

Jubileusz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – w cieniu dalszego impasu

19 grudnia 2013 r. Rada Europejska podsumowała dekadę prac Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE nad rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common Security and Defence Policy – CSDP*). Zwolennicy tworzenia wspólnej europejskiej armii i zintegrowanego unijnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich UE – co nie zaskakuje – nie mogą być zadowoleni z postępów w rozwoju *CSDP*. Podczas gdy „warunki strategiczne i geopolityczne w Europie szybko się zmieniają” Unia trwa w niemocy (Rada Europejska, 19–20 grudnia 2013 r. Część I, punkty 1–22 konkluzji Rady Europejskiej (już przyjęte), s. 2, p.1, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/140227.pdf). Interesy bezpieczeństwa państw są na tyle rozbieżne, a budżety państw na tyle ograniczone, że niezwykle trudne dla kolejnych Rad Europejskich jest wypracowanie wspólnego stanowiska. Tej Rady Europejskiej, choć dla *CSDP* jubileuszowej, nie można nazwać przełomową. Objawiła ona trwałość europejskich podziałów i pozostawiła inicjatywę w zakresie *CSDP* w rękach niewielkiej „koalicji chętnych”, co – w dłuższej perspektywie – może doprowadzić do zróżnicowania poziomu integracji państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Nr 155/ 2013
20'12'13

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
**Joanna Dobrowolska-
Polak**

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

W konkluzjach Rady Europejskiej, przyjętych podczas pierwszego dnia szczytu (19.12.2013 r.) szefowie państw i rządów potwierdzili, że wiarygodność Unii Europejskiej jako jednego z głównych globalnych graczy wymaga wzięcia na barki UE i jej państw członkowskich większej odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo na świecie, szczególnie na obszarze unijnej bliskiej zagranicy. Zgodnie z Finalnym Raportem Wysokiej Przedstawiciel UE nt. *CSDP* Catherine Ashton z 15 grudnia 2013 r. wśród działań mających do tego doprowadzić Rada wskazała na konieczność realizacji trzech celów: zwiększenia skuteczności operacyjnej, widoczności i oddziaływania *CSDP*; zwiększenia zdolności obronnych oraz wzmocnienia europejskiego sektora obronnego (*Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf).

Istotą pierwszego celu jest liczebne zwiększenie siły i zakresu oddziaływania kryzysowego UE, w tym: organizacja większej liczby misji pokojowych i stabilizacyjnych; kompleksowe podejście (*comprehensive approach*) do wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa i uruchamianie – w celu stabilizacji obszarów kryzysowych i postkryzysowych – miękkiej siły dyplomacji, regulujących narzędzi handlowych i finansowych oraz narzędzi i metod postkonfliktowej odbudowy i polityczno-militarnej stabilizacji, a także wdrożenia wspólnych polityk wobec kryzysowych, strategicznych dla UE regionów i wyzwań w stosunkach międzynarodowych (*regional/thematic strategies/strategies framework*). UE zakłada utrzymanie multilateralizmu działania, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z organizacjami z rodziny Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz harmonijnym współdziałaniem z Sojuszem Północnoatlantyckim. Do realizacji tego celu ma przyczynić się także usprawnienie planowania i rozmieszczania cywilnych i wojskowych sił szybkiego reagowania (*initial entry force*), w tym poprawa mechanizmu *Athena*, wspomagającego finansowanie misji. Odnośnie do tego celu Rada podkreśliła konieczność zwiększania zdolności w zakresie cyberobrony, bezpieczeństwa morskiego i energetycznego oraz zapewniania społecznego wymiaru bezpieczeństwa (głównie migracji), przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i aktom terroryzmu. Zobowiązała też Wysoką Przedstawiciel do przedstawienia Radzie (dopiero jednak w 2015 r.) sprawozdania dotyczącego tych wyzwań i propozycji unijnych działań.

Sednem drugiego celu jest wdrożenie wspólnotowego podejścia do kwestii europejskiej obrony i rozwój wspólnego pozyskiwania i wykorzystywania zdolności obronnych UE (*Pooling & Sharing*). Konkluzje Rady w tym zakresie są jednak jedynie zachętami do większego współdziałania i koordynacji polityk obronnych państw



członkowskich oraz zwiększenia współpracy z Europejską Agencją Obrony. Choć państwa unijne zwiększają swój potencjał w zakresie obrony, to pozostaje on do ich dyspozycji, a kwestie koordynacji planów obrony i rozwoju sił zbrojnych na poziomie *CSDP* nadal lokują się w sferze założeń. Wsparcia wymaga rozwój kluczowych zdolności (*key capabilities*) postulowanych w raporcie Catherine Ashton, tj. tankowanie w powietrzu, komunikacja satelitarna, cyberobrona i zdalne sterowane systemy lotnicze. Nadal potrzebne jest też określenie relacji z systemem *NATO Smart Defence*.

Realizacja trzeciego celu – wzmocnienie europejskiego potencjału obronnego – ma doprowadzić do stworzenia „zintegrowanej, zrównoważonej, innowacyjnej i konkurencyjnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego” (*European Defence, Technological and Industrial Base – EDTIB*) i w efekcie do zapewnienia Europie samowystarczalności oraz zwiększenia konkurencyjności w odniesieniu do państw pozaeuropejskich. W tym zakresie Rada wspiera wdrożenie planu Komisji Europejskiej ogłoszonego 24 lipca 2013 r. „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa” (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2013) 542 *final*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0542:FIN:PL:PDF>). Choć państwa członkowskie pozostają zgodne, że sumarycznie konieczne do poniesienia wydatki na badania i rozwój nowych technologii przekraczają możliwości poszczególnych państw, to jednak rywalizacja między jednostkami narodowych sektorów obrony i udzielane im przez rządy wsparcie (np. poprzez ustanawianie wysokich kosztów certyfikacji wojskowej oraz blokowanie procesu wzajemnego uznawania certyfikacji) bardzo utrudniają współpracę.

Wobec braku postępów w rozwoju *CSDP* oraz niewystarczająco efektywnego działania Wysokiej Przedstawiciel UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na rzecz reformy tego sektora wspólnej polityki w ostatnich latach, państwa członkowskie UE zainteresowane jego rozwojem zdecydowały o rozwijaniu współpracy na rzecz bezpieczeństwa w ramach przewidzianej w Traktacie z Lizbony tzw. wzmocnionej współpracy państw chętnych. Do przykładów takiego działania należy inicjatywa Weimar Plus będąca poszerzeniem trio Francji, Niemiec i Polski o Włochy i Hiszpanię. Jest ona osadzona na gruncie prawa unijnego i zachowuje zasadę „otwartych drzwi” dla wszystkich członków Unii, którzy zechcą się w tę współpracę włączyć. Innym rodzajem integracji w dziedzinie bezpieczeństwa jest współpraca francusko-brytyjska. W odróżnieniu od struktury Weimar Plus jej urzeczywistnienie można uznać za zagrożenie dla ewentualnego dalszego rozwoju *CSDP*. Francja i



Wielka Brytania we wzajemnych relacjach wojskowych unikają bowiem jakichkolwiek odniesień zarówno do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jak i do Traktatu z Lizbony mówiącego o tworzeniu trwałej współpracy strukturalnej (*permanent structured cooperation*) organizowanej w ramach *CSDP*. Nie zakładają też rozszerzenia wypracowywanych zdolności i potencjału na inne państwa.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, zainicjowana w 2003 r., od co najmniej pięciu lat znajduje się impasie. Turbulencje w środowisku międzynarodowym Unii Europejskiej, w tym tak ważne strategiczne wyznaczniki, jak zmiana optyki transatlantyckiego partnera UE i przeniesienie ciężaru amerykańskiego zaangażowania w region Pacyfiku oraz trwające od 2011 r. niepokoje i konflikty zbrojne w regionie unijnej bliskiej zagranicy nie stały się motorem przyspieszenia prac nad rozwojem *CSDP*. Tymczasem brak koordynowanych na poziomie Komisji Europejskiej działań na rzecz rozwoju *CSDP* może mieć znamienne skutki, doprowadzić do dywersyfikacji poziomu obrony państw członkowskich UE i stworzenia w Unii obszarów o różnych i dodatkowo rozłącznych prędkościach integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Tezy i opinie zawarte w tekście nie są oficjalnym stanowiskiem Instytutu Zachodniego, wyrażają jedynie opinie autora.

Joanna Dobrowolska-Polak – doktor, politolog, pracownik naukowy Instytutu Zachodniego w Poznaniu, kierownik Katedry *Coachingu* i Politologii WSNHiD w Poznaniu, członek komitetu zarządzającego Akcją ENCORE w ramach projektu COST Unii Europejskiej.

