

## Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła dokument „Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa” przygotowany przez Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Javiera Solanę. Była to pierwsza strategia bezpieczeństwa UE i pierwszy dokument, który w sposób kompleksowy odnosił się do kwestii obronności i katalogował zagrożenia, przed jakimi stała ówczesna Unia. Europejską strategię bezpieczeństwa (ESB) należy zaliczyć do kamieni milowych rozwoju polityki bezpieczeństwa UE razem z:

- interwencją dyplomatyczną w sprawie rozpadającej się Jugosławii (na początku lat 90., kiedy przygotowywano utworzenie Unii Europejskiej),
- przyjęciem w grudniu 1998 r. Deklaracji o Bezpieczeństwie Europejskim (zwanej też Deklaracją z St. Malo), która rozpoczęła proces powstania europejskiej (później wspólnej) polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO),
- wyznaczeniem Europejskich Celów Zasadniczych (*Headline Goals*) w rozwoju potencjału wojskowego i cywilnego (po raz pierwszy w grudniu 1999 r.) czy
- rozlokowaniem pierwszej misji unijnej poza jej granicami (EUPM w Bośni i Hercegowinie w styczniu 2003 r.).

Jednak pomimo postępów dialogu na temat zagrożeń Unia nigdy nie była postrzegana jako potężna militarna ani określana jako zdolna do samodzielnego zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Dlatego przygotowywana w 2016 r. nowa strategia bezpieczeństwa Unii wzbudza duże zainteresowanie. Powinna określić zarówno dynamikę zagrożeń we współczesnym świecie, jak i wyznaczyć pożądane kierunki rozwoju zdolności obronnych Unii. Jakie są zagrożenia i czy Unia jest gotowa, by im zapobiegać?

---

\* Dr hab. Agata Dziewulska – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

## **Postanowienia europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r.**

ESB z 2003 r. pokazuje potencjał gospodarczy i demograficzny Unii, główne zagrożenia i wyzwania dla Unii, a następnie cele strategiczne, jakie UE powinna przyjąć, by zwiększyć swoje możliwości oddziaływania na zagrożenia<sup>1</sup>. W części poświęconej zagrożeniom zauważa się przede wszystkim, że od czasu zakończenia zimnej wojny granice na świecie są coraz bardziej otwarte, a wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są coraz ściślej ze sobą powiązane. Kolejnym wyzwaniem jest ubóstwo i choroby w krajach rozwijających się, w tym AIDS, a połączenie tych dwóch czynników powoduje, że rozprzestrzenianie się nowych chorób jest szybkie i w łatwy sposób mogą one stać się zagrożeniami globalnymi. W wielu państwach obserwuje się nieprzerwalny cykl konfliktu i ubóstwa, co powoduje prawie permanentny deficyt bezpieczeństwa, koniecznego do zainicjowania rozwoju.

Kolejnymi zagrożeniami globalnymi są: konkurencja o zasoby naturalne oraz zależność energetyczna. ESB podkreśla, że jest to szczególnie realne zagrożenie dla Europy, która jest największym światowym importerem ropy naftowej i gazu. Główne zagrożenia, na których powinna skoncentrować się Unia, to:

- terroryzm,
- rozprzestrzenianie broni masowego rażenia,
- konflikty regionalne,
- niewydolność państwa,
- przestępczość zorganizowana.

Największe ryzyko dla Unii może stanowić powiązanie zagrożeń ze sobą – grupy przestępcze i terroryści mają coraz łatwiejszy dostęp do broni masowego rażenia, konflikty regionalne powodują, że rozwój grup przestępczych jest łatwy, a słabe struktury państwowe są tym słabsze, im dłużej trwają konflikty, i tym bardziej nie są w stanie kontrolować ani grup przestępczych, ani terrorystów. Stąd destabilizacja regionów przez konflikty i niewydolne struktury państwowe jest idealnym inkubatorem działalności przestępczej, która wobec dostępnych sposobów komunikacyjnych i liberalnych przepisów dotyczących przemieszczania się osób, towarów, usług i kapitału może przenikać na terytorium Unii i przemiesz-

---

<sup>1</sup> J. Solana, *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*, Bruksela 12.12.2003 r., <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (dostęp 23.06.2015).

czać się po nim. Chociaż trudno powiedzieć, który z wymienionych elementów jest kluczowy w tym zamkniętym kole problemów, staje się jasne, że w miejscach, gdzie państwa są zdestabilizowane przez walki, korupcję, przestępczość, konflikty religijne czy etniczne, interwencja Unii staje się nieunikniona. Racjonalne wydaje się także oczekiwanie, że centralnym punktem zainteresowania Unii będzie regeneracja państw i wzmocnienie ich wydolności w zarządzaniu sprawami wewnętrznymi po to, by nie destabilizowały sąsiednich obszarów i nie sprzyjały przenikaniu zjawisk niepożądanych do państw UE. Zatem określenie zagrożeń jednocześnie wskazuje konieczny kierunek rozwoju możliwości oddziaływania Unii i jej członków. Z zestawienia elementów zagrożenia w ESB wynika, że powinna to być możliwość podjęcia interwencji zbrojnej połączona ze zdolnością do wspierania odbudowy efektywnych struktur państwowych.

Tak też wynika z kolejnej sekcji ESB, która dotyczy trzech celów strategicznych:

- przeciwdziałania zagrożeniom,
- budowania bezpieczeństwa w sąsiedztwie Unii,
- tworzenia porządku międzynarodowego opartego na efektywnych stosunkach wielostronnych.

Solana stwierdza w niej, że „pierwsza linia obrony” Unii znajdować się będzie coraz częściej poza jej granicami, ponieważ największe zagrożenia nie są związane z groźbą inwazji, a z destabilizacją obszarów poza UE. Jednocześnie podkreśla wagę działań prewencyjnych, zapobiegających kryzysom, wiążąc rozprzestrzenianie destabilizacji z zagrożeniem dla państw Unii: „ryzyko proliferacji rośnie z czasem: pozostawione samym sobie, ugrupowania terrorystów będą coraz groźniejsze. Niewydolność państwa i przestępczość zorganizowana rozprzestrzeniają się, jeśli są lekceważone [...]”<sup>2</sup>. Solana optymistycznie podchodzi do skuteczności Unii w kontekście tak określonego zagrożenia: „konflikty regionalne wymagają rozwiązań politycznych, jednak zasoby wojskowe i skuteczna ochrona porządku mogą być przydatne w fazie wychodzenia z konfliktu. Instrumenty gospodarcze służą odbudowie, a cywilne zarządzanie kryzysowe pomaga przywrócić rządy cywilne. Unia Europejska jest wyjątkowo dobrze przygotowana do reagowania na takie wieloaspektowe sytuacje”<sup>3</sup>.

W podobnym tonie sformułowana jest część dotycząca budowania bezpieczeństwa w sąsiedztwie UE, która rozpoczyna się stwierdzeniem, że „w naszym interesie leży to, aby kraje z nami graniczące były dobrze

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

rządzone”. Następnie pada obawa, że państwa źle zarządzane, ze słabymi strukturami władzy generują problemy przez rozwój przestępczości, ruchy migracyjne czy powstawanie dysfunkcyjnych społeczeństw. Jednym z rozwiązań, a priorytetem w działalności Unii i jej państw członkowskich powinno być budowanie stosunków wielostronnych przez rozwój organizacji międzynarodowych, a dla Europy szczególnie istotne są stosunki transatlantyckie, w których kluczowe jest NATO. Do tego dodany zostaje enigmatyczny katalog możliwości, jakimi obecnie dysponuje Unia, kształtując stosunki międzynarodowe: polityki handlowe (Unia jest określona jako największy na świecie podmiot handlowy), polityki rozwoju (Unia jest największym na świecie źródłem oficjalnej pomocy), programy pomocowe, warunkowość, ukierunkowanie środków handlowych<sup>4</sup>.

Europejska strategia bezpieczeństwa zawiera także rekomendacje dla instytucji i państw Unii:

1. Zwiększenie aktywności w dążeniu do celów strategicznych.
2. Zwiększenie zdolności.
3. Zwiększenie spójności.
4. Współpraca z partnerami.

Odnosnie do pierwszego zagadnienia ESB Solany zaleca rozwój i korzystanie z całego arsenału dostępnych instrumentów zarządzania kryzysowego i zapobiegania konfliktom, a przede wszystkim do działań politycznych, dyplomatycznych, wojskowych, cywilnych, handlowych i rozwojowych. Pokazuje także silne punkty w możliwościach państw Unii: „moglibyśmy stworzyć szczególną wartość dodaną, rozwijając operacje obejmujące zdolności wojskowe i cywilne”<sup>5</sup>. Do zwiększenia aktywności potrzebne jest jednoczesne budowanie zdolności. Powołanie Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency* – EDA) jest jednym z kroków w kierunku wzmocnienia potencjału UE, ale zgodnie z ESB trzeba:

- zwiększyć elastyczność wojska i wzmocnić jego mobilność,
- zbudować potencjał cywilny, który będzie użyty w przypadku chaosu cywilnego po interwencji zbrojnej (taki chaos, według Solany, panował po każdej większej operacji wojskowej),
- zwiększyć potencjał dyplomatyczny, w którym zasoby poszczególnych państw byłyby połączone ze sobą i z możliwościami instytucji UE,

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

- wspólnie oceniać zagrożenia i skuteczniej wymieniać informacje między państwami,
- dążyć do poszerzenia zakresu misji<sup>6</sup>.

W rozwoju zdolności należy pamiętać o priorytetowej pozycji porozumień między Unią, jej państwami a NATO.

Rekomendacją Solany jest także zwiększenie spójności działań między państwami UE, ponieważ lepsza koordynacja powoduje, że tworzymy wspólny wysiłek, który ma szansę dać znacznie lepsze efekty niż działanie bez porozumienia z innymi członkami Unii. W czasie powstawania ESB największymi wyzwaniami było połączenie instrumentów i zdolności UE, takich jak programy pomocowe, programy Europejskie i cywilne państw członkowskich, koordynacja działań zewnętrznych z politykami wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz synchronizacja działań i polityk państw poza granicami UE.

Kluczowa według ESB jest także współpraca z partnerami – szczególnie w ramach stosunków transatlantyckich – oraz oddziaływanie przez organizacje międzynarodowe. Bezpieczeństwo europejskie znacznie zyskuje także na zacieśnianiu współpracy z Rosją i w tym też celu powinny zostać nawiązane bliższe relacje z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami.

## Ocena europejskiej strategii bezpieczeństwa

Mimo tak zaawansowanej wizji zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego i precyzyjnych rekomendacji raport Solany przyjęty był jako mniej progresywny niż można się było spodziewać. „Financial Times” wini przede wszystkim Niemcy i państwa neutralne Unii za „rozwadnianie” zaleceń Solany, który w pierwszych wersjach ESB przewidywał zbudowanie tak daleko posuniętych możliwości, jak uderzenia wyprzedzające, naciski dyplomatyczne, sankcje, przechwytywanie dostaw broni – na kształt środków wspomnianych w amerykańskiej strategii bezpieczeństwa narodowego opartej na „doktrynie Rumsfelda”<sup>7</sup>. R. Sołtyk zauważa, że w raporcie zastąpiły je określenia takie, jak „zaangażowanie prewencyjne”, dzięki któremu „można uniknąć poważniejszych konsekwencji”, czy „strategiczna kultura, która promuje współczesną, szybką i – jeśli trzeba

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> R. Sołtyk, *Unia Europejska przyjmuje swą pierwszą strategię bezpieczeństwa*, „Gazeta.pl”, 8.12.2003, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,1815157.html> (dostęp 12.06.2015). Termin „doktryna Rumsfelda” jest określeniem publicystycznym, podsumowującym amerykańską doktrynę bezpieczeństwa realizowaną na początku XXI w.

– silną interwencję”<sup>8</sup>. Zdaniem Sołtyka, są to mało znaczące frazesy. Również odnośnik do możliwości wojskowych został skrytykowany jako mało realny do zastosowania. Szczególnie blado Unia miała wypaść w kontekście partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, przy których dysproporcja możliwości militarnych była rażąca.

Jednak gdy poddaje się krytyce europejską strategię, trzeba przyrzeć się okolicznościom jej powstawania. W 1999 r. naloty NATO na Kosovo i Serbię rozpoczęły nową erę, jeśli chodzi o stabilizowanie konfliktów. Skala użytej wówczas przez wojska międzynarodowe siły była bezprecedensowa, przynajmniej w Europie, i to tuż poza granicami Unii. W 2001 r. nastąpił kolejny przełom – ataki terrorystyczne na World Trade Center i inne obiekty strategiczne w USA wciągnęły Stany Zjednoczone w walkę z Al Kaidą i powiązanimi z nią ugrupowaniami terrorystycznymi. USA rozpoczęło *War on terror* – wojnę z terroryzmem, domagając się uruchomienia art. 5 traktatu waszyngtońskiego, czyli *casus foederis* NATO. Interwencja USA w Afganistanie, która była reakcją na zamachy w Nowym Jorku i innych miejscach USA, nastąpiła zaledwie w miesiąc później (i do dziś nie przyniosła zakładanych efektów). Niecałe dwa lata po rozpoczęciu wojny w Afganistanie, w marcu 2003 r. Stany Zjednoczone przypuściły atak na Irak. Ponownie doszło do przełomu, ponieważ interwencja nie była usankcjonowana rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ. Te trzy wydarzenia stanowiły nowe zjawiska w stosunkach międzynarodowych, od końca II wojny światowej opartych na ONZ, postanowieniach Karty Narodów Zjednoczonych i prawie międzynarodowym publicznym stworzonym przez państwa zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* i faktycznej woli jego przestrzegania. Do stosunków międzynarodowych zakradła się więc anarchia tworzona przez dominujące mocarstwo – USA – i usprawiedliwiana koniecznością zaprowadzenia porządku i bezpieczeństwa.

Unia Europejska w 2003 r. składała się z 15 państw i była w przededniu największego rozszerzenia w historii Wspólnot: w kwietniu 2003 r. traktatem z Aten zatwierdzono rozszerzenie UE o 10 nowych państw, a w czerwcu tego samego roku w Deklaracji z Salonik szefowie państw i rządów UE i państw Bałkanów Zachodnich zadeklarowali przyszłe pełne członkostwo państw Bałkanów Zachodnich w UE zaraz po spełnieniu kryteriów członkostwa. W 2004 r. nastąpiło wschodnie rozszerzenie Unii, które miało swoje natychmiastowe konsekwencje gospodarcze i polityczne. Dwie najistotniejsze w kontekście dialogu o bezpieczeństwie kwestie to zbliżenie się do granic z Rosją oraz konieczność natychmiastowej reformy armii nowych członków, których efektywność w nowej roli, jaką szki-

---

<sup>8</sup> Ibidem.

cową ESB (m.in. stabilizowanie państw poza granicami UE), była niska. Reformy wymagały też armie większości pozostałych członków UE: przy ogólnym budżecie państw UE na obronność wysokości około połowy tego, co przeznaczały na to Stany Zjednoczone, jedynym sposobem na dotrzymanie kroku największemu sojusznikowi w NATO była koordynacja wydatków między państwami członkowskimi. UE, która do dziś ma bardzo ograniczone kompetencje finansowe w zakresie obronności i nie ma prawie żadnych możliwości oddziaływania na rządy państw odnośnie do sposobów wydatkowania ich budżetów obronnych, starała się umożliwić koordynację przez utworzenie planowanej już od jakiegoś czasu EDA, której znaczenie tak bardzo podkreślał Solana w ESB. Jej działanie zaczęło się w zasadzie dopiero w 2004 r. i ograniczało się do roli doradczej oraz instytucji przygotowującej raporty i analizy. To z nich wynika brak koordynacji środków dostępnych w UE na obronność w najistotniejszych (tj. najbardziej kapitałochłonnych) zakresach – zakupie wyposażenia oraz rozwoju i badań nad nowym sprzętem<sup>9</sup>. W 2003 r. wiadomo było już także, że ustalone w 1999 r. w Helsinkach pierwsze Cele Zasadnicze odnośnie do budowania wojskowej zdolności obronnej nie zostały osiągnięte, co świadczyć może o naiwności rządów państw członkowskich w wytyczaniu celów albo o ich braku zaangażowania w realizowanie tych celów, albo o jednym i drugim.

Dodatkowo przynajmniej trzy kwestie mogły wpływać na ostateczne zapisy ESB: status neutralności niektórych członków i zróżnicowane zasady użycia wojsk w państwach UE, tocząca się w 2003 r. gorąca dyskusja odnośnie do poparcia interwencji USA w Iraku oraz – połączona z poprzednią – debata na temat „doktryny Rumsfelda”. W dzisiejszej UE neutralność zadeklarowały: Irlandia, Szwecja, Austria, Cypr, Malta, Finlandia. Każda z tych neutralności jest inaczej warunkowana politycznie, co oznacza, że nie wszystkie państwa neutralne zawsze będą zachowywały się tak samo. Chociaż Niemcy nie są neutralne, zgodnie z ich konstytucją, armia nie może być użyta poza granicami państwa, chyba że po udzieleniu jej zgody przez Bundestag. Podobny zapis powoduje znaczne trudności w przypadku szykowania wspólnej operacji stabilizacyjnej przez państwa UE, szczególnie że – zgodnie ze strategią bezpieczeństwa Solany – dla zapewnienia bezpieczeństwa Unii operacje poza granicami UE są kluczowe<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> G. Grevi, D. Keohane, *ESDP resources*, w: *European Security and Defence Policy: The First 10 years (1999–2009)*, red. G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, EUISS, Paryż 2009.

<sup>10</sup> Przykładem takiej trudności był na przykład brak zgody Bundestagu na użycie Bundeswehry do realizacji misji przez weimarską grupę bojową w Mali w 2013 r. Więcej na ten temat patrz w: *Europe in a foreign field*, „The Economist”, 19.01.2013, <http://www.economist.com/news/europe/21569718-europeans-ability-deploy-force-abroad-falling>

Poparcie interwencji w Iraku przychodziło państwom UE bardzo ciężko. Kluczowym argumentem przeciw interwencji był brak zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ, podczas gdy argumentem przemawiającym za interwencją był ten o konieczności przejęcia kontroli nad procesem tworzenia broni atomowej przez Saddama Husajna. Średnio 70% społeczeństwa UE było zdania, że interwencja jest nielegalna, a mimo to niektóre państwa UE zdecydowały się przyłączyć do operacji prowadzonej przez USA. Przeciwnie interwencji w 2003 r. były: Austria, Finlandia, Grecja, Luksemburg, Szwecja, Belgia, Niemcy, Francja, Irlandia, chociaż zarówno Niemcy, Irlandia, jak i Belgia pozwoliły Stanom Zjednoczonym na tranzyt wojskowy przez swoje terytorium lub udostępniły lotniska do celów transportu wojskowego. Dania i Holandia wysłały niewielką liczbę wojska, Wielka Brytania i Hiszpania zdecydowanie poparły działania zbrojne i wysłały znaczące kontyngenty. Portugalia, choć poparła interwencję, swoje wojska dostała już po zakończeniu głównych działań w Iraku, a w przypadku Włoch – choć premier Berlusconi poparł interwencję – władze wojskowe odmówiły posłania kontyngentu ze względu na brak rezolucji ONZ<sup>11</sup>. Podział państw ze względu na „za” i „przeciw” interwencji w Iraku także wpłynął na złagodzenie zapisów ESB, bo w kontekście podobnej operacji państwa sprzeciwiające się jej nie były skłonne zobowiązać się do bardziej radykalnie sformułowanych postanowień.

Amerykańska „doktryna Rumsfelda” budziła kontrowersje przede wszystkim ze względu na swoją stosunkowo niską efektywność, szczególnie w stosunku do wysokiej liczby ofiar po stronie społeczeństwa państwa, w którym realizowano interwencję. Jej założeniem było zmniejszenie strat wojsk USA między innymi przez zwiększenie aktywności w powietrzu i wykonywanie maksymalnie dużo zadań z powietrza. Powszechne w jej realizacji stały się także naloty dronami, które oceniano jako mało skuteczne wobec możliwości jedynie przybliżonej identyfikacji celów. Brak odpowiedniego rozpoznania i duża liczba ofiar wśród ludności cywilnej zasłużyły na intensywną krytykę w Europie. Podkreślano także, że pomimo realizacji „doktryny Rumsfelda” w Iraku nie udało się zapobiec ucieczce elity rządzącej za granicę wraz z rządowymi środkami finansowymi, co miało dowodzić małej efektywności doktryny w kontekście założonych

---

mali-shows-it-still-needed-europe (dostęp 4.07.2016); A. Słojewska, *Wojsko Unii niezdatne do użycia*, „Rzeczpospolita”, 22.04.2013, <http://www.rp.pl/artukul/68342,1002395-Wojsko-Unii-niezdatne-do-uzycia.html> (dostęp 4.07.2016).

<sup>11</sup> Szczegółowe dane na temat postaw rządów państw wobec interwencji i opinii społeczeństw państw członkowskich przedstawia H. Hummel, *A Survey of Involvement of 15 European States in the Iraq War 2003*, „Working Paper”, PAKS, Düsseldorf 2007.



celów politycznych<sup>12</sup>. Wiele państw UE nie chciało być utożsamianych z operacjami prowadzonymi w podobny sposób i uważa się, że „rozważanie” tekstu ESB było spowodowane chęcią rządów wielu państw do sformułowania dokumentu, który nie będzie tożsamy z zapisami doktryny amerykańskiej.

## Europejskie Cele Zasadnicze

Chociaż ESB jako pierwsza podsumowuje priorytety rozwojowe dla kwestii związanych z bezpieczeństwem Unii, wysiłki związane z budowaniem zdolności do reagowania na zagrożenia zostały podjęte już wcześniej, przede wszystkim przez określanie Europejskich Celów Zasadniczych. W grudniu 1999 r., w rok po podpisaniu deklaracji w St. Malo, Rada Europejska na spotkaniu w Helsinkach przyjęła i załączyła do swoich wniosków dwa raporty prezydencji nawiązujące zarówno do misji petersberskich, jak i do wcześniejszego porozumienia francusko-brytyjskiego. W aneksie IV znajdują się raporty: „Wzmocnienie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony” oraz „Cywilne zarządzanie przez Unię Europejską sytuacjami kryzysowymi”<sup>13</sup>. Rada stwierdza w nich, że „celem Unii stało się posiadanie autonomicznej zdolności do podejmowania decyzji, a w dziedzinach, w których NATO jako całość nie podejmuje działań, do inicjowania i prowadzenia przez UE operacji wojskowych, które byłyby reakcją na kryzysy międzynarodowe”<sup>14</sup>. We wnioskach Rady podkreśla się konieczność zbudowania zdolności do szybkiego reagowania (szczególnie przez siły wojskowe). Państwa członkowskie stawiają sobie za cel zbudowanie do 2003 r. sił zbrojnych zdolnych do realizacji pełnego zakresu misji petersberskich. Wymagać to będzie w sumie ok. 50–60 tys. żołnierzy, jednostki powinny być samowystarczalne, dysponować niezbędną kadrą dowódczą, systemem kontroli, wywiadem, logistyką, środkami wsparcia bojowego i – jeśli okaże się to konieczne – środkami lotniczymi i morskimi. Całość sił powinna być gotowa do rozlokowania w ciągu 60 dni, a tworzone w tym samym czasie małe jednostki szybkiego reagowania – w bardzo krótkim czasie. Państwa Unii muszą być w stanie utrzymać rozlokowane jednostki przez przynajmniej rok. Dodatkowo państwa członkowskie zadeklarowały się do udostępnienia w sumie 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów bojowych i 100 statków<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> T. Friedman, *Iraq: Politics or Policy?*, „The New York Times”, 3.10.2004.

<sup>13</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach*, „Monitor Integracji Europejskiej”, 11.12.1999, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/84E5F6D23B14B72FC1256E750055FE35/\\$file/ME2814PL.pdf?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/84E5F6D23B14B72FC1256E750055FE35/$file/ME2814PL.pdf?Open) (dostęp 1.04.2014).

<sup>14</sup> *Ibidem*, Aneks IV.

<sup>15</sup> Por.: G. Grevi, D. Keohane, *op.cit.*

Zważywszy, że wielkości te miały być osiągnięte do 2003 r., skala przedsięwzięcia wydaje się naprawdę duża.

W aneksie IV zawarte są także odniesienia do zdolności cywilnych w kontekście reagowania na kryzysy. Stwierdza się, że państwa Unii mają doświadczenie w takich zakresach, jak pomoc humanitarna, cywilne patrolowanie, przywracanie poprzedniego stanu administracyjnego i prawnego, poszukiwanie i ratowanie osób, monitorowanie wyborów czy przestrzegania praw człowieka. W aneksie stwierdza się konieczność rozwijania zasobów cywilnych i uzupełniania rejestru doświadczeń z zakresu cywilnego oddziaływania na konflikty i sytuację pokonfliktową na bieżąco.

W 2003 r. cele z Helsinek nie zostały zrealizowane, a mimo to państwa UE postanowiły określić nowe Cele Zasadnicze do zrealizowania do roku 2010 „Headline Goal 2010”. W lutym 2003 r. ponownie Francja i Wielka Brytania zdefiniowały wielkości sił zbrojnych potrzebnych do realizacji zadań petersberskich w zgodzie z doktryną działania NATO: potrzeba dziewięciu grup bojowych składających się z 1500 żołnierzy każda, gotowych do rozlokowania w ciągu dwóch tygodni. Rok później taki pomysł poparli Niemcy, a następnie ministrowie obrony pozostałych państw członkowskich UE<sup>16</sup>. Ustalono, że europejskie siły szybkiego reagowania powinny być gotowe do rozlokowania do 2007 r. W czerwcu 2004 r. plan został zaakceptowany podczas posiedzenia szefów rządów państw Unii<sup>17</sup>. Chociaż grupy bojowe osiągnęły teoretyczną gotowość w przewidywanym czasie, to większości Celów Zasadniczych nie udało się osiągnąć. W grudniu 2008 r. prezydencja francuska przygotowała „Deklarację na temat wzmocnienia zdolności”, w której stwierdza, że założenia „Headline Goal 2010” były zbyt ambitne<sup>18</sup>. Na podstawie rekomendacji zawartych w Deklaracji Rada Europejska nawiązała do wielkości wspomnianych w poprzednich dokumentach, to jest do liczby 60 tys. żołnierzy gotowych do rozlokowania w ciągu 60 dni, a do tego określiła liczbę i zakresy misji, jakie Unia powinna być w stanie prowadzić jednocześnie<sup>19</sup>. Jednak i te wielkości nie zostały osiągnięte, a z inicjatyw europejskich określających potencjał wojskowy od 2008 r. na uwagę zasługuje jeszcze tylko niemiecko-

---

<sup>16</sup> Ibidem oraz *Headline Goal 2010*, 17.05.2004, Bruksela, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (dostęp 2.04.2014).

<sup>17</sup> *Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004. Konkluzje prezydencji*, 10679/04, Bruksela 18.06.2004 r., [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/C7B715D7E0ED7089C1256EC40032837F/\\$file/wnioski\\_prezydencji\\_irludzkiej\\_styczen\\_czerwiec\\_2004.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/C7B715D7E0ED7089C1256EC40032837F/$file/wnioski_prezydencji_irludzkiej_styczen_czerwiec_2004.pdf) (dostęp 2.04.2014).

<sup>18</sup> Por.: G. Grevi, D. Keohane, op.cit.

<sup>19</sup> *Presidency conclusions. Brussels European Council*, 17271/1/08, Bruksela 12.12.2008 r., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf) (dostęp 5.09.2016), Annex 2.

-szwedzkie porozumienie z listopada 2010 r., zwane Inicjatywą gandawską, w sprawie ekonomizacji kwestii obronności europejskiej. Idąc tym tropem, Rada Europejska stara się skoncentrować uwagę państw członkowskich na potrzebie koordynacji wysiłków finansowych związanych z obronnością, co ma zaowocować zwiększeniem potencjału obronnego przy ograniczeniu środków i zasobów<sup>20</sup>.

Jednak pomimo niemałej liczby deklaracji, raportów i konkluzji instytucji, faktyczny postęp w budowaniu przez UE zdolności obronnych jest niewielki. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że nadal kompetencje do decydowania w sprawach związanych z obronnością pozostają na poziomie władz państwowych, które gwarancji bezpieczeństwa upatrują przede wszystkim w sojuszu w ramach NATO i samodzielnym budowaniu swojego potencjału obronnego. Państwa członkowskie zgodziły się na wprowadzenie mechanizmu finansowania elementów misji wojskowych – Athena, lecz jest to fundusz mogący pokryć jedynie najwyżej 10% kosztów misji. Unii pozostaje rozwijanie zdolności cywilnych, o których Solana pisze także w ESB, ponieważ UE ma prawo do prowadzenia takich misji w ramach swojej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jednak pomimo ustanawiania Celów Zasadniczych w zakresie zdolności cywilnych, i pomimo iż Unia ma odpowiednio dużo środków finansowych do prowadzenia cywilnych misji koordynacja jej instytucji znacznie ogranicza możliwości operacyjne. Drugim problemem jest rekrutacja i szkolenie personelu misji cywilnych, które mają być wykonane przez państwa członkowskie równie nierzetelne w tym zakresie, co i w wypełnianiu własnych deklaracji odnośnie do wielkości wojskowych gotowych do działania w ramach wspólnych misji unijnych<sup>21</sup>.

## **Aktualizacja europejskiej strategii bezpieczeństwa**

W grudniu 2008 r. Rada Europejska przyjęła raport Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB w sprawie wdrażania ESB<sup>22</sup>. Nie jest to doku-

---

<sup>20</sup> *Pooling and sharing. Food for thought. European initiative intensifying military cooperation in Europe*, listopad 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/\\_sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/_sede260511deseinitiative_en.pdf) (dostęp 5.09.2016).

<sup>21</sup> Więcej na temat misji cywilnych czytaj w: D. Korski, R. Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2009, [http://ecfr.eu/page/-/ECFR18\\_-\\_Can\\_the\\_EU\\_rebuild\\_failing\\_States\\_-\\_a\\_Review\\_of\\_Europes\\_Civilian\\_Capacities.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR18_-_Can_the_EU_rebuild_failing_States_-_a_Review_of_Europes_Civilian_Capacities.pdf) (dostęp 13.05.2014); G. Grevi, *ESDP institutions w: European Security and Defence Policy: The First 10 years (1999–2009)*, red. G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, EUISS, Paryż 2009.

<sup>22</sup> *Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa: utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, S407/08, Bruksela 11.12.2008 r., [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/reports/104648.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/reports/104648.pdf) (dostęp 15.04.2014).

ment przełomowy, ale wymienia nowe zagrożenia, przed którymi staje Unia: bezpieczeństwo energetyczne, wzrastające znaczenie zmian klimatycznych, bezpieczeństwo cybernetyczne i piractwo. ESB wiązała ubóstwo z zagrożeniem dla stabilności regionów, a co za tym idzie – za zagrożenie dla państw członkowskich i samej Unii. „Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa” docenia rolę, jaką Unia już pełni w stabilizacji swojego otoczenia przez angażowanie się w misje pokojowe, ale podkreśla również, że zaangażowanie to powinno być długookresowe, widoczność misji i udziału Unii w pracy na rzecz bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych powinna być większa, a same działania skuteczniejsze. W dokumencie podkreśla się po raz kolejny, że w interesie Unii jest, by państwa w jej szerszej pojętym sąsiedztwie były dobrze zarządzane i wyraża się zaniepokojenie odnowieniem zamrożonych konfliktów w Gruzji, niepełną reformą polityczną w wielu państwach basenu Morza Śródziemnego i irańskim programem jądrowym. Unia powinna być bardziej spójna wewnętrznie, żeby efektywniej oddziaływać na zagrożenia, powinna lepiej koordynować dostępne środki oraz potrafić je łączyć – na przykład środki cywilne i wojskowe. Ponieważ zagrożenia się zmieniają, bo zmieniają się też stosunki międzynarodowe, UE musi odgrywać większą rolę w kształtowaniu tych stosunków.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., wprowadził kolejne zmiany w sposobie prowadzenia polityki zewnętrznej. Po pierwsze dał nowe struktury i wzmocnił stare: wprowadził stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, zdefiniował stanowisko Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako koordynatora WPZiB (w praktyce połączono kompetencje Komisarza ds. Polityki Zewnętrznej i Wysokiego Przedstawiciela zgodnie z zakresem władzy nadanej mu przez traktat amsterdamski) oraz utworzył Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (EEAS). Ponadto rozszerzył zakres misji petersberskich oraz wprowadził klauzulę solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi UE: „jeżeli Państwo Członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz inne Państwa Członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu Państwa Członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, 2007/C 306/01, para. 176, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/;jsessionid=D23hTxJt59T3dLCW7qLsn3KvMhF3h3hF1DVPbWwyl1NdpHPJnCjql-461598629?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (dostęp 12.05.2015).

Chociaż próby doprecyzowania zadań dla sił europejskich w misjach poza granicami UE pojawiły się wkrótce po przyjęciu traktatu z Lizbony (np. dokument „Towards an EU peacebuilding strategy? EU civilian coordination in peacebuilding and the effects of the Lisbon Treaty” Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Zewnętrznej z kwietnia 2010 r.<sup>24</sup>, który miał być pierwszym krokiem do budowania unijnej strategii działania podczas realizowania misji stabilizacyjnych w państwach pokonfliktowych), istotne postanowienia w sprawie obronności Rada podjęła dopiero w grudniu 2013 r. W konkluzjach Rady zwraca się uwagę na konieczność zbudowania skutecznego sektora obronności w Unii i podkreśla, że wobec ograniczonych budżetów na kwestie z tym związane konieczne jest zarządzenie rozdrobnieniu rynków obronnych, które jednocześnie także przez decentralizację stają się niekonkurencyjne<sup>25</sup>.

Jednocześnie próbowano wprowadzić do unijnej myśli strategicznej koncepcję *comprehensive approach* – „spójnego podejścia”, wprowadzonej do żargonu unijnego przez Deklarację szczytu lizbońskiego z 2010 r. Koncepcja bezpieczeństwa UE wpisuje się harmonijnie w szerszy kontekst bezpieczeństwa euroatlantyckiego wypracowanego głównie na podstawie doświadczeń NATO. Fundamentem tej wizji jest konieczność łączenia wysiłków podejmowanych przez różnych aktorów działających na określonym obszarze: politycznych, wojskowych i cywilnych, i opiera się na dwóch fundamentach:

- współpracy z państwami partnerskimi, organizacjami międzynarodowymi, organizacjami pozarządowymi i władzami lokalnymi, biorąc pod uwagę ich możliwości, ograniczenia, mandaty i zadania, oraz uwzględniając ich osobność w podejmowaniu decyzji,
- w przypadkach, kiedy okaże się to konieczne, uczestniczenie w stabilizacji i rekonstrukcji państwa pokonfliktowego razem z innymi podmiotami, a także uczestniczenie w odpowiednim planowaniu operacji zarządzania kryzysem<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> *Towards an EU peacebuilding strategy? EU civilian coordination in peacebuilding and the effects of the Lisbon Treaty*, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot6/04, PE 433.823, Bruksela 11.12.2008 r., [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuildingstrategy\\_/sede260410peacebuildingstrategy\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuildingstrategy_/sede260410peacebuildingstrategy_en.pdf) (dostęp 5.10.2015).

<sup>25</sup> *Rada Europejska 19–20 grudnia 2013. Konkluzje*, EUCO 217/13, Bruksela 19.12.2013 r., [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/140261.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/140261.pdf) (dostęp 20.05.2015).

<sup>26</sup> *Lisbon Summit Declaration*, 20.11.2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) (dostęp 5.09.2016). Patrz też: N. Pirozzi, *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*, “EU Crisis Management Papers Series”, DCAF, Bruksela 2013, s. 6.

Przyjęcie takiej wizji zaangażowania oznacza konieczność posługiwania się wszystkimi instrumentami dostępnymi w ramach Unii, budowania synergii między instrumentami wojskowymi i cywilnymi oraz między możliwościami dostępnymi różnym instytucjom Unii i państwom członkowskim. Jednak przełożenie ogólnej koncepcji na bardziej konkretne rozwiązania potrafi być blokowane przez same instytucje Unii, walczące o podział kompetencji i niezależność decyzyjną. Pirozzi daje przykład prób opracowania dokumentu, który miał dać wykładnię *comprehensive approach*, a którego przyjęcie było stale odkładane: w pierwszej wersji miał być przyjęty we wrześniu 2012, następnie we wrześniu 2013 r., a ostatecznie został przyjęty w grudniu 2013 r.<sup>27</sup> Opóźnienia te Pirozzi składa na karb konfliktów kompetencyjnych między EEAS a Komisją Europejską. Choć ambicją twórców Traktatu z Lizbony było zlikwidowanie sporów kompetencyjnych między instytucjami UE, w praktyce zastąpili stare spory nowymi<sup>28</sup>.

### **Nowa strategia bezpieczeństwa**

Podczas gdy pierwsza po Traktacie z Lizbony Wysoka Przedstawiciel skoncentrowała się na stabilizacji instytucjonalnej, rozbudowie EEAS i ustaleniu podziału kompetencji między instytucje jej podległe, wybrana w kolejnej kadencji Federica Mogherini od razu zapowiedziała początek prac nad nową strategią bezpieczeństwa UE. Powinna ona opierać się na dotychczasowym dorobku UE i jednocześnie wskazywać, w jaki sposób wykorzystać go w obecnych stosunkach międzynarodowych. Unijna strategia do tej pory zakładała, że podstawą do budowania bezpieczeństwa Unii jest stabilizacja obszarów rządzonych nieefektywnie, na których rozwijają się zjawiska, które mogą zagrozić bezpieczeństwu Unii. Oznacza to skoncentrowanie się na pomocy humanitarnej i gospodarczej tym państwom, które można stabilizować przy pomocy środków miękkich, oraz na implementowaniu misji stabilizacyjnych (wojskowych i cywilnych) poza graczami UE w przypadku, kiedy finansowe środki pomocowe i pomoc techniczna nie są adekwatnym instrumentem. Na misje wojskowe Unia nie ma praktycz-

---

<sup>27</sup> N. Pirozzi, op.cit., s. 7. Dokument, o którym mowa, to *Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, Bruksela 11.12.2013 r., [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf) (dostęp 11.06.2015).

<sup>28</sup> Np. spór między Radą a Komisją odnośnie do realizowania misji zewnętrznych miał być rozwiązany przez utworzenie EEAS, co wprawdzie załagodziło spór między Radą a Komisją, ale utworzyło nową linię tarć – między Komisją a EEAS. Zob.: N. Pirozzi, op.cit.

nie żadnego wpływu, ponieważ ich zakres, finansowanie i personel asygnowane są przez państwa członkowskie przede wszystkim poza politykami UE. Drugim problemem jest ograniczenie możliwości planowania i realizacji misji cywilnych: UE ma uprawnienia do ich rozlokowania, ale spory kompetencyjne między instytucjami UE, zdecentralizowanie funduszy do finansowania misji oraz procedury rekrutacji personelu na misje, które ustalane są przez państwa członkowskie, podważają ich efektywność. Trzecim problemem jest brak możliwości wymuszenia koordynacji misji wojskowych i cywilnych, przez co znaczenie tych drugich maleje.

Strategia powstaje też w konkretnym kontekście międzynarodowym, który tworzony jest między innymi przez nieskuteczną politykę głównych sił międzynarodowych wobec Iraku i Syrii i – powiązane z tym – powstanie ISIL, następnie kryzys migracyjny związany z wywoływaną przez nie przemocą, a wcześniej falę „arabskiej wiosny” i jej skutki w postaci niestabilności w basenie Morza Śródziemnego. To przede wszystkim te wydarzenia międzynarodowe i brak efektywnej reakcji Unii na nie doprowadził do nowej dynamiki politycznej wewnątrz samej UE: radykalizacji elit politycznych dążących do reewaluacji stosunków w UE, ponawiającej się dyskusji dotyczącej funkcjonalności strefy Schengen czy wreszcie Brexit.

To właśnie dyskusja na temat Brexitu zdominowała spotkanie Rady w czerwcu 2016 r. i wymusiła przesunięcie ogłoszenia nowej strategii bezpieczeństwa UE – „The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world” (nazywanej też strategią globalną) na później<sup>29</sup>. Strategia globalna określa dzisiejsze stosunki międzynarodowe jako bardziej niestabilne i niosące więcej niebezpieczeństw dla UE niż w 2003 r. Wskazuje Afrykę i Azję jako miejsca rodzące szczególnie niepokój decydentów w Unii, określa zmiany klimatyczne i kłopoty z zasobami naturalnymi, które katalizują narastanie konfliktów jako zagrożenia większe niż poprzednio. Wskazuje jednak dostępne technologie jako szansę na skuteczne zwalczanie biedy na świecie, a co za tym idzie – zarówno podnoszenie jakości życia, jak i budowanie stabilności. Pomimo niełatwej sytuacji międzynarodowej autorzy widzą Unię jako gotową do realizacji swoich polityk.

Strategia globalna podzielona jest na trzy zasadnicze części, gdzie na wstępie opisane są realia dzisiejszego świata, następnie określone są wyzwania i szanse dla UE, a na koniec przedstawione są implikacje i rekomendacje dla UE. Pierwsza z tych części charakteryzuje współczesny

---

<sup>29</sup> *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](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf) (dostęp 15.06.2016).

świat jako „połączony”, co oznacza, że zjawiska w nim występujące są ze sobą nieuchronnie powiązane, co może mieć dobre i złe strony (np. rozwój gospodarczy, ale i efekt domina w przypadku kryzysu jednej z dużych gospodarek światowych). Druga cecha współczesnego świata to rywalizacja, która odciska piętno na stosunkach międzynarodowych konfliktami zbrojnymi. Po raz pierwszy w dokumentacji unijnej pojawia się określenie *fragile states and ungoverned spaces* – „państwa wrażliwe i obszary nierządzone” – na określenie terytoriów, na których konflikty są endemiczne i doprowadziły do ugruntowania się cyklu konfliktu. W strategii zauważa się, że takich miejsc na świecie jest coraz więcej, podobnie jak konsekwencji dla Unii – pada określenie o rodzącym się zagrożeniu dla konsekwentnie wypracowywanego w Europie modelu społeczeństwa otwartego. Niebezpieczeństwa rodzą się także z narastających dysproporcji w zamożności społeczeństw i dostępności nowych technologii.

Strategia globalna widzi zagrożenie także w strukturze stosunków międzynarodowych. Autorzy wspominają, że żyjemy w świecie przetasowania sił światowych i początku upadku dotychczasowego porządku. USA nadal postrzegane jest jako najbardziej wpływowe mocarstwo na świecie, a UE chwalona jest za osiągnięcie jednego z najwyższych na świecie dochodów *per capita*, jednak zwiastuje się koniec ery dominacji jednego mocarstwa. Sama instytucja państwa zostaje współcześnie osłabiona przez dopuszczenie do wpływania na stosunki międzynarodowe w sposób istotny podmiotów niepaństwowych, „międzypaństwowych” i transnarodowych. Oznacza to koniec tradycyjnego multilateralizmu.

W sekcji poświęconej analizie największych zagrożeń i szans dla Unii wymienia się kwestię jej sąsiadów. Nacisk kładzie się na wsparcie dla Bałkanów Zachodnich, na ścisłą współpracę z Turcją oraz na umacnianie państwowości wschodnich partnerów UE. Stwierdza się także, że jednocześnie z wymienionymi działaniami należy włączyć Rosję w odbudowę europejskiej architektury bezpieczeństwa. Kierunkiem, w który UE musi być zaangażowana, jest także Afryka Północna i Środkowy Wschód, gdzie UE powinna oddziaływać na kryzysy i konflikty, opracowując odpowiednie rozwiązania. W Afryce najistotniejsze jest opracowanie skutecznej polityki migracyjnej, rozwijanie współpracy gospodarczej oraz współpraca z ONZ i Unią Afrykańską w celu stabilizacji państw. Partnerstwo Atlantyckie – czwarty kierunek związany z szansami i zagrożeniami – oznacza przede wszystkim zacieśnianie współpracy UE z NATO, i w ramach podpisanego w 2013 r. Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji. Odnośnie do Azji – piątego kierunku zapisanego w nowej strategii – autorzy piszą lakonicznie, że Unia powinna wspierać współpracę regionalną oraz zwiększyć swój udział w inicjatywach związanych z zarządzaniem konfliktami.



W trzeciej części dokumentu wyraża się przekonanie, że korzyści z funkcjonowania w świecie takim, jak opisany w nowej strategii, zależą od tego, czy Unia będzie w stanie spriorytetyzować swoje działania oraz czy wypracuje odpowiednie instrumenty oddziaływania. W tym kontekście wymienia się pięć zasad, którymi europejscy decydenci powinni się kierować: kierunek, elastyczność, dźwignia, koordynacja, możliwości. WPZiB straciła *momentum* – jej część, WPBiO ma mało ambitne cele i małe możliwości, i przez to UE nie jest w stanie reagować adekwatnie w rozpadającym się środowisku międzynarodowym. Krytykowana jest także polityka rozszerzenia jako iluzyjna i mało skuteczna jako instrument stabilizowania państw Bałkanów Zachodnich, oraz polityka antyterrorystyczna i cyfrowa, które wymagają jeszcze zbalansowania między wolnością a bezpieczeństwem. Odnośnie do elastyczności dokument podkreśla wiodącą rolę UE w udzielaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej, ale jednocześnie wypomina instytucjom Unii brak elastyczności w uruchamianiu funduszy i zarządzaniu programami oraz brak koordynacji działań poszczególnych instytucji i organów Unii. Autorzy krytykują także warunkowość polityczną w polityce handlowej: zbyt wygórowane wymagania mogą spowodować, że koszty dostosowań politycznych i społecznych wymagane od partnerów handlowych zostaną przez nich oszacowane jako niewarte poniesienia w stosunku do ewentualnych korzyści z udzielanej pomocy finansowej. Natomiast doświadczenie współpracy państw UE w ramach np. WPBiO pokazuje, że działanie razem daje lepsze efekty niż działanie państw osobno. Podobnie sprawa ma się z polityką rozwojową czy energetyczną, w której fragmentaryzacja działań państw pozwala partnerom zewnętrznym na dyktowanie warunków. Priorytetem Unii powinna być wielopoziomowa koordynacja działań i polityk oraz wychwytywanie traconych możliwości w już realizowanych politykach. W zakresie polityki bezpieczeństwa UE współpracuje z organizacjami międzynarodowymi i podejmuje wysiłki, by rozlokowywać misje stabilizujące, ale ma kłopoty z rekrutacją personelu czy nawet ustanowieniem kanałów wymiany informacji między państwami członkowskimi. Duży wyciek z budżetów powoduje brak koordynacji w wydatkach na badania i rozwój technologii obronnych. Autorzy nowej strategii zdają sobie sprawę z przede wszystkim nie-militarnego charakteru sojuszu państw w UE, ale dobitnie podkreślają, że „choć UE nie jest sojuszem wojskowym, nie może ignorować «O» w swojej WPBiO”<sup>30</sup>.

Rekomendacją autorów nowej strategii jest wypracowanie wspólnego unijnego działania na kształt *comprehensive approach* – spójnego podejścia

---

<sup>30</sup> Ibidem.

nie tylko odnośnie do oddziaływania na konflikty zbrojne na świecie, lecz także we wszystkich swoich działaniach zewnętrznych. Podkreślając wagę synergii działań wszystkich podmiotów UE i państw członkowskich mających do czynienia z działaniami zewnętrznymi, zauważa się, że oprócz tego, że potrzeba Unii jasnej wizji takich działań, jedną z największych obecnie przeszkód do maksymalizacji korzyści są niedociągnięcia wewnętrzne, takie jak brak odpowiedniej koordynacji, wymiany informacji, odpowiedzialnego podejścia do realizacji zobowiązań przez państwa członkowskie. Takie „wycieki efektywności” występują zarówno w instytucjach Unijnych, jak i po stronie państw członkowskich.

### Ocena europejskiej strategii globalnej

Howorth i Schmidt zastanawiają się, czy środki i instrumenty, o jakich wspomina nowa europejska strategia bezpieczeństwa, nie są zbyt łagodne<sup>31</sup>. Określają je jako *soft and smart power*, pochodzące z porządku stosunków międzynarodowych zorganizowanych w duchu liberalizmu, gdzie współpraca państw i rozległe stosunki handlowe mają być gwarantem stabilności. Tymczasem współczesne stosunki międzynarodowe określają jako coraz częściej nacechowane agresywnym zachowaniem państw i innych podmiotów, zachowaniem w duchu szkoły realizmu i zauważają, że nowa strategia nie wymienia żadnych środków twardych. Choć słowa te nie padają bezpośrednio, to jednak autorki *de facto* zarzucają twórcom strategii globalnej kontynuowanie od 2003 r. ucieczki od „doktryny Rumfelda” i środków, na jakich była oparta, co określają zachowaniem nieracjonalnym w dzisiejszym świecie.

Drugim zarzutem Howorth i Schmidt jest to, że Unia, mając ambicje bycia mocarstwem światowym, nie ma pełni środków do realizacji swoich interesów na taką skalę – UE jest światową potęgą gospodarczą, ale odnośnie do np. oddziaływania na konflikty nie ma środków reagowania. Dlatego UE powinna pozostać mocarstwem regionalnym i skupić się na stabilizacji coraz chwiejniejszego sąsiedztwa przede wszystkim przez wypracowanie bardziej skutecznych „dźwigni”, czyli sposobów wymuszania na państwach pożądanego zachowań. Zauważa się także, że największa do tej pory „dźwignia” w postaci oferowania perspektywy przyjęcia do UE stała się już nieatrakcyjna. Autorzy podkreślają także rolę Rosji w budowie bezpieczeństwa europejskiego i rekomendują władzom Unii opracowanie kompleksowej strategii względem Rosji.

---

<sup>31</sup> J. Howorth, V. Schmidt, *EU Global Strategy*, “Expert Opinion” nr 50, EUISS, Paryż 2016.

Także Le Gloannec krytykuje UE za zignorowanie *power politics*<sup>32</sup>. Polityka migracyjna i bezpieczeństwa Unii oparta jest na dwóch założeniach: że państwa ościenne będą kopiowały model polityczny i gospodarczy Unii, oraz że da się zrobić *outsourcing* polityki migracyjnej dzięki korzystnym dla państw ościennych układom o współpracy. Hamowanie migracji miało być scedowane na rządy państw ościennych w zamian za umowy handlowe, współpracę polityczną oraz pomoc rozwojową i gospodarczą. „Arabska wiosna” zburzyła więc tamy od razu w przynajmniej dwóch zakresach: stabilność polityczna sąsiedztwa, która miała być filarem bezpieczeństwa Unii, legła w gruzach, a do tego Unia musi na gwałt znaleźć nowy sposób na hamowanie fal migracyjnych z obszarów objętych konfliktami, niestabilnych politycznie i mało rozwiniętych gospodarczo. Także Le Gloannec jest zdania, że Unia powinna skoncentrować się na odbudowie stabilności swojego własnego sąsiedztwa oraz opracować strategię bezpieczeństwa oparte na elementach, na które Unia będzie miała istotny wpływ – w przeciwieństwie do stabilności politycznej państw Afryki Północnej. Le Gloannec wskazuje dwa zakresy priorytetowe dla Unii: przygotowywać się na zagrożenia znacznie wcześniej niż obecnie oraz usprawnić coraz bardziej dysfunkcyjny proces podejmowania decyzji w UE.

Trudno jest odmówić racji opiniom Le Gloannec, Howorth i Schmidt – chociaż Unia ma ogromny potencjał, w ciągu 13 lat, które minęły od ogłoszenia jej pierwszej strategii w 2003 r., nie udało się przejść przez pierwszy etap przygotowań do zbudowania zdolności obronnych. Ponieważ zagrożenie terytorium było w 2003 r. i jest nadal stosunkowo mało realne, największymi niebezpieczeństwami są terroryzm i niestabilność obszarów poza granicami UE. Pomimo powstającej w ramach instytucji Unii dokumentacji dotyczącej sposobów wspólnego zwalczania terroryzmu większość decyzji i działań państwa podejmują samodzielnie. Co do reagowania na konflikty zbrojne w miejscach strategicznych na świecie (jak np. Irak czy Afganistan), to nadal – pomimo szeregu spotkań, deklaracji, wyznaczania celów strategicznych – nie udało się w Europie zbudować skutecznych sił reagowania wojskowego ani zaplecza do realizowania operacji cywilnych. Wytycznych zawartych w ESB nie zrealizowano, bo na przeszkodzie stała opieszałość państw w wypełnianiu swoich własnych deklaracji, ich niechęć do oddawania kompetencji z zakresu bezpieczeństwa i obronności władzom unijnym, ale i fragmentaryzacja procesu decyzyjnego w instytucjach Unii oraz nieumiejętność zbudowania centrum

---

<sup>32</sup> A.-M. Le Gloannec, *EU Global Strategy*, “Expert Opinion”, nr 48, EUISS, Paryż 2016.

analiz i planowania związanego z bezpieczeństwem, a także planowaniem i realizowaniem operacji. Unia nie ma decyzyjności, a jej instytucje i programy finansowania wymagają reformy.

Tymczasem nowa strategia dodaje kolejne zagrożenia do listy Solany i wytycza kolejne cele. O ile cele te nie różnią się zasadniczo od tych zawartych w ESB, o tyle sytuacja międzynarodowa opisana w europejskiej strategii globalnej jest groźniejsza, bo więcej jest *ungoverned territories* i mniej woli przestrzegania prawa międzynarodowego przez państwa. Unia staje zatem przed ogromnym wyzwaniem, ponieważ ustanowienie mechanizmu wspólnego reagowania na zagrożenia, co w dotychczasowych realiach było trudne, staje się jeszcze trudniejsze. Tymczasem państwa członkowskie, zamiast zwrzeć szyki wobec zagrożenia zewnętrznego, coraz częściej stawiają na izolacjonizm. Ekonomizacja wysiłków związanych z obronnością wydaje się nie być dla członków UE atrakcyjna. W tym sensie, choć Unia jest wyposażona do działania w stosunkach międzynarodowych, przede wszystkim stosując *soft power*, czyli będąc gotową do realizacji modelu stosunków opisywanego przez nurt liberalizmu, to jej państwa członkowskie hołdują twardemu realizmowi, odwołując się do izolacjonizmu w chwili zagrożenia i kontestując zasadność współpracy i dzielenia się kompetencjami, pomimo iż ma to sens ekonomiczny (a więc w duchu liberalizmu) w myśl zasady, że działanie razem pozwala na lepsze wykorzystanie zasobów. Dodatkowo Unia musi przetrwać nasilające się ostatnio ruchy odśrodkowe, takie jak dyskusja na temat zasadności strefy Schengen czy Brexit. Wydaje się zatem, że dzisiejszy kryzys polityczny w UE oparty na kwestiach bezpieczeństwa polega na konflikcie: Unia była tworzona do działania w realiach liberalizmu, podczas gdy państwa członkowskie, które ją tworzyły, postrzegają świat polityki międzynarodowej jako zdominowany przez grę z użyciem środków twardych w celu zdobycia realnej władzy. Czy jest więc szansa na zbudowanie wspólnej europejskiej zdolności obronnej i na realizację unijnej strategii globalnej? Jak na ponadsześćdziesięcioletnią współpracę w zakresie bezpieczeństwa, w Unii do tej pory nie zrobiono wiele.

## Bibliografia

- Europe in a foreign field*, "The Economist", 19.01.2013, <http://www.economist.com/news/europe/21569718-europeans-ability-deploy-force-abroad-falling-mali-shows-it-still-needed-europe> (dostęp 4.07.2016).
- Friedman T., *Iraq: Politics or Policy?*, „The New York Times”, 3.10.2004.
- Grevi G., Keohane D., *ESDP resources*, w: *European Security and Defence Policy: The First 10 years (1999–2009)*, red. G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, EUISS, Paryż 2009.
- Grevi G., *ESDP institutions*, w: *European Security and Defence Policy: The First 10 years (1999–2009)*, red. G. Grevi, D. Helly i D. Keohane, EUISS, Paryż 2009.
- Howorth J., Schmidt V., *EU Global Strategy*, "Expert Opinion", nr 50, EUISS, Paryż 2016.
- Hummel H., *A Survey of Involvement of 15 European States in the Iraq War 2003*, "Working Paper", PAKS, Düsseldorf 2007.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, Bruksela 11.12.2013 r., [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf) (dostęp 11.06.2015).
- Korski D., Gowan R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2009, [http://ecfr.eu/page/-/ECFR18\\_-\\_Can\\_the\\_EU\\_rebuild\\_failing\\_States\\_-\\_a\\_Review\\_of\\_Europes\\_Civilian\\_Capacities.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR18_-_Can_the_EU_rebuild_failing_States_-_a_Review_of_Europes_Civilian_Capacities.pdf) (dostęp 13.05.2014).
- Le Gloanec A.-M., *EU Global Strategy*, "Expert Opinion", nr 48, EUISS, Paryż 2016.
- Lisbon Summit Declaration*, 20.11.2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) (dostęp 5.09.2016).
- Pirozzi N., *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*, "EU Crisis Management Papers Series", DCAF, Bruksela 2013.
- Pooling and sharing. Food for thought. European initiative intensifying military cooperation in Europe*, listopad 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/\\_sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/_sede260511deseinitiative_en.pdf) (dostęp 5.09.2016).
- Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach*, „Monitor Integracji Europejskiej”, 11.12.1999, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/84E5F6D23B14B72FC1256E750055FE35/\\$file/ME2814PL.pdf?Open](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/84E5F6D23B14B72FC1256E750055FE35/$file/ME2814PL.pdf?Open) (dostęp 1.04.2014).
- Presidency conclusions. Brussels European Council*, 17271/1/08, Bruksela 12.12.2008 r., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf) (dostęp 5.09.2016), Annex 2.

- Rada Europejska 19–20 grudnia 2013. *Konkluzje*, EUCO 217/13, Bruksela 19.12.2013 r., [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/press-data/PL/ec/140261.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press-data/PL/ec/140261.pdf) (dostęp 20.05.2015).
- Rada Europejska w Brukseli 17–18 czerwca 2004. *Konkluzje prezydencji*, 10679/04, Bruksela 18.06.2004 r., [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/C7B715D7E0ED7089C1256EC40032837F/\\$file/wnioski\\_prezydencji\\_irlandzkiej\\_styczen\\_czerwiec\\_2004.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/C7B715D7E0ED7089C1256EC40032837F/$file/wnioski_prezydencji_irlandzkiej_styczen_czerwiec_2004.pdf) (dostęp 2.04.2014).
- Ślojewska A., *Wojsko Unii niezdatne do użycia*, „Rzeczpospolita”, 22.04.2013, <http://www.rp.pl/artukul/68342,1002395-Wojsko-Unii-niezdatne-do-uzycia.html> (dostęp 4.07.2016).
- Solana J., *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*, Bruksela 12.12.2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf> (dostęp 23.06.2015).
- Sołtyk R., *Unia Europejska przyjmuje swą pierwszą strategię bezpieczeństwa*, „Gazeta.pl”, 8.12.2003, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,1815157.html> (dostęp 12.06.2015).
- Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa: utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*, S407/08, Bruksela 11.12.2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/reports/104648.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/reports/104648.pdf) (dostęp 15.04.2014).
- 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](http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf) (dostęp 15.06.2016).
- Towards an EU peacebuilding strategy? EU civilian coordination in peacebuilding and the effects of the Lisbon Treaty*, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot6/04, PE 433.823, Bruksela 04.2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuilding-strategy/\\_sede260410peacebuildingstrategy\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410peacebuilding-strategy/_sede260410peacebuildingstrategy_en.pdf) (dostęp 5.10.2015).
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, 2007/C 306/01, para. 176, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/;jsessionid=D23hTxJJt59T3dLCW7qLsn3KvMhF3h3hF1DVpbWwy1NdpHPJnCjql-461598629?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (dostęp 12.05.2015).

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo europejskie, europejska strategia bezpieczeństwa, obronność, konflikty zbrojne, Europejskie Cele Zasadnicze, europejska strategia globalna

**Key words:** European Security, European Security Strategy, Defence, Military Conflicts, European Headline Goals, European Global Strategy

### **Abstract**

## **European Union's Security Strategies**

The 2016 faces the adoption of the new security strategy of the European Union – the second in the Union's history. Although the Common Security and Defence Policy is one of the youngest of the EU policies, its role rapidly intensifies in the world of growing political and social instability in the EU's neighbourhood. How does the EU define the threats to its security and is it capable of preventing them?

The European Security Strategy of 2003 both describes the threats and recommends the principles that should be implemented in the EU's policies in order to raise their effectiveness. Thirteen years after the publication of the first security strategy and shortly before the second one is announced it is interesting to check, how much the first strategy inspired the changes in the way of thinking about the European security and the economisation of the European defences. In the article, there are analysed both the political milestones leading to the establishment of the defence policy of the EU and the provisions of the new Global Strategy of the Union. What can be anticipated from the new strategy given the experience with the realisation of the previous one? Does the new security strategy fit well into the reality of the contemporary international relations? Is the new strategy possible to implement?