście obronności i bezpieczeństwa. W konsekwencji należy założyć, że przyczyni się to do zwiększenia zdolności obronnych, również w odniesieniu do kolektywnej obrony.

Bibliografia

- A secure Europe in a better World: European security strategy*, Brussels, 12.12.2003, European Council. Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Athena – finansowanie wojskowych operacji bezpieczeństwa i obrony*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/athena>.
- Ayrault J.M., Steinmeier F.W., *A strong Europe in a world of uncertainties*, <http://static.prespublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf>.
- Britain blocks move for permanent EU security HQ*, <http://uk.reuters.com/article/uk-eu-britain-defence/britain-blocks-move-for-permanent-eu-security-hq-idUKTRE76H2L120110718>.
- Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).
- Deklaracja z Bratysławy*, <http://www.consilium.europa.eu/media/21240/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-pl.pdf>.
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_pl.pdf.
- Gotkowska J., *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_243.pdf.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego*, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/PL/COM-2017-295-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>.
- Konkluzje Rady w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Załącznik: Wspólny zestaw propozycji w sprawie realizacji wspólnej deklaracji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i sekretarza generalnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, 6 grudnia 2016 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/pl/pdf>.
- Konkluzje*, Rada Europejska, 19–20 grudnia 2013 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pl/pdf>.
- Koziej S., *Strategia globalna UE: szanse i dalsze wyzwania wdrożeniowe*, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2017/02/Pulaski_Policy_Papers_Nr_3_17.pdf.

Miszczak K., *Przyszłość polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 1.

Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en.

Posiedzenie Rady Europejskiej (15 grudnia 2016 r.) – Konkluzje, <http://www.consilium.europa.eu/media/21919/15-euco-conclusions-final-pl.pdf>.

Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwca 2015 r.) – Konkluzje, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2015-INIT/pl/pdf>.

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>.

Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf.

EUROPEAN DEFENCE UNION A CHALLENGE FOR NATO'S EASTERN FLANK

Abstract

The adoption of a Global Strategy on Foreign and Security Policy (Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe) by the European Council of June 2016 was one of the impetuses for a deepening discussion amongst European countries on defence issues. Other issues that led to this discussion were: a referendum on the exit of the United Kingdom from the European Union (EU) and Donald Trump's victory in the US election. One may venture to say that these factors have led to a renaissance of the Common Security and Defence Policy (CSDP), which in turn would lead to the European Defence Union. On the other hand, the caution of NATO's eastern flank states in relation to the new initiatives invites questions about the future of the European Defence Union in the context of collective defence ascribed to the North Atlantic Alliance.

The article presents determinants of the acceleration of CSDP work and key initiatives related to its development, leading to the creation of a European Defence Union: improvement of crisis management structures, reinforcement of EU Rapid Response Instruments, defence capability development, military and technical cooperation, structural cooperation amongst EU members states connected with defence, strengthening cooperation between NATO and the EU. Some scenarios take into account varying levels of involvement of EU Member States in building the capabilities of the future European Defence Union. The concerns of states from NATO's eastern flank associated with the acceleration of CSDP and potential weakening of NATO's capabilities in this context are also addressed.

Key words: Common Security and Defence Policy, European Defence Union, military capabilities, NATO's eastern flank, the European Union.