

OBSERWATORIUM BEZPIECZEŃSTWA
MARCIN TERLIKOWSKI, MAREK MADEJ
doi 10.7366/2300265420162203

WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY – NOWA STRATEGIA POCZĄTKIEM KOŃCA?

Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) w 2016 roku przebiegał pod znakiem dyskusji o wdrożeniu *Globalnej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla UE* (EGS) oraz swoistego „szoku strategicznego” po wyniku brytyjskiego referendum z 23 czerwca. Zarówno EGS, jak i perspektywa Brexitu zmusiły liderów największych państw UE i szefów unijnych instytucji do ponownego podjęcia kwestii dla WPBiO fundamentalnych: unijnego poziomu ambicji w polityce bezpieczeństwa, jej celów, narzędzi, form i metod realizacji. W dyskusji na ten temat powrócił niespodziewanie wątek zacieśnienia integracji obronnej w gronie kilku państw Unii, jednak ostatecznie decyzji takiej nie podjęto; nie dokonano również głębszej reformy instytucjonalnej WPBiO i nie wzmocniono zdolności wojskowych UE. Poczyniono natomiast kolejne kroki na drodze do sformułowania i wdrożenia polityki przemysłowo-obronnej UE, która w praktyce stała się najistotniejszym wyznacznikiem WPBiO, oraz nadano nowy impuls praktycznej współpracy UE z NATO.

POLITYCZNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU WPBIO

Wynik referendum w Wielkiej Brytanii nie tylko zakwestionował przyszłość UE jako projektu integracyjnego, lecz przede wszystkim chyba ostatecznie przekreślił szanse na przełom w WPBiO. Wielka Brytania to bowiem najsilniejszy (poza Francją) militarnie kraj Unii, dysponujący unikatowymi zasobami wojskowymi, w tym potencjałem odstraszania jądrowego oraz zdolnościami projekcji siły. Co więcej, w 2015 r. brytyjskie wydatki obronne stanowiły 23% nakładów całej UE, a w 2014 r. jej wydatki na prace badawczo-rozwojowe nad technologiami wojskowymi (B+R) wyniosły 42% ogółu środków UE na ten cel¹. Dlatego opuszczenie UE przez Wielką Brytanię powoduje, że realistyczna perspektywa dalszego rozwoju WPBiO nie może być ambitna. Choć Brytyjczycy byli sceptyczni wobec WPBiO, a ich udział w misjach cywilnych i operacjach wojskowych Unii był selektywny i zazwyczaj ograniczony, to właśnie zmiana brytyjskiej polityki wobec kwestii integracji obronnej w UE była postrzegana jako główny czynnik, który mógłby przynieść przełamanie kluczowych słabości WPBiO.

¹ Obliczenia własne na podstawie bazy wydatków obronnych na świecie Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) (www.sipri.org/databases/milex) oraz danych Europejskiej Agencji Obrony (EDA) (www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal).

W tym samym czasie rosnące zagrożenie terrorystyczne ze strony islamistycznych radykałów, powiązanych z tzw. Państwem Islamskim lub inspirowanych przez tę organizację, zwiększyło koncentrację UE na bezpieczeństwie wewnętrznym: polityce antyterrorystycznej, współpracy wywiadowczej i policyjnej. Zamachy w Brukseli 22 marca, w Nicei 14 lipca oraz Berlinie 19 grudnia dodatkowo wzmocniły powszechną percepcję terroryzmu jako głównego zagrożenia bezpieczeństwa Unii. Jednocześnie palącym problemem, pogłębiającym podziały w UE i polaryzującym społeczeństwa, pozostawał kryzys uchodźczy. Choć w lecie 2016 r. – głównie dzięki porozumieniu UE z Turcją z 18 marca – presja migracyjna zmalała, to dużo wysiłku kosztowały negocjacje nad usprawnieniem kontroli unijnych granic, w tym nad planem utworzenia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej²; nie znaleziono jednocześnie alternatywy dla zablokowanego systemu relokacji uchodźców już przybyłych do UE na zasadzie kwot narodowych. W tej sytuacji praktyczne znaczenie WPBiO dla polityki bezpieczeństwa państw członkowskich Unii spadało.

Negatywny wpływ na zainteresowanie WPBiO miała również intensywna debata prowadzona w związku ze szczytem NATO w Warszawie 8–9 lipca, a następnie wdrażaniem jego postanowień. Agenda szczytu była wyjątkowo przekrojowa – miał on uzgodnić średnioterminową odpowiedź Sojuszu na prowokacyjną politykę Rosji wobec Zachodu, w tym postanowić o precedensowym rozlokowaniu stałych – choć rotujących – sił sojuszniczych w Europie Środkowo-Wschodniej. Oczekiwano też, że określi on na nowo sposób zaangażowania NATO w zwalczanie PI oraz ograniczanie skutków kryzysu migracyjnego, a także odniesie się do szeregu innych wyzwań dla bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego, np. zagrożeń w cyberprzestrzeni. Z tego powodu wiele państw UE, w tym zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej, potraktowało priorytetowo właśnie zagadnienia szczytu NATO, na nich koncentrując swoją uwagę i aktywność dyplomatyczną. Inne państwa UE, w tym Francja, Niemcy czy Włochy, choć próbowały godzić agendę sojuszniczą z procesem refleksji strategicznej o WPBiO, z konieczności musiały poświęcać dużą uwagę NATO. Tym samym europejski wymiar polityki bezpieczeństwa zajął w 2016 r. niskie miejsce na liście priorytetów większości krajów UE.

W wymiarze ekonomicznym polityki bezpieczeństwa sytuacja krajów członkowskich UE nadal pozostawała skomplikowana. W 2016 r. odwróceniu uległ co prawda trend spadkowy w wydatkach obronnych, jednak nie można uznać go za sygnał strukturalnych zmian w finansowaniu obronności w Unii. Wzrost budżetów obronnych w całej UE wyniósł szacunkowo nieco ponad 3%³ rok do roku, ale rozkładał się nierówno. Największe relatywne przyrosty zanotowały kraje Europy Środkowo-Wschodniej, których budżety obronne są skromne – Litwa (ponad 40%), Łotwa (ponad 30%), Węgry (prawie 10%), Estonia i Rumunia (ok. 6,5%). W dysponującej największym budżetem obronnym w regionie Polsce nastąpił zaś spadek, co było jednak związane z wyjątkowo dużymi wydatkami w 2015 r., kiedy splanowano ostatnią

² Zob. J. Szymańska, „Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej”, *Biuletyn PISM*, nr 80 (1430) z 24 listopada 2016 r.

³ Dane Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zob. *Defence Expenditures of NATO Countries (2009–2016)*, *Communique PR/CP(2016)*, 4 lipca 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm.

ratę za samoloty F-16. Z dużych krajów zachodnioeuropejskich wyraźny wzrost zanotowały tylko Włochy (ok. 10%) i Wielka Brytania (ok. 7,5%), natomiast Francja i Niemcy jedynie symbolicznie powiększały swoje wydatki obronne⁴.

EUROPEJSKA STRATEGIA GLOBALNA

W pierwszej połowie 2016 r. debatę o przyszłości WPBiO wyraźnie ożywiła finalizacja prac nad EGS. O strategii dyskutowano na wielu publicznych i zamkniętych seminariach, zarówno na szczeblu politycznym, jak i eksperckim, co było o tyle istotne, że państwa członkowskie nie miały dostępu do opracowywanego przez ESDZ dokumentu⁵. Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini podkreślała, że miało to zapewnić silną legitymizację EGS jako głosu całej UE i jej obywateli, a nie tylko instytucji UE i elit politycznych⁶. Skutkowało to jednak przekreśleniem szans na formalne przyjęcie EGS jako dokumentu politycznie wiążącego państwa członkowskie. Zainteresowanie strategią było przy tym umiarkowane. Jedynie niektóre kraje, np. Włochy, Francja i Holandia (sprawująca w pierwszej połowie 2016 r. prezydencję w Radzie UE), często odnosiły się do EGS, podkreślając, że jest ona szansą na przełamanie strukturalnych słabości WPBiO i wzywając do zwiększania jej poziomu ambicji⁷.

Zamysł Mogherini, aby EGS stała się wspólną wizją strategiczną dla UE, podważyło czerwcowe referendum w Wielkiej Brytanii⁸. Zaplanowane pierwotnie na 23 czerwca posiedzenie Rady Europejskiej zostało przełożone o pięć dni i było jasne, że odbędzie się w cieniu Brexitu⁹. Mimo to Mogherini zdecydowała się przedstawić EGS na sesji Rady (28 czerwca), podkreślając, że w obliczu kryzysu Unia tym bardziej potrzebuje spójnej strategii i zjednoczonego działania¹⁰. Tymczasem Rada zgodziła się jedynie na zapis w konkluzjach, że „z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie przez wysoką przedstawiciel globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”¹¹. Oznaczało to, że EGS będzie dokumentem politycznie wiążącym tylko dla instytucji UE, a przede wszystkim ESDZ.

Niemniej EGS prezentuje spójną wizję relacji zewnętrznych UE. Strategia jasno komunikuje interesy Unii: pokój i bezpieczeństwo jej obywateli i terytorium; jej nie-

⁴ Ibidem.

⁵ Por. *Rocznik Strategiczny* 2015/16, s. 63.

⁶ Zob. np. wystąpienie F. Mogherini na dorocznej konferencji instytutu EU ISS, 22 kwietnia w Paryżu, <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-euiss-annual-conference-towards-eu-global-strategy-final-stage>.

⁷ M. Banks, „Dutch EU leadership seeks implementation of security policy, closer ties”, *Defense News* z 9 stycznia 2016 r.

⁸ Wystąpienie F. Mogherini z 22 kwietnia, op. cit.

⁹ B. Lewis, P. Taylor, „Brexit referendum forces EU summit delay – sources”, depeza agencji Reuters z 26 czerwca 2016 r., <http://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-summit-idUKKCN0WQ2FV>.

¹⁰ Wystąpienie F. Mogherini przed rozpoczęciem Rady Europejskiej, 28 czerwca 2016 r., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6916/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-upon-arrival-european-council_en.

¹¹ Konkluzje Rady Europejskiej z 28 czerwca 2016 r., EUCO 26/16, www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/06/28-EUCO-conclusions-pl/.

skrępowany rozwój ekonomiczno-społeczny; stabilność systemu demokratycznego w krajach członkowskich; utrzymanie porządku globalnego opartego na prawie międzynarodowym. Zawiera też katalog zasad, którymi UE będzie się kierować: jedność (poszukiwanie wspólnego stanowiska we wszystkich kwestiach, w których jest to możliwe); zaangażowanie (prowadzenie aktywnej polityki zewnętrznej); odpowiedzialność (przede wszystkim za bezpieczeństwo i stabilność Europy oraz jej bliskiego sąsiedztwa) oraz partnerstwo (współdziałanie z innymi organizacjami w celu rozwiązywania kryzysów). Główna część EGS to prezentacja priorytetów UE: zapewnienie bezpieczeństwa Unii i jej obywatelom; zwiększanie stabilności państw i społeczeństw w sąsiedztwie Europy; zaangażowanie w rozwiązywanie kryzysów bezpieczeństwa w myśl zasady zintegrowanego podejścia do konfliktów; wsparcie dla regionalnych mechanizmów współpracy politycznej; utwierdzenie liberalnego porządku globalnego opartego na prawie międzynarodowym. Dla WPBiO istotny jest zwłaszcza priorytet pierwszy. Obejmuje on deklarację, że Unia powinna być „gotowa i mieć zdolność do odstraszenia zagrożeń zewnętrznych, odpowiadania na nie i chronienia się przed ich skutkami”. Wiąże się to bezpośrednio z koncepcją autonomii strategicznej Unii, na którą EGS wielokrotnie się powołuje. Może być ona rozumiana jako zapewnienie zdolności UE do samodzielnego określenia celów polityki zewnętrznej, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, a następnie ich wdrażania. Jej istotnym warunkiem są zatem – co podkreśla EGS – adekwatne zdolności wojskowe i wspierający ją, dobrze rozwinięty europejski przemysł obronny¹².

DEBATA O WDROŻENIU EGS I JEJ REZULTATY

Większe znaczenie dla WPBiO niż sama EGS miały jednak propozycje zacieśnienia integracji obronnej w UE, które wysunęły główne państwa członkowskie w związku z prezentacją tego dokumentu. Już w dwa dni po brytyjskim referendum ministrowie spraw zagranicznych Francji Jean-Marc Ayrault i Niemiec Frank-Walter Steinmeier zaproponowali wizję zacieśnienia integracji europejskiej po Brexicie. Jednym z ich postulatów było zawarcie „europejskiego porozumienia obronnego”, które umożliwiłoby m.in. utworzenie stałego dowództwa dla operacji wojskowych UE (*EU Operational Headquarters – OHQ*), reformę grup bojowych, budowę wspólnych jednostek wojskowych, np. sił morskich, wspólne finansowanie misji i operacji UE, a co najważniejsze – uruchomienie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*)¹³. Propozycja ta została uszczegółowiona na początku września przez ministrów obrony Niemiec i Francji, Ursulę von der Leyen i Jeana-Yves’a Le Driana w dokumencie pt. „Odnowa WPBiO”. Rozwijając poprzednie postulaty, zaproponowano także m.in. wzmocnienie Eurokorpusu, tak aby stał się on trzonem zdolności wojskowych UE, stworzenie wspólnego europejskiego kursu dla oficerów sił zbrojnych państw UE, zwiększenie

¹² EGS jest dostępna na: <https://europa.eu/globalstrategy/en>.

¹³ Francusko-niemiecki dokument nosi tytuł *A Strong Europe in a World of Uncertainties* i nie jest publicznie dostępny; jego kopie zdobyły jednak polskie media: <http://static.presspublica.pl/red/rp/pdf/DokumentUE.pdf>.

dostępu UE do zobrazowań satelitarnych, danych radarowych i wywiadu elektronicznego (*situational awareness*), finansowe wsparcie dla przemysłu obronnego UE przez unijne współfinansowanie prac badawczo-rozwojowych, wzmocnienie współpracy UE z NATO, pogłębienie kooperacji wojskowej państw UE przez ustanowienie „europejskiego semestru obronnego” (uporządkowanego i regularnego przeglądu narodowych planów rozwoju zdolności wojskowych pod kątem możliwości współpracy z partnerami z UE)¹⁴. Znamienne, że Niemcy określiły te propozycje jako drogę ku „europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony”, podkreślając jednak, że jest to cel długoterminowy¹⁵.

Swoje pomysły na przyszłość WPBiO zaprezentowały także Włochy. Na początku sierpnia włoski minister spraw zagranicznych Paolo Gentiloni i minister obrony Roberta Pinotti w artykule prasowym wezwali do zbudowania „obronnego Schengen”¹⁶. Zgodnie z tą koncepcją grupa krajów UE powinna zainicjować pogłębioną integrację obronną poza ramami traktatowymi UE¹⁷. W ten sposób miałby powstać rdzeń obronny Unii, bardziej sprawny niż WPBiO, bo złożony z krajów zdeterminowanych do efektywnej współpracy obronnej i dysponujących istotnymi zdolnościami wojskowymi, które pozwoliłyby na zbudowanie wielonarodowych sił zbrojnych.

Do reformy WPBiO wzywali także szefowie unijnych instytucji i Parlament Europejski (PE). Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w swoim dorocznym wystąpieniu o stanie Unii z 14 września apelował o utworzenie EU OHQ, podjęcie dyskusji o warunkach uruchomienia PESCO oraz zacieśnienie współpracy obronnej przez budowę nowych wspólnych zdolności wojskowych¹⁸. Na początku września Federica Mogherini zadeklarowała, że należy przełożyć interesy, zasady i priorytety UE zadeklarowane w EGS na ambitne reformy WPBiO, nawiązując jednocześnie do głównych postulatów Junckera i zwracając też uwagę na konieczność usprawnienia systemu grup bojowych¹⁹. Jednocześnie pod jej kierunkiem w ESDZ rozpoczęto opracowywanie (do końca roku) skierowanych do państw członkowskich propozycji planu wdrożenia EGS przez kompleksową reformę WPBiO. Natomiast Parlament Europejski w raporcie z końca listopada wzywał

¹⁴ Dokument dostępny na: www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzM-TM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzQzMDMxMzkzOTY2NjcyMDIwMjAyMDIw/Initiative%20DEU%20VM%20-%20FRA%20VM%20%C3%9Cbersetzung.pdf.

¹⁵ Stworzenie „europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa” zostało zadeklarowane jako długoterminowy cel niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w „Białej księdze nt. polityki bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry”, opublikowanej 13 lipca 2016 r. Dokument jest dostępny na stronie internetowej ministerstwa obrony Niemiec, www.bmvg.de. Zob. zwłaszcza s. 72–75.

¹⁶ Tekst artykułu zob.: www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2016/08/gentiloni-e-pinotti-una-schengen.html.

¹⁷ Zob. późniejszy artykuł ministra Paola Gentiloniego, „EU needs ‘Schengen for defense’”, *Politico*, 15 września 2016 r., www.politico.eu/article/italian-foreign-minister-eu-needs-schengen-for-defense-paolo-gentiloni-islamic-state-migrants-security/.

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm.

¹⁹ Zob. wystąpienie F. Mogherini na spotkaniu ze stałymi przedstawicielami państw członkowskich przy UE w Brukseli, 5 września 2016 r., <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-ambassadors>.

do nawet ambitniejszych reform i utworzenia Europejskiej Unii Obrony, złożonej z państw gotowych do uruchomienia PESCO, oraz zbudowania wspólnych zdolności wojskowych, częściowo finansowanych ze środków KE; polityczną kontrolę nad współpracą zapewniałyby obecnie jedynie nieformalna rada ministrów obrony UE oraz Komisja Obrony PE (aktualnie funkcjonująca jako podkomisja)²⁰.

Najistotniejszym wspólnym elementem wszystkich propozycji wzmocnienia WPBiO był powrót do pomysłu zacieśnienia integracji obronnej w UE w małej grupie państw. Nieoczekiwanie bowiem w UE pojawiła się, i to na najwyższym poziomie politycznym, dyskusja o uruchomieniu PESCO, zablokowana niemal bezpośrednio po wejściu w życie traktatu lizbońskiego ze względu na brak woli nawet największych państw UE do podjęcia twardych zobowiązań w dziedzinie współpracy obronnej. Włoskie propozycje „obronnego Schengen” szły jeszcze dalej, ponieważ ich realizacja oznaczałaby, że grupa państw UE powołałaby do życia nowy mechanizm współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności w Europie, pozostający poza unijnymi ramami prawnymi. Wydaje się, że za tymi propozycjami stała przede wszystkim motywacja polityczna. W instytucjach UE liczone, że osłabiona perspektywą opuszczenia jej Wielka Brytania nie zawetuje wcześniej przez nią ostro krytykowanych reform WPBiO, np. utworzenia EU OHQ. Z kolei liderzy największych państw – Francji, Niemiec, Włoch, Hiszpanii – dążyli do zademonstrowania swoim społeczeństwom, że europejski projekt integracyjny potrafi obronić się przed narastającym kryzysem i odpowiedzieć na podstawową potrzebę obywatela, czyli bezpieczeństwa. Oczekiwano zapewne, że wszystkie te korzyści – w dużej mierze wizerunkowe – pojawiłyby się niezależnie od braku praktycznych rezultatów współpracy, o które trudno, co demonstruje dobitnie słabość regionalnej współpracy wojskowej (NORDEFECO, Grupa Wyszehradzka, tandem brytyjsko-francuski).

Niemniej szybko okazało się, że ambitna reforma WPBiO byłaby kolejnym czynnikiem polaryzującym UE, a nie „nowym otwarciem”. Na nieformalnym spotkaniu ministrów obrony w Bratysławie 26 i 27 września, którego zadaniem było wyznaczenie granic unijnego konsensu w zakresie wdrożenia postulatów EGS w dziedzinie WPBiO, Wielka Brytania kolejny raz mocno skrytykowała pomysły zacieśniania integracji obronnej w UE. Wiele krajów z Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej (w tym Polska, ale także kraje bałtyckie, np. Szwecja) sygnalizowało brak zgody na stworzenie EU OHQ, widząc w tym zagrożenie dla NATO, odrzuciło również koncepcję pogłębionej integracji obronnej w wąskiej grupie państw, zwłaszcza poza mechanizmami traktatowymi²¹. Przesądziło to o odłożeniu ambitnych pomysłów przynajmniej do końca 2016 r. Kolejna propozycja reformy WPBiO, zawarta w liście ministrów obrony Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii do swoich odpowiedników w UE, podkreślała już, że celem UE nie jest budowa „armii europejskiej”, ale jedynie pragmatyczne wzmocnienie współpracy obronnej,

²⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony (2016/2052(INI)).

²¹ R. Emmott, S. Siebold, „Britain’s fear of European army muddles EU defense plan”, depesza agencji Reuters z 27 września 2016 r., www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKCN11X00G.

powtarzając jednak postulaty dotyczące EU OHQ czy też mechanizmu finansowania działań WPBiO Athena²².

Ostatecznie Rada ds. zagranicznych na spotkaniu 14 listopada przyjęła umiarkowane ambitny pakiet reform WPBiO, pokrywający się w dużym stopniu z planem przedstawionym przez Mogherini, choć łagodzący niektóre jego postanowienia²³. Najważniejsze decyzje obejmowały: utworzenie w strukturach ESDZ stałej komórki planistyczno-dowódczej dla szkoleniowych operacji wojskowych UE (namiastki EU OHQ); ustanowienie dorocznego przeglądu obronnego, którego celem byłoby stymulowanie współpracy w rozwoju zdolności wojskowych (CARD, *Coordinated Annual Review on Defence*); całościowy przegląd mechanizmu Athena w celu rozszerzenia zakresu wspólnego finansowania operacji wojskowych UE; kompleksowe wzmocnienie cywilnych zdolności WPBiO; a także zaproszenie Mogherini do zaprezentowania Radzie różnych opcji uruchomienia PESCO w przyszłości. Postanowienia te wyznaczyły granice możliwej reformy WPBiO w średnim terminie²⁴.

WSPÓLPRACA Z NATO I POLITYKA PRZEMYSŁOWO-OBRONNA UE

W cieniu debaty o wdrożeniu EGS w 2016 r. UE dokonała postępu w pogłębianiu i poszerzaniu zakresu jej praktycznej współpracy z NATO. Stało się to możliwe dzięki powszechnemu przekonaniu krajów członkowskich Unii i Sojuszu o potrzebie lepszej synchronizacji różnorodnych inicjatyw podejmowanych przez obie organizacje w odpowiedzi na kryzys migracyjny oraz szybko ewoluujące zagrożenia o charakterze hybrydowym, w tym także w cyberprzestrzeni i sferze informacyjnej. W szybkim osiągnięciu konsensu w tej kwestii pomogła bardzo bliska – przynajmniej od czasu aneksji Krymu przez Rosję – współpraca ESDZ i Sekretariatu Międzynarodowego NATO, w tym regularny udział sekretarza generalnego NATO Jensa Stoltenberga w niektórych sesjach Rady UE i Federiki Mogherini w spotkaniach Rady Północnoatlantycznej.

Już 10 lutego podpisano porozumienie techniczne umożliwiające ściślejszą kooperację komórek UE i NATO odpowiedzialnych za zapewnianie cyberbezpieczeństwa²⁵. Następnie na marginesie szczytu NATO w Warszawie, 8 lipca 2016 r., sekretarz Stoltenberg, przewodniczący Rady Europejskiej Tusk oraz przewodniczący KE Juncker przyjęli wspólną deklarację o nadaniu nowego impulsu dla współpracy obu organizacji. Zgodnie z nią UE i NATO będą bliżej współpracować w sześciu dziedzinach: wykrywania i zwalczania zagrożeń hybrydowych; operacji morskich związanych z kryzysem migracyjnym na Morzu Śródziemnym (ewentualnie

²² R. Emmmott, „Post-Brexit, EU’s military powers argue for common defences”, depesza agencji Reuters z 13 października 2016 r., www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKCN12C1PY.

²³ *Implementation Plan on Security and Defence*, 14 listopada 2016 r., https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

²⁴ Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, 14 listopada 2016 r., www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/Council-conclusions-on-security-and-defence.pdf.

²⁵ *NATO and the European Union enhance cyber defence cooperation*, komunikat NATO z 10 lutego 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm.

też innych akwenach); wzmocnienia cyberbezpieczeństwa; rozwoju zdolności wojskowych i bazy technologicznej przemysłu obronnego oraz ćwiczeń cywilno-wojskowych²⁶. Ten krótki i ogólny dokument dał jednak mandat do wspólnych prac personelu instytucji i agencji obu organizacji nad uszczegółowieniem inicjatyw, które UE i NATO mogłyby podjąć w ramach zadeklarowanych ogólnych celów.

W rezultacie prowadzonych przez kilka miesięcy prac 6 grudnia przedstawiono listę ponad 40 propozycji konkretnych inicjatyw, które podejmą wspólnie UE i NATO w celu wdrożenia deklaracji z lipca²⁷. Najważniejsze z nich to: wspólna analiza zagrożeń hybrydowych, ich wczesne wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie im dzięki lepszej współpracy licznych agencji i instytucji UE i NATO; zacieśnienie współpracy operacji morskich NATO „Sea Guardian” i UE EU NAVFOR MED „Sophia” na Morzu Śródziemnym, m.in. przez wprowadzenie mechanizmów wymiany informacji i danych sytuacyjnych oraz wzajemnego wsparcia logistycznego; prowadzenie wspólnych ćwiczeń z dziedziny cyberbezpieczeństwa i umożliwienie wzajemnego udziału w kursach, szkoleniach itp. dotyczących takich zagrożeń; ustanowienie „równoległych i skoordynowanych” (ale nie wspólnych!) ćwiczeń cywilno-wojskowych (CMX), opartych na scenariuszach związanych z zagrożeniami hybrydowymi; a także zapewnienie niedublowania się planowania obronnego i programów rozwoju zdolności wojskowych prowadzonych przez NATO z analogicznymi działaniami UE (również dzięki zwiększeniu częstotliwości i zakresu kontaktów roboczych personelu obu organizacji).

Oczywiście ani deklaracja, ani lista wspólnych działań nie tworzą nowego formatu i mechanizmu współpracy politycznej Unii i Sojuszu, która nadal opiera się na pakiecie porozumień „Berlin plus” sprzed ponad 14 lat. Państwa UE i NATO zgodziły się wyłącznie na posunięcie technicznej współpracy obu organizacji tak daleko do przodu, jak to tylko było możliwe bez rozwiązania podstawowego problemu politycznego hamującego współpracę UE i NATO, czyli turecko-cypryjskiego „podwójnego weta”. Jednak wobec kontrowersji związanych z propozycjami kompleksowej reformy WPBiO, które pojawiły się w drugiej połowie roku, wiele krajów UE (w tym Polska) zaczęło zwracać uwagę, że wysiłek Unii powinien skoncentrować się właśnie na poszerzaniu i pogłębianiu współpracy z NATO²⁸. Tym samym pod koniec 2016 r. agenda nakreślona w dokumencie z 6 grudnia stała się właściwie jedynym elementem reformy WPBiO powszechnie popieranym w Unii, czego odzwierciedleniem były także konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia²⁹.

²⁶ *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 8 lipca 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

²⁷ *Common set of proposals for the implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 6 grudnia 2016 r., www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm.

²⁸ Zob. np. *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP W. Waszczykowskiego na konferencji pt. The future of EU–NATO cooperation*, Bruksela, 19 listopada 2016 r., www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_wspolpracy_ue_z_nato.

²⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r., EUCO 34/16, www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/.

Jednocześnie przez cały 2016 r. Komisja Europejska pracowała nad planem, który miał skonkretyzować instrumenty polityki przemysłowo-obronnej UE. Zarówno w EGS, jak i konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca znalazły się zapisy dające KE mandat do przedstawienia ambitnych rozwiązań. Ostatecznie „Europejski plan działań w sektorze obrony” został zaprezentowany 30 listopada³⁰. KE zaproponowała w nim utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, złożonego z dwóch filarów. Pierwszy ma pozwolić na udzielanie grantów na prace B+R nad technologiami obronnymi i będzie realizowany najpierw za pomocą tzw. akcji przygotowawczej (90 mln euro rozłożone na lata 2017–2019), a następnie, w kolejnej perspektywie finansowej (2021–2027), za pośrednictwem europejskiego programu badań obronnych (przynajmniej 3,5 mld euro do 2027 r.). Drugi filar ma pomóc państwom UE pozyskiwać wspólne zdolności obronne, jego wartość docelowa powinna osiągnąć 5 mld euro rocznie. Byłyby to środki samych państw członkowskich, przeznaczone na konkretne projekty, wynegocjowane pomiędzy zainteresowanymi krajami. Komisja zapowiedziała, że w początkowej fazie skupi się na wsparciu wspólnych projektów przez ułatwienia prawne i pomoc administracyjną (zwłaszcza stworzenie specjalnej struktury ramowej dla ułatwienia zarządzania nimi), ale następnie rozważy wszystkie możliwości współfinansowania projektów, np. pokrycie części kosztów opracowania demonstratorów technologii i prototypów, budowy infrastruktury służącej testom technologii, a nawet pozyskania określonego sprzętu podwójnego zastosowania. Szczegóły funduszu pozostaną do ustalenia między państwami członkowskimi i KE, zwłaszcza dotyczy to filaru drugiego, który w długim terminie może pozwolić na bezpośrednie dofinansowanie pozyskiwania zdolności podwójnego zastosowania (np. dronów) dla sił zbrojnych państw UE.

W przedstawionym planie KE podkreśliła również, że podjęcie działania celem wymuszenia pełnego stosowania przez państwa członkowskie przepisów będących wynikiem transpozycji dyrektywy 2009/81/WE³¹. W towarzyszącym planowi raporcie, wskazującym, że kraje UE przy nabywaniu uzbrojenia najczęściej powołują się na art. 346 TFUE i nie chcą stosować przepisów wprowadzanych przez dyrektywę, KE zapowiedziała m.in. wydanie wytycznych dotyczących zasad stosowania przepisów dyrektywy i zakresu jej obowiązywania³²; publikację raportów pokazujących, jak poszczególne kraje przestrzegają przepisów dyrektywy, oraz uruchamianie procedur przeciwko państwom rażąco naruszającym te zasady. Potwierdziła też, że będzie dalej prowadzić prace na rzecz wzmocnienia małych i średnich przedsiębiorstw w przemyśle obronnym, standaryzacji przepisów, odnoszących się do badań i wytwarzania uzbrojenia, oraz pełnego wdrożenia dyrektywy 2009/43/WE, mającej uprościć transfery uzbrojenia wewnątrz UE. Pomimo zastrzeżeń niektórych

³⁰ *European Defence Action Plan*, COM(2016) 950 final, 30 listopada 2016 r., <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372/attachments/2/translations/en/renditions/native>.

³¹ Dotyczącej procedur udzielania rządowych zamówień na uzbrojenie. Więcej zob. *Rocznik Strategiczny* 2011/12, s. 258–259.

³² Razem z planem i raportem KE wydała pierwsze takie wytyczne, dotyczące wyłączenia stosowania dyrektywy 2009/81/WE przy zawieraniu umów międzyrządowych na zakup uzbrojenia. Więcej o dyrektywie: *ibidem*.

państw (zwłaszcza Polski), dotyczących zapowiedzi wymuszania przez KE pełnego stosowania dyrektywy 2009/81/WE i tym samym rezygnacji z offsetów, Rada Europejska na spotkaniu 15 grudnia zdecydowała o podjęciu szybkich prac w kierunku uszczegółowienia i wdrożenia propozycji zawartych w planie, przede wszystkim Europejskiego Funduszu Obronnego.

OPERACJE WPBiO – WALKA Z NIELEGALNĄ MIGRACJĄ I „OPTYMALIZACJA” KOSZTÓW

Debata nad kierunkiem strategicznego rozwoju WPBiO w ostatnim roku przyćmiła prowadzoną w ramach tej polityki aktywność operacyjną. Niemniej, co znalazło wyraz w treści EGS, zaangażowanie to powinno pozostać istotnym elementem współpracy krajów unijnych w sferze bezpieczeństwa. Jednak zważywszy z jednej strony na specyfikę współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa UE i jej członków, w których zaciera się granica między jego zewnętrznym i wewnętrznym wymiarem, a z drugiej na rozwijaną dziś zwłaszcza przez brukselską administrację całościową wizję rozwoju polityki zagranicznej UE, będzie on stopniowo coraz bardziej integrowany z programami pomocy rozwojowej dla państw trzecich oraz posunięciami w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, zwłaszcza w kontekście ochrony granic. Taka koncepcja działań operacyjnych WPBiO nie mogła nie pozostać bez wpływu na sposób ich realizacji już w 2016 r., choć mocniej będzie rzutować na jej kształt zapewne w latach kolejnych.

W ostatnim roku najbardziej wyrazistą cechą działalności operacyjnej w ramach WPBiO było jej rosnące powiązanie z próbami odpowiedzi na kryzys migracyjny. Dowodziła tego priorytetowa ranga przypisywana przez UE uruchomionej w reakcji na ten kryzys w 2015 r. operacji EURONAVFOR MED „Sophia”. Zaangażowano w nią środki, które – choć ograniczone (równocześnie ok. 5–6 okrętów i 5–6 samolotów lub śmigłowców) – uczyniły z niej największą operację wojskową WPBiO, a 20 czerwca Rada UE rozszerzyła jej mandat, dodając do wyjściowych zadań zwalczanie siatek przerzutu migrantów w środkowej części Morza Śródziemnego, także przez zajęcie jednostek, ratowanie życia na morzu, szkolenie libijskich straży wybrzeża i marynarki oraz udział w egzekwowaniu embarga ONZ na dostawy broni do Libii. Mimo to w 2016 r. misja pozostała w tzw. drugiej fazie rozwoju, ograniczając się do aktywności na wodach otwartych³³. Dlatego, niezależnie od jej bezdyskusyjnej wagi dla łagodzenia humanitarnych następstw kryzysu migracyjnego (blisko 32 tys. uratowanych migrantów na morzu), misja w małym stopniu spełniała swe zadanie podstawowe, jakim jest walka z przemytnikami. Wręcz przeciwnie, ci ostatni nauczyli się wykorzystywać słabość modelu organizacyjnego „Sophii” (ograniczenie działań do wód międzynarodowych), nierzadko porzucając migrantów na tanich i zdezelowanych, a tym samym niestanowiących poważnej straty w razie konfiskaty jednostkach na morzu otwartym i zmuszając okręty UE do pełnienia funkcji „dowo-

³³ *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia Factsheet*, grudzień 2016. O organizacji misji i jej zakładanych fazach zob. rozdział nt. WPBiO w poprzedniej edycji *Rocznika Strategicznego*.

żącego” (*taxi service*) uratowanych rozbitków do Europy³⁴. Mimo to do końca roku nie zdecydowano o przejściu do fazy trzeciej operacji (aktywności na wodach terytorialnych, a nawet w portach Libii), zmniejszając przy tym budżet misji (z 11,8 mln do 6,7 mln euro na okres od lipca 2016 do lipca 2017 r.). W tej zaś sytuacji trudno o optymizm w ocenie jej przyszej efektywności.

W 2016 r. walkę z nielegalną imigracją, a ściślej organizującymi ją grupami przestępczymi, uznano też za zadanie kilku innych operacji WPBiO, zwłaszcza misji EUCAP rozmieszczonych w odgrywających coraz ważniejszą rolę w przemytniczym procederze Nigrze i Mali. Jednocześnie jednak koncentracja aktywności operacyjnej WPBiO na tym problemie oznaczała konieczność jej sprawnej koordynacji z działaniami prowadzonymi przez inne struktury UE, w tym przede wszystkim odpowiedzialne za kontrolę granic zewnętrznych agencję Frontex oraz utworzoną w 2016 r. i powstałą na jej bazie Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną³⁵. Tymczasem rezultaty w tym względzie nie były w 2016 r. najlepsze, także z uwagi na generalnie wątpliwą efektywność strategii UE radzenia sobie z kryzysem migracyjnym głównie przez wzmacnianie kontroli granic zewnętrznych oraz próby stworzenia swoistej „strefy buforowej” wokół Europy dzięki wsparciu finansowemu i innym formom pomocy dla krajów z nią sąsiadujących (Turcja, ale też Sudan, Egipt, Etiopia) w zamian za obietnicę powstrzymania ruchów migracyjnych z ich terytorium lub przez nie³⁶.

Drugą wyraźną tendencją w działalności operacyjnej UE były próby jej dalszej „optymalizacji” w sensie finansowym i skali zaangażowanego personelu. Częściowo świadczyło o tym zakończenie dwóch operacji – EUSEC RDC w DRK w czerwcu i EUPOL Afghanistan w grudniu (zwłaszcza w wypadku tej drugiej nie w wyniku realizacji zakładanych celów), a także zastąpienie EUMAM RCA w Republice Środkowoafrykańskiej nową misją doradczo-szkoleniową EUTM RCA (choć to akurat oznaczało wzrost liczby personelu do ok. 170 osób). Przede wszystkim jednak dowodziły tego redukcje stanów osobowych i budżetów części pozostałych operacji, zwłaszcza cywilnych. Cięcia dotknęły choćby największą tego typu misję WPBiO – EULEX w Kosowie, w związku z rezygnacją w jej ramach z większości funkcji doradczych i koncentracją na nadzorze nad tamtejszym wymiarem

³⁴ O. Guerin, „Nameless dead of the Mediterranean wash up on Libyan shore”, 28 lipca 2016 r., www.bbc.com/news/world-africa-36902816; P. Tinti, „Stopping migrants and smugglers: Success by what metric?”, 2 listopada 2016 r., www.clingendael.nl/publication/stopping-migrants-and-smugglers-success-what-metric.

³⁵ W 2016 r. Frontex kontynuował wsparcie finansowe i eksperckie kontroli granic oraz działań ratowniczych właściwych służb członków UE szczególnie dotkniętych kryzysem migracyjnym. Największymi działaniami tego typu, zbliżonymi pod względem liczby personelu do operacji WPBiO (przeważnie ok. kilkuset osób), były morskie misje na wodach terytorialnych Włoch na Morzu Śródziemnym („Triton”) oraz Grecji na Morzu Egejskim („Poseidon”), ale pomoc uzyskiwała też Hiszpania (wsparcie straży wybrzeża głównie w walce z przemytem i przestępczością) oraz Bułgaria (kontrola granic z Turcją). Szerzej: *Frontex Hot Topics*, <http://frontex.europa.eu/pressroom/hot-topics/>.

³⁶ Por.: R. Parkes, „Managing migration abroad. Why, where, what and how?”, EU ISS Brief Issue 31/2016, listopad 2016; S. Zavagli, „Europe and its migration conundrum”, 2 czerwca 2016 r., www.clingendael.nl/publication/europe-and-its-migration-conundrum.

Tabela 1
Misje WPBiO (stan na grudzień 2016 r.)

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
„Althea” (EUFOR)	wojskowa (W) (Berlin Plus)	BiH	2004	ok. 600	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie całościowej strategii UE wobec BiH – wsparcie w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego – szkolenie i rozwój zdolności sił zbrojnych BiH
EU Border Assistance Mission (EUBAM)	cywilna (C)	Moldawia/Ukraina	2005	80 (międzynarodowy) + 116 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie w zarządzaniu granicami, w tym walce z przestępczością i korupcją
EU Border Assistance Mission (EUBAM) Rafah	C	Autonomia Palestyńska – Strefa Gazy/obecnie Tel Awiw	2005 (zawieszona od 2007 r.)	4 międzynarodowy (EU) + 8 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie funkcjonowania przejścia granicznego Izrael–AP – budowa zaufania między władzami Izraela a AP
EUPOL COPPS	C	AP – Zachodni Brzeg	2006	69 (międzynarodowy) + 45 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie szkoleniowo-doradcze rozwoju palestyńskiej policji i wymiaru sprawiedliwości
EU Monitoring Mission (EUMM)	C	Gruzja	2008	208 (międzynarodowy) + lokalny	<ul style="list-style-type: none"> – normalizacja, stabilizacja i budowa zaufania – informowanie o sytuacji w Gruzji ośrodków decyzyjnych UE

EUNAVFOR Somalia (Operation „Atalanta”)	W	Zatoka Adenińska, Morze Czerwone, Ocean Indyjski	2008	grudzień 2016 r. – 1 okręt, 1 samolot	<ul style="list-style-type: none"> – zwalczanie piractwa – ochrona konwojów humanitarnych WFP – monitoring aktywności rybackiej w regionie
EULEX Kosovo	C	Kosowo	2008 (pełna operacyjność – kwiecień 2009 r.)	800 (międzynarodowy + lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – doradztwo, pomoc techniczna, nadzór nad budową instytucji rządów prawa (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, więziennictwo)
EU Training Mission (EUTM) Somalia	W	Somalia (do końca 2013 r. szkolenia w Ugandzie)	2010	195	<ul style="list-style-type: none"> – strategiczne doradztwo (od 2015 r.) i szkolenie sił zbrojnych i struktur bezpieczeństwa władz somalijskich
EUCAP Somalia (do grudnia 2016 r. EUCAP „Nestor”)	C	Somalia	2012 (zdolność operacyjna – luty 2013 r.)	maks. 176: do 137 (międzynarodowy) + 39 (lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenia, doradztwo, pomoc techniczna dla wymiaru sprawiedliwości oraz służb policyjnych Somalii
EUCAP Sahel Niger	C	Niger	2012	do 135 (85 międzynarodowy + 50 lokalny)	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój zdolności sił bezpieczeństwa Nigeru oraz współpracy regionalnej w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością – wsparcie kontroli ruchów migracyjnych
EUTM Mali	W	Mali	2013	580 (międzynarodowy)	<ul style="list-style-type: none"> – szkolenie i doradztwo dla sił zbrojnych Mali
EUBAM Libya	C	Formalnie Libia, faktycznie Tunezja (siedziba w Tunisie)	2013 (ewakuowana do Tunezji – sierpień 2014 r.)	do 23 (międzynarodowy, faktycznie 17)	<ul style="list-style-type: none"> – wsparcie (doradztwo i szkolenia) w zarządzaniu bezpieczeństwem granic, w tym w walce z nielegalnymi migracjami

Tabela 1 – cd.

Misja	Typ wojskowa/cywilna	Obszar działania	Data rozpoczęcia	Personel (międzynarodowy i lokalny)	Zadania
EUCAP SAHEL MALI	C	Mali	2014 (uruchom. 2015)	100 (międzynarodowy) + 40 (lokalny)	– doradztwo i szkolenie służb bezpieczeństwa Mali
EUAM Ukraine	C	Ukraina	2014	ok. 200 (międzynarodowy i lokalny)	– doradztwo strategiczne i koordynacja działań w zakresie reform sektora bezpieczeństwa
EUNAVFOR MED „Sophia”	W	Morze Śródziemne	2015	ok. 1400 (5 okrętów, 3 śmigłowce, 3 samoloty)	– zwalczanie sieci przestępczych organizujących nielegalne migracje – redukcja liczby ofiar nielegalnych migracji na morzu – szkolenie libijskiej marynarki i straży granicznej – udział w implementacji embarga ONZ na dostawy broni do Libii
EUTM RCA	W	Republika Środkowoafrykańska	2016 (zdolność operacyjna – 20 września 2016 r.)	170 (międzynarodowy)	– wsparcie (szkolenie i strategiczne doradztwo) reform sektora bezpieczeństwa (zwłaszcza sił zbrojnych)
EUPOL Afghanistan*	C	Afganistan	2007	112 (międzynarodowy) + 122 (lokalny)	– wsparcie (szkolenia i doradztwo) rozwoju afgańskiej policji (ANP) i wymiaru sprawiedliwości

* Misję zakończono 31 grudnia 2016 r.

Czcionka pogrubiona oznacza misje uruchomione w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.ecas.europa.eu/csdp/missions-and-operations oraz informacji prasowych.

sprawiedliwości³⁷. Konsekwencją było jednak pogłębienie trendu ku utrzymywaniu w ramach WPBiO misji relatywnie niewielkich, bliskich formuły „pomocy technicznej” w postaci wsparcia szkoleniowego czy finansowego dla odpowiednich struktur lokalnych, ale pozbawionych charakteru (i ambicji) działań służących całościowemu zarządzaniu kryzysami w rejonie rozmieszczenia.

Koncentracja na problemie migracyjnym oraz „optymalizowanie” nakładów i zakresu działań w ramach WPBiO oznaczały też zmiany w jej aspekcie geograficznym. Wyrażna już od niemal dekady tendencja do skupiania się na problemach południowego sąsiedztwa Europy, przede wszystkim Afryki Północnej, Sahelu i Bliskiego Wschodu, w ostatnim roku jeszcze się wzmocniła i to pomimo faktu, iż próby choćby zachowania tam wcześniejszych osiągnięć nierzadko przynoszą, z uwagi na trudne i niezwykle zmienne warunki bezpieczeństwa, rezultaty umiarkowane (*vide* wciąż faktycznie zawieszona misja EUBAM w Libii i Strefie Gazy). Równocześnie w innych rejonach – Bałkany, obszar poradziecki – bądź utrzymywany jest dotychczasowy poziom aktywności (często – jak na Ukrainie – niewielki), bądź też zauważalny jest regres (EULEX w Kosowie, EUMM w Gruzji). Tymczasem, zważywszy na obecne zmiany w środowisku bezpieczeństwa Unii, słuszność takiego wyboru priorytetów w aktywności operacyjnej może budzić wątpliwości.



W 2016 r. udało się opracować długo oczekiwane ramy strategiczne dla WPBiO, zastępujące Europejską Strategię Bezpieczeństwa z 2003 r. Sam fakt ukończenia EGS oraz wartość merytoryczna tego dokumentu pozwoliłyby zapewne na pozytywną ocenę postępów UE w dziedzinie WPBiO w tym roku, gdyby nie wynik brytyjskiego referendum oraz pojawienie się postulatów „restartu” integracji obronnej w UE w wąskiej grupie państw. Zarówno bowiem Brexit, jak i wezwania do uruchomienia PESCO (a tym bardziej utworzenia „obronnego Schengen”) w praktyce oznaczają koniec WPBiO, rozumianej jako wspólna polityka prowadzona przez całą UE (choć formalnie proces jej wygaszania mógłby potrwać wiele lat). Opuszczając UE, Wielka Brytania – co już sygnalizuje – stworzy mechanizm współpracy z Unią w dziedzinie bezpieczeństwa (zwłaszcza wewnętrznego, ze względu na zagrożenie terrorystyczne, ale także w zakresie operacji wojskowych, przez wzgląd na brytyjskie interesy globalne), a jednocześnie będzie rozwijać współpracę regionalną i bilateralną, zwłaszcza z państwami nordyckimi i bałtyckimi. W tym samym czasie polityka bezpieczeństwa w UE 27 będzie coraz mocniej ciążyła ku wykształceniu się rdzenia obronnego. Decyzje z 2016 r. nie zamykają debaty o nowym starcie polityki obronnej w UE przez uruchomienie PESCO, co już sygnalizują Włochy i instytucje UE. I nawet jeśli PESCO zostanie ustanowione ostatecznie jako wspólny projekt całej Unii, to wprowadzona w tym roku w konkluzjach Rady zasada modularności PESCO (tj. uznanie, że obok siebie mogą funkcjonować różne konfiguracje współpracujących państw) usankcjonuje ściślejszą współpracę najsilniejszych woj-

³⁷ Szerzej: *CFSP Budget Orientations for 2016 and 2017*, EEAS (2016) 59, 22 lutego 2016 r., data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6383-2016-INIT/en/pdf.

skowo krajów UE – Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii ze wsparciem tradycyjnie proeuropejskiej Belgii i Holandii. W ten sposób w średnim terminie w Europie mogą powstać przynajmniej trzy (oprócz NATO!) mechanizmy kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa: PESCO (lub inaczej nazywany się rdzeń obronny), partnerstwo UE–Wielka Brytania oraz WPBiO (pozostawiona jako formalnie wspólna polityka całej Unii). Nie wróży to dobrze efektywności europejskiej obronności.

COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY – IS THE NEW STRATEGY A BEGINNING OF THE END?

This article examines developments within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) in 2016. First, the authors focus on analysing the consequences the adoption of European Global Strategy, the result of the British referendum on Brexit, the continuing immigration crisis, and the decisions concerning the cooperation between the Alliance and the EU made during the NATO Warsaw summit will have for the evolution of CSDP. After presenting the strategic context and main determinants of CSDP's functioning in 2016, the authors briefly discuss the process of formulation of EGS, and then discuss its main points. They also analyze the efforts taken by some European states to stimulate development of CSDP by initiating some models of cooperation within smaller groups of EU members (i.e. PESCO and the "Schengen for defence" initiative). New steps and propositions to deepen and reinvigorate NATO–EU cooperation, particularly within the operational dimension, are also analyzed, and their perspectives for success assessed (rather pessimistically). Developments – relatively moderate in 2016 – within the sphere of defence industry cooperation are presented next. The article ends with a discussion of EU operational engagement, with growing focus on dealing with the immigration crisis and the tendency to "optimize" costs and burdens associated with CSDP missions. In conclusion, the authors signal the risks associated with potential fragmentation of European cooperation by parallel development through too many different structures (NATO, CSDP, PESCO, or "Schengen for defence").

Keywords: European Global Strategy (EGS), Brexit, Brussels (terrorist attacks in), European Border and Coast Guard Agency, Permanent Structured Cooperation (PESCO), EU Operational Headquarters (EU OHQ), EUNAVFORMED „Sophia”, EUTM RCA, 'Schengen for defence', NATO-UE cooperation, cybersecurity

Słowa kluczowe: Globalna Strategia Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dla UE (EGS), Bruksela (zamachy), Brexit, stałe dowództwo dla operacji wojskowych UE (*EU Operational Headquarters* – EU OHQ), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, „obronne Schengen”, EUNAVFOR MED „Sophia”, stała współpraca strukturalna (PESCO), EUTM RCA, współpraca NATO–UE, cyberbezpieczeństwo