

Michał PIECHOWICZ

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID: 0000-0001-9501-3696

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w perspektywie teoretycznej, praktycznej i agencyjno-instytucjonalnej

Streszczenie: Artykuł ten analizuje ewolucję polityki bezpieczeństwa UE, czyli sfery, która była uznawana przez dziesięciolecia integracji za kompetencję państw członkowskich. Stąd rozważane poddano z jednej strony mechanizmy zapewniające udział w procesach decyzyjnych organów reprezentujących interesy ponadnarodowe (tj. Komisja Europejska, Europejska Agencja Obrony, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa), przy jednoczesnej gwarancji decyzyjnej dla rządów państw członkowskich (m.in. w ramach Rady). W pierwszej części dyskusja dotyczy roli Traktatu w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) oraz dylematów dotyczących np. poszukiwania konsensusu negocjacyjnego, jak również znaczenia poziomu inwestycji w sferze bezpieczeństwa dla możliwości realizacji założonych celów. Następnie omówione są teoretyczne podstawy integracji omawianej polityki, oraz związane z tym wyzwania interpretacyjne. Trzecia część to analiza sfery instytucjonalno-agencyjnej związanej z zarządzaniem WPBiO, jak również mechanizmów decyzyjnych oraz źródeł finansowania podjętych działań i projektów. Dodatkowo, ukazana jest rola PESCO, czyli stałej współpracy strukturalnej, jako nowej koncepcji praktycznego realizowania założeń traktatowych i celów strategicznych UE w sferze bezpieczeństwa i obrony.

Słowa kluczowe: WPBiO, CSDP, polityka bezpieczeństwa, integracja europejska, PESCO, teoria integracji

1. Wprowadzenie

Traktat lizboński (2007) zmodyfikował instytucjonalną strukturę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) i jednocześnie jej suplementarną część, jaką jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Fakt ten jest cennym studium przypadku, ponieważ w następstwie zmian traktatowych możliwe stało się ustanowienie nowych organów i agencji w ramach polityk bezpieczeństwa UE. Trzeba zauważyć, że sfera polityki zagranicznej była uznawana przez dziesięciolecia integracji za kompetencję państw. Ponadto, do kwestii instytucjonalno-decyzyjnych w kontekście WPBiO należy podejść przez pryzmat zapewnienia udziału w tym procesie instytucji reprezentujących interesy ponadnarodowe, przy jednoczesnej gwarancji wpływu na proces rządów państw członkowskich. Stąd, artykuł ten wpisuje się w szerszą dyskusję dotyczącą reakcji państw członkowskich UE na pogarszającą się architekturę bezpieczeństwa w europejskim sąsiedztwie oraz inicjatyw podejmowanych przez UE na rzecz intensyfikacji współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zwiększone inwestycje i szersza współpraca są niezbędne do wspólnego rozwijania i wykorzystywania zdolności wojskowych, których UE coraz bardziej potrzebuje. W związku z tym, maksymalizacja efektywności wydatków na obronność jest głównym celem na nadchodzące lata.

Jest to trudne i ambitne wyzwanie, stąd musi zostać poparte konkretnymi działaniami, programami i funduszami.

W ostatniej dekadzie państwa członkowskie UE rozpoczęły w ramach WPBiO realizację programów, które wspierane są przez ustanowione, specjalne fundusze europejskie. Rozwiązanie dylematów takich jak utrzymanie poziomu inwestycji i jakości w sferze bezpieczeństwa przy zmniejszonych budżetach krajowych, to główny cel jaki został przed nimi postawiony. Dodatkowo, uzupełniając i wzajemnie wzmacniając znaczenie państw członkowskich UE we wspieraniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (zwłaszcza w najbliższym sąsiedztwie), wyzwaniem jest zarządzanie wspólną polityką (Sperling, Webber, 2019a), która z jednej strony pozostaje w fazie tworzenia, a z drugiej jej projektowane działania mają nie powielać podejmowanych już wysiłków, inwestycji i realizowanych działań. Zakłada się, że maksymalizacja opłacalności wspólnych przedsięwzięć nastąpi poprzez rozszerzenie konsultacji wojskowo-politycznych w kwestiach wspólnego zainteresowania instytucji UE i rządów państw członkowskich (Strategic Concept, s. 26–32).

Przedmiotem analizy tej pracy jest ewolucja integracji w sferze WPBiO w UE w latach 2011–2021. Stąd problemem badawczym jest zrozumienie logiki tego procesu – od zainicjowania WPBiO do ustanowienia i wreszcie funkcjonowania stałych, wyspecjalizowanych instytucji, organów i agencji stworzonych do praktycznego wdrażania postanowień traktatu. Inspirująca będzie próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób instytucjonalna sfera bezpieczeństwa i jej inicjatywy na poziomie UE uzupełniają i wspierają działania państw członkowskich w bieżących wyzwaniach bezpieczeństwa i obronności? Analiza ta będzie również inspiracją do dalszych rozważań, czy i w jaki sposób mechanizmy międzyrządowe i ponadnarodowe są ze sobą powiązane, a dodatkowo, które podejścia teoretyczne najlepiej pasują do zrozumienia procesu ewolucji WPBiO. Aby zrealizować te założenia badawcze, sformułowana została hipoteza, że trudności występujące w prawidłowym i pełnym stosowaniu szerokiego spektrum możliwości WPBiO są związane z unikalnym charakterem tej polityki i nierozpoznanym dotychczas scenariuszem integracyjnym.

2. Teoretyczne dylematy integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony

Trzeba zauważyć, że wartości takich jak siła/wpływ działań UE nie da się łatwo zmierzyć i opisać prostymi terminami „twardej” w stosunku do „miękkiej” siły w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego lub bezpośrednich/krótkoterminowych skutków w porównaniu z pośrednimi/długoterminowymi wynikami. Analiza takich zależności wymagałaby złożonego i wieloletniego projektu badawczego. Stąd o wiele częściej w literaturze spotykamy ujęcia teoretyczne poczynając od ewolucji instytucjonalnej WPBiO, z jej logikami instytucjonalizacji – od luźnej koordynacji międzyrządowej po silniejsze zarządzanie europejskie, czy celową koordynację, idee ponadnarodowości i multi-level governance. Dlatego polityka ta jest obecnie złożonym i absorbującym badaczy obiektem zainteresowania. Co ciekawe, traktat lizboński jednocześnie dynamizuje tę politykę oraz jest jej problemem. Nie zmienia on ani nie usprawnia podejmowania decyzji w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przywództwo jest niespójne i zbyt

łatwo przekazywane różnym organom i poziomom instytucjonalnym lub przywódcom politycznym państw członkowskich UE (Piechowicz, Szpak, s. 60–77). Fakt ten jest podstawą krytyki obecnego etapu integracyjnego WPBiO.

Ponadto, w rozważaniach obecne jest stałe pytanie, czy UE powinna przekształcić się w aktywnego aktora w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony? Z dylematem tym wiąże się nieuchronne odwołanie do koncepcji, charakteru i miejsca UE w polityce międzynarodowej, szczególnie w ujęciu regionalnym – europejskim. Jean-Dominique Merchet (2009) twierdził, że aspiracje do odgrywania roli bezpieczeństwa opierają się na niewiele więcej niż europejskich „fantazjach jedności”. Inni jak Howorth i Menon (2011) zauważyli, że obawy przed zmilitaryzowaną UE są mocno przesadzone, ponieważ WPBiO w praktyce ewoluuje bardziej w kierunku cywilnym niż wojskowym. Głos ten na lata stał się dominującym w debacie, współcześnie jednak, nie wydaje się już tak mocny i wyraźny.

Co ciekawe, Ehrhart (2002) charakteryzuje UE jako kooperatywnego dostawcę bezpieczeństwa, który opiera swoje działania na normatywizmie, adekwatności działań (z naciskiem na prewencję), inkluzywności (wszystkich aspektów władzy), ujęciu wielopoziomowym (wg założeń koncepcji multi-level governance), integracji w procesach podmiotów niepaństwowych, idei multilateralizmu i kooperatywności z innymi organizacjami międzynarodowymi. Dodatkowo warto zauważyć, że Smith (2014) określa pięć celów polityki zagranicznej Unii: zacieśnianie współpracy regionalnej, promowanie praw człowieka, dbałość o kondycję demokracji i zasady „dobrych rządów”, możliwe zapobieganie konfliktom oraz zwalczanie międzynarodowej przestępczości (see: Ojanen, 2006, s. 66). Ta lista celów i założeń dowodzi, że na poziomie UE rozumie się WPZiB oraz WPBiO w znacznie szerszej skali niż wyłącznie jako sfery „hard policy” z aspektami obronnymi i militarnymi na pierwszym planie.

Ponadto, funkcjonują różne podejścia do analiz dotyczących motywów i podstaw teoretycznych, które wpływają na obecny kształt polityki bezpieczeństwa na poziomie ponadnarodowym. Co ciekawe, powszechnie uznana teoria sojuszy (Dybczyński, 2014, s. 69–111) nie jest w pełni akceptowana w kontekście WPBiO, gdyż założenie, że UE jest wyraźnie postnarodowym podmiotem globalnego bezpieczeństwa jest w tej koncepcji problematyczne. Ponadto trzeba rozważyć, jak w kategoriach bezpieczeństwa UE jako podmiot postnarodowy zasadniczo różni się od innych instytucji wielostronnych, których celem jest zwiększenie bezpieczeństwa i/lub budowa kolektywnej obrony. Takie gwarancje uzyskane dzięki współdziałaniu w organizacji międzynarodowej np. w sferze obronnej, poprzez obietnicę wzajemnego wsparcia wojskowego, czy to w celach ofensywnych, czy defensywnych, są klasycznym i rozpoznany już schematem. Stąd państwa członkowskie UE w ramach WPBiO szukają podobnych fundamentalnych korzyści ze współpracy, jak członkowie innych sojuszy (Kucera, 2019, s. 7–9). Mianowicie, większe bezpieczeństwo rozumiane jako lepsza zdolność do działania/współdziałania i większa wiarygodność złożonych obietnic, rozpoznania zagrożeń i stosowanych środków odstraszających przy niższych kosztach (Eilstrup-Sangiovanni, 2014, s. 85).

Co ciekawe, Legrand (2016) określa ewolucję WPBiO jako proces „zasadniczego pragmatyzmu”. Zauważyła, że realistyczna ocena aktualnego otoczenia strategicznego wynikającego z pilnych wyzwań ze wschodu i południa Europy spowodowała, że UE nie może dłużej pozwolić sobie na nierozwijanie, a już tym bardziej na ignorowanie roli

WPBiO. Ta myśl jest zgodna z tezą Norheim-Martinsena (2010), że WPBiO nie tylko tworzy nowy ośrodek bezpieczeństwa oddzielony instytucjonalnie i praktycznie od NATO, ale wprowadza także do kolejnej sfery polityki międzynarodowej kilku mniej lub bardziej autonomicznych aktorów, takich jak Komisja Europejska czy Europejska Agencja Obrony (ang. EDA). Stąd, drogę WPBiO można dość przekonująco przedstawić jako ewolucję od etapu negocjacji międzyrządowych w kierunku zinstytucjonalizowanej wspólnej polityki aspirującej do zwiększania swojej decyzyjnej autonomii (Brandão, 2015, s. 1–19). Co więcej, Norheim-Martinsen (2010) nie pomija faktu, że w otoczeniu polityki bezpieczeństwa UE funkcjonuje szereg aktorów ponadnarodowych i międzyrządowych, którzy w procesie funkcjonowania tej polityki stale konkurują (mniej lub bardziej skutecznie), oraz w efekcie integrują swoje podejścia, tworząc w praktyce najniższy wspólny mianownik licznych interesów. Fakt ten ujmuje politykę bezpieczeństwa w jej nie najszerszym możliwym zakresie i najczęściej nie najlepszym możliwym efekcie. Co ważne, nie można pominąć faktu, że najsłabszym ogniwem WPBiO jest nadal brak konsensusu co do tego, czy można użyć i kiedy stosować siłę we wrogim otoczeniu, czyli w środowisku z dużym prawdopodobieństwem poniesienia strat ludzkich (Haesebrouck, 2015, s. 12).

Jeśli jednak wrócimy do teorii, do klasyków procesów integracyjnych i relacji międzynarodowych oraz założymy, że przez dziesięciolecia decyzje o kształtowaniu instytucjonalnych i praktycznych aspektów bezpieczeństwa europejskiego były podejmowane przez kilka największych państw członkowskich, trzeba wówczas uznać, że klasyczny realizm ma rację. Co ciekawe, Gegout (2012) analizował fora w ramach architektury bezpieczeństwa UE, w których mniejszość najbogatszych państw nieoficjalnie komunikuje się i negocjuje ustne porozumienia przed przyjęciem przez Radę wiążących decyzji. Wskazywał znaczne przełożenie tych nieformalnych negocjacji na finalne decyzje. Co ciekawe, realizm w ujęciu integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa jest również wrażliwy na międzynarodowe asymetrie władzy. Faktem jest, że to Francja dysponuje bronią atomową, a Paryż ma stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wraz z Niemcami, te dwa kraje odgrywają ważniejsze role niż wszystkie inne państwa członkowskie w formułowaniu europejskiej polityki w tym obszarze, zwłaszcza po BREXIT. Nie oznacza to jednak, że Rada Europejska nie wysłuchuje obaw i opinii innych państw członkowskich. Jeśli przyjmiemy współczesny realizm za teoretyczną podbudowę rozwoju WPBiO, to faktycznie nie zostanie podjęte żadne kompleksowe działanie w tej sferze polityki bez porozumienia Berlina i Paryża (Bendiek, 2012, s. 46).

Z drugiej strony warto zauważyć, że autorzy analizujący politykę bezpieczeństwa UE w okresie po-lizbońskim, jako motywowaną jednowymiarową logiką „spill-over” procesu integracji, zakładają, że WPBiO ostatecznie stanie się prawdziwie ponadnarodową polityką o szerokich kompetencjach. W tym podejściu to Komisja i Parlament Europejski będą zyskiwać znaczenie w mechanizmach decyzyjnych. Co prawda, WPBiO nie jest zgodna z logiką coraz bliższej integracji, ale jest lepiej rozumiana jako proces stopniowego wprowadzenia międzyrządowych i krajowych polityk na poziom ponadnarodowy. W tym przypadku teoretycy WPBiO muszą kłaść większy nacisk na interakcje między instytucjami ponadnarodowymi a politykami poszczególnych państw członkowskich (Bendiek, 2012, s. 35).

WPBiO wprowadza także szereg procedur i mechanizmów mających na celu stopniowe odejście od klasycznego, międzyrządowego podejścia do tej polityki. Główna

rola nadana została Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, jednak ważnym jest rozwój instytucjonalnego otoczenia tej polityki dzięki komisjom i komitetom (z dominującym Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa – ang. PSC). Pamiętajmy, że cały czas to traktat z Lizbony jest ostatnią i obowiązującą z serii prób inżynierii instytucjonalnej, której celem było zwiększenie zdolności UE do działania w ramach zdecentralizowanej polityki bezpieczeństwa, która nie jest regulowana klasyczną i znaną z innych wspólnych polityk metodą wspólnotową (Puetter, 2012, s. 18–19). Niemniej jednak, debaty na temat WPBiO są ściśle związane z kwestiami struktury i sprawczości/decyzyjności. Badacze w tradycji instytucjonalnej postrzegają instytucje WPBiO jako fora ograniczeń dla państw członkowskich w prowadzeniu ich polityk krajowych, zamykając rządy w potencjalnie nieefektywnych (według nich) procesach. Z drugiej strony, konstruktywiści podkreślają wzajemne powiązania struktury (Bickerton, Irondelle, Menon, 2011, s. 11), co w kontekście ewolucji WPBiO prowadzi do nowych rozwiązań sfery zarządczo-decyzyjnej.

Co jednak istotne, to podział zadań w rozróżnieniu sfery „soft policy” oraz „hard policy” pozostaje nadal precyzyjnie określony. Instytucje UE zostały wyposażone głównie w kompetencje dotyczące wdrażania regulacji w działaniach zewnętrznych opartych na wartościach uniwersalnych, takich jak polityka rozwojowa czy promowanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz praw człowieka. Z kolei interwencje wojskowe i budowanie sojuszy, walka z terroryzmem czy podejmowanie decyzji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nie były szeroko zintegrowane z formułowaniem polityki bezpieczeństwa na poziomie UE. Wiele inicjatyw i misji prowadzonych pod szyldem europejskim jest lepiej rozumianych jako działania mini-lateralne lub nawet jednostronne. W takiej sytuacji są one akceptowane, a niekiedy ledwo tolerowane przez inne państwa członkowskie i z pewnością nie są następstwem szerokiej platformy działania w ramach wspólnych polityk bezpieczeństwa.

Zakładając, że polityka bezpieczeństwa z elementami obrony jest rozwijającą się sferą polityki na poziomie ponadnarodowym, w której podstawowe normy polityczne są stosunkowo szeroko zdefiniowane i pozostają często kontestowane, Puetter opracował pojęcie deliberatywnej międzyrządowości jako wyjaśnienie mechanizmów ją kreuujących. Ponieważ komunikacja polityczno-instytucjonalna w UE zorientowana jest na konsensus i opiera się na intensywnym i wielopoziomowym dialogu politycznym pomiędzy niezależnymi podmiotami, jej realizacja wymaga współdzielenia i łączenia wysoce zdecentralizowanych zasobów oraz dostosowywania krajowych polityk w kierunku wspólnie ustalonych wytycznych i zasad. Niemniej jednak, budowanie konsensusu wokół wspólnych stanowisk jest nieustannym trudem, z jakim zmagają się decydenci i rządowi negocjatorzy/eksperti. Puetter twierdzi, że państwa mogą działać kolektywnie i (prze)orientować swoje polityki krajowe w kierunku wspólnie uzgodnionych celów. Nacisk kładzie się na dopracowanie metod pracy, procedur i podstaw administracyjnych takiego procesu koordynacji. Co interesujące, nie postrzega relacji międzyrządowych w UE wyłącznie jako procesu negocjacji między państwami członkowskimi o ograniczonym zakresie przekazania uprawnień na szczebel UE poprzez tworzenie kompetencji ponadnarodowych. Dodatkowo zauważa, że kompetencje te byłyby utrzymane nadal w tradycji decyzyjnej metody wspólnotowej. Zamiast tego interpretuje relacje międzyrządowe w dziedzinie polityki bezpieczeństwa jako napędzane nieustannym wy-

siłkiem o konsensus polityczny w zdecentralizowanych ramach politycznych. Tak więc głównym celem deliberatywnej międzyrządowości jest dostosowanie instrumentów koordynacji polityki z myślą o poprawie ich potencjału w zakresie wspierania procesów konsensualnych i trosce o ścisłą koordynację międzyrządową na wszystkich poziomach instytucjonalnych. Według Puetter'a jest to najlepszy sposób, w jaki państwa członkowskie mogą formalnie zastrzec sobie prawo do podejmowania ostatecznych decyzji przy jednoczesnym poczynieniu postępów w integracji wspólnej polityki bezpieczeństwa. Co więcej, deliberatywna międzyrządowość przewiduje koncentrację dialogu politycznego na najwyższych szczeblach systemu instytucjonalno-biurokratycznego, a zatem nadal utrzymuje Radę Europejską i Radę w centrum politycznej agory (Puetter, 2012, s. 18–25). Dlatego w oparciu o zaproponowane wyżej warunki komunikacji politycznej na poziomie ponadnarodowym, powinniśmy spodziewać się rosnącego znaczenia debaty politycznej jako kluczowej metody w procesie podejmowania decyzji (patrz: Sperling, Webber, 2019b). Proces ten ma charakter hybrydowy i najlepiej go określić jako zintegrowaną międzyrządową biurokrację z elementami ponadnarodowymi. Ten hybrydowy charakter odzwierciedla kluczowe założenie, że polityka ta nie ewoluuje w ramach klasycznej metody wspólnotowej (Puetter, 2012, s. 30–32).

Interesujące są wnioski Rynning'a (2003), który określa UE jako postmodernistyczne środowisko wielopoziomowego podejmowania decyzji, które jest jednak głęboko osadzone w klasycznej kulturze dyplomacji opartej na negocjacjach i ustępstwach. Tymczasem wykonywanie władzy przymusu koniecznej w aspektach „hard security” takich jak atak/obrona, wymaga władzy wykonawczej i decyzyjnej w stylu NATO, która mogłaby dowodzić ponadnarodowymi zasobami. Stąd uwaga Rynning'a, że UE powinna raczej delegować obronę mniejszym, elastycznym koalicjom spoza unijnych ram (patrz: Ojanen, 2006, s. 69). Kontynuacją tego założenia są głosy, które analizując możliwości UE w zakresie rozwoju zdolności militarnych czy kultury strategicznej stanowią, że ta nie jest do tego zdolna ze względu na swój charakter i dotychczasowy *modus operandi* procesów integracyjnych.

3. Instytucjonalno-agencyjne zarządzanie WPBiO

W tym miejscu warto także dodać do rozważań dylemat struktury instytucjonalnej. W rezultacie utworzone główne organy tj. PSC, Komitet Wojskowy Unii Europejskiej (ang. EUMC) oraz Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (ang. EUMS), wzorowano na swoich odpowiednikach z NATO. Wydaje się, że struktura wewnętrzna WPBiO nie była przedmiotem znaczących dyskusji ani też kontrowersji, choć musiała wpasować się (czasem niewygodnie) w istniejące otoczenie decyzyjno-instytucjonalne UE (Hofmann, 2011, s. 108).

Warto uszczegółowić, że rozbudowana została biurokracja ponadnarodowa i istnieje szereg instytucji i mniejszych organów architektury bezpieczeństwa UE. Są to Sekretariat Rady UE, Komisja Europejska (ang. EC), wyspecjalizowane agencje, Europejskie Centrum Strategii Politycznej (ang. EPSC), Wysoki Przedstawiciel (ang. HR) i Służba Działań Zewnętrznych Unii Europejskiej (ang. EEAS). Działają one wraz z organami takimi jak Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (ang. CMPD) oraz Ko-

mórką Planowania i Prowadzenia Cywilnego (ang. CPCC). Stałe Przedstawicielstwa są z kolei podstawowym elementem biurokracji międzyrządowej. Dodatkowo, kategoria ta obejmuje również wspomniane już PSC, EUMC, EUMS plus grupy robocze oraz Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (ang. CIVCOM). Kiedy przejdziemy z kolei do krajowej biurokracji, to ministerstwa w stolicach państw członkowskich i same rządy są głównym elementem tej układanki bezpieczeństwa europejskiego (Piechowicz, Szpak, 2022).

Chociaż otoczenie instytucjonalne polityk bezpieczeństwa wydaje się złożone i liczba zaangażowanych aktorów wewnętrznych jest liczna, to nadal w ramach WPBiO formalna władza decyzyjna należy do ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw członkowskich, spotykających się w Radzie. Większość prac przygotowawczych jest jednak wykonywana na szczeblu biurokracji ponadnarodowej w PSC, grupach roboczych Rady i Sekretariacie Rady. W przypadku operacji wojskowej lub cywilnej, każdorazowo opracowuje się koncepcję zarządzania kryzysowego, przygotowuje się dokumenty planistyczne, a całość ostatecznie poddana jest aprobacie Rady wydawanej w formie decyzji. Poza istotnymi kwestiami tj. mandat działań, budżet, zaangażowanie konkretnych formacji wojskowych, wybór sztabu, nominacje, ministrowie prawie nigdy nie zmieniają propozycji przygotowanych przez PSC. Warto zauważyć, że praktyka wskazuje, że PSC bardzo nieufnie podchodzi do ministrów tych rządów, którzy ponownie otwierają ustalone już dossier, gdy wcześniejszy kompromis przestaje im odpowiadać. Tymczasem, biorąc pod uwagę wrażliwość aspektów bezpieczeństwa państw, ministrowie spraw zagranicznych wraz z ministrami obrony, bardzo niechętnie oddawali formalną władzę poziomowi biurokratycznemu UE. Głównym motywem delegacji szeregu zadań na poziom UE w dziedzinie WPBiO były jednak względy funkcjonalne. Przykładowo, PSC sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne podczas operacji wojskowych i cywilnych. Dodatkowo, ze względu na swój stały charakter działania, mając dodatkowo siedzibę w Brukseli, PSC ma większą ciągłość funkcjonalną niż Rada i może spotkać się w sytuacji nadzwyczajnej praktycznie w każdym momencie. Zasadne wydaje się twierdzenie, że interakcje w obszarze bezpieczeństwa na poziomie instytucjonalnym UE stały się coraz bardziej biurokratyczne, a mniej dyplomatyczne. W tym kontekście polityka prowadzona jest według standardowych procedur, zasad i nastawiona jest na konsensus oraz podejmowanie i wdrażanie konkretnych decyzji (Piechowicz, Szpak 2022, s. 67).

Ponadto warto zauważyć, że od rozpoczęcia realizacji WPBiO trwa dyskusja na temat jej relacji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Już po inicjacji działań tej polityki pojawiały się dylematy związane ze współistnieniem i konwergencją podejścia ds. bezpieczeństwa z jednej strony UE, z drugiej zaś NATO. Co ciekawe, wskazuje się, że część inicjatyw Europejskiej Agencji Obrony (ang. EDA) zostało wyraźnie zainspirowanych przez szczyt NATO w Chicago w 2012 r. oraz zainicjowanych przez realizację koncepcji sojusz tzw. agendy „smart defence” (ang. sprytna obrona). Co więcej, można się doszukiwać kolejnych, podobnych korelacji działań EDA wobec założeń NATO po kolejnych szczytach sojuszu np. w Walii, Warszawie, Brukseli. Stąd obraz ten ewoluje, gdy docieramy do *Warszawskiej deklaracji o bezpieczeństwie transatlantyckim* (2016), *Brukselskiej deklaracji w sprawie transatlantyckiego bezpieczeństwa i solidarności* (2018) czy *Wspólnej deklaracji o współpracy UE-NATO* (2018). Wyraż-

nie zaznaczono w tych dokumentach takie aspekty, jak interoperacyjność, niepowielanie działań, współdzielenie zasobów, wzmocnienie komunikowania nie tylko na poziomie strategicznym, ale na poziomach taktycznym i operacyjnym, tworzenie wspólnych centrów oraz zbliżenie współpracy agencyjno-instytucjonalnej. Pamiętajmy jednak, że są to dokumenty o charakterze deklaratywnym. Ponieważ zostały one uzgodnione i podpisane przez rządy państw współtworzących UE i NATO, stąd warto traktować je jako realistyczne. Cały czas obecne w debacie są głosy, że dotychczasowe działania przesuwają ewolucyjnie linię współpracy i współzależności na linii UE–NATO, ale różnica między obydwoma podejściami strategicznymi jest nadal widoczna (Piechowicz, Maliszewska-Nienartowicz, 2020, s. 18–31).

4. Narzędzia wzmocnienia znaczenia WPBiO

Zasadniczo, większość przestrzeni komunikacyjnej w tej dziedzinie zajmuje Plan Rozwoju Zdolności (ang. CDP) prowadzony przez Europejską Agencję Obrony (ang. EDA), natomiast Mechanizm Rozwoju Zdolności (ang. CDM) usprawnia koordynację krajowego planowania obronnego, o czym wyraźnie mówi Traktat o UE (patrz: Fiott, 2020, s. 6–15). CDM wraz ze skoordynowanym przeglądem obrony (ang. CARD) powierzono wyłącznie strukturom wojskowym. Aby zapewnić wsparcie finansowe dla wspólnych projektów badawczo-rozwojowych, utworzono Europejski Fundusz Obrony (ang. EDF) wraz ze Stałą Współpracą Strukturalną w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ang. PESCO). Obie inicjatywy mają na celu opracowanie ram współpracy dla powiązanych instrumentów umożliwiających lepszą koordynację wojskową. Grupa krajów zaangażowanych we współpracę może współtworzyć realizację ambicji UE określonych w globalnej strategii UE (ang. EUGS) (Barbé, Morillas, 2019, s. 753–770). W planie maksimum, ramy obowiązków i sprawozdawczości uczyniłyby z WPBiO samowzmacniającą się strukturę, która rozwija zdolności wojskowe na potrzeby operacji zarządzania kryzysowego prowadzonych przez struktury dowodzenia UE (Gotkowska, 2019). Zdolność ponadnarodowego planowania i prowadzenia działań wojskowych zapewnia sprawniejsze dowodzenie i kontrolę nad misjami i operacjami wojskowymi, podczas gdy sfera zarządzania cywilnego WPBiO wiąże państwa członkowskie z zestawem zobowiązań, które mają na celu poprawę zdolności reagowania potencjału cywilnego UE (Fiott, 2020, p. 7). Warto także zauważyć, że ważną rolę odgrywają PADR i EDIDP – inicjatywy/fundusze, które od 2021 r. zostały połączone z EDF. Wspomniany zestaw unijnych mechanizmów, funduszy, programów i agencji zorientowanych na obronność i zdolności operacyjne sprawia, że system WPBiO jest złożonym projektem integracyjnym.

Wśród wymienionych, to EDF w pełni operujący od 2021 r., będzie pełnił rolę centralną w sferze finansowania WPBiO. Jego stworzenie i postawione zadania można uznać za zdecydowany i obiecujący krok w procesie integracyjnym UE, ponieważ po raz pierwszy część unijnego budżetu została przeznaczona na inwestycje w sferze bezpieczeństwa i obrony (Zandee, 2020, s. 54). Realistycznie podchodząc do tej koncepcji, należy założyć, że jej rezultaty prawdopodobnie będzie można skutecznie ocenić przed końcem tej dekady, czyli mniej więcej przed 2030 rokiem. Co ważne, istnieją

odpowiednie warunki, aby fundusz ten osiągnął swój cel. Po pierwsze, budżet ustalany jest zgodnie z zapisami wieloletnich ram finansowych (obecne to 2021–2027). Na EDF przeznaczono w tym okresie blisko 8 mld euro z czego 2,7 mld euro dedykowanych jest wspólnym badaniom w dziedzinie obronności, a 5,3 mld euro przeznaczono na wspólne projekty rozwoju zdolności, które uzupełniałyby i tak podejmowane działania na poziomie krajowym. Uważa się, że w obecnym kontekście jest to rozsądna suma pozwalająca na osiągnięcie zrównoważonych celów¹. Po drugie, Komisja buduje odpowiednie struktury do zarządzania funduszem tej wielkości, czego przykładem jest utworzenie w Dyrekcji Generalnej Przemysłu Obrony i Przestrzeni Kosmicznej² (ang. DEFIS). Wreszcie najważniejszym warunkiem powodzenia EDF jest powiązanie go z efektywnym procesem planowania obronnego, który jest również częścią rozwoju WPBiO (Mauro, 2020, s. 2). Oczekuje się, że EDF przyciągnie większą uwagę rządów i będzie sprzyjał współpracy, ponieważ pośrednio zaoszczędzi również wydatki z krajowych budżetów obronnych (Béraud-Sudreau, 2020, s. 63). Ponadto, celem funkcjonującego już CARD jest dokonanie przeglądu działań obronnych uczestniczących państw członkowskich, aby w czasie zapewnić kompleksowy obraz europejskiego krajobrazu obronnego, który obejmuje rozwój zdolności operacyjnych, wysiłków badawczych, rozwoju nowych technologii, instytucjonalnego wsparcia przemysłu obronnego. Cały czas zakłada się, że celem ostatecznym/strategicznym jest osiągnięcie większej spójności w planowaniu obrony państw członkowskich (Fiott, Theodosopoulos, 2020).

Najważniejsze cele są wyartykułowane w dwóch dodatkowych częściach Traktatu o UE. Po pierwsze, art. 42 ust. 3 stanowi, że „państwa członkowskie udostępniają Unii zdolności cywilne i wojskowe w celu realizacji WPBiO”. Ponadto „państwa, które wspólnie tworzą siły wielonarodowe, udostępniają je również WPBiO”. Użycie imperatywu jest wyraźne, ostatecznie jednak praktyką jest, że stosowanie tego artykułu jest deklaracją polityczną, ponieważ WPBiO jest uzależniona od personelu oddelegowanego do pracy w strukturach WPBiO oraz od pozytywnych decyzji rządów dotyczących uwolnienia zasobów do misji wojskowych lub cywilnych. Drugim aspektem, który wydaje się wzmacniać europejską współpracę obronną, jest art. 45 TUE dotyczący EDA (Duke, 2012, s. 350).

Warto rozważyć istotę i funkcjonowanie EDF m.in. w powiązaniu z działaniami w ramach PESCO. Co istotne, jednym z obszarów PESCO jest możliwie największe zbliżenie systemów obronnych państw członkowskich poprzez harmonizację identyfikacji potrzeb wojskowych, łączenie, a nawet specjalizację ich środków i zdolności obronnych na poziomie ponadnarodowym, usprawnienie logistyki, a także zachęcanie do współpracy w zakresie szkoleń. Stąd, PESCO zmierza do podjęcia konkretnych działań zwiększających dostępność, interoperacyjność, elastyczność i możliwości rozmieszczenia sił, w szczególności poprzez określenie wspólnych celów dotyczących ich zaangażowania. W tym celu niezbędny jest przegląd poszczególnych, krajowych procedur decyzyjnych. Jednak to budżet obronny ma podstawowe znaczenie dla pogłębienia współpracy w ramach UE. Dlatego państwa członkowskie zobowiązały się przeznaczyć 20% swoich wydatków na obronność na inwestycje, a 2% na badania i rozwój technologii (ang. R&D). Zatem celem PESCO jest także wspieranie państw członkowskich w alokacji ich budżet-

¹ https://ec.europa.eu/defence-industry-space/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en.

² https://ec.europa.eu/info/departments/defence-industry-and-space_pl.

tów w najbardziej efektywny sposób, nie duplikując działań, a tym samym unikając nieefektywnych wydatków, którym można zapobiegać dzięki ściślejszej koordynacji. Idea ta w rezultacie ma również promować standaryzację sprzętu i wyposażenia armii państw członkowskich oraz zapewniać przez to ich zwiększoną interoperacyjność. Co więcej, zauważa się, że wzmocniona współpraca dzięki mechanizmom ekonomii skali, wzmacnia konkurencyjność europejskiego przemysłu obronnego (Blocken, 2018, s. 10–20). Najważniejsze założenia PESCO są zbieżne z celami WPBiO, o których w artykule tym była już mowa, a dodatkowo PESCO potwierdza, że logika procesów integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony jest jasno wyartykułowana. Podobnie cele, jakie mają zostać osiągnięte, są nie tylko określone, ale UE jest także na etapie kreowania narzędzi i programów, które są niezbędnym środkiem ich realizacji.

Fiott podkreśla praktyczne znaczenia współpracy strukturalnej, gdyż PESCO nadal udowadnia swoją wartość nie tylko dla UE, ale także dla NATO, gdyż 38 z 47 projektów PESCO w szerokim zakresie odpowiada priorytetom i działaniom NATO (Fiott, 2021, s. 176). Stale trzeba jednak podkreślać, że rządy państw członkowskich UE muszą zdawać sobie sprawę, że współpraca przemysłu obronnego, a nawet współpraca operacyjna nie wystarczą do tworzenia stałych zdolności. Kooperacja to tylko jeden aspekt, jednak dopiero dzięki integracji może powstać skuteczny europejski filar wojskowy. Obecnie Europejczycy wydają na obronność znacznie więcej niż Rosjanie i tylko trochę mniej niż Chińczycy, ale hipotetycznie, bez wsparcia USA nie byłoby w stanie odeprzeć ataku żadnego z tych dwóch krajów. To dowód na to, że problem nie tkwi w poziomie wydatków, ale w efektywności wydatkowania. Aby ją zwiększyć, europejskie zasoby obronne wymagają integracji. Zatem to popyt powinien być skoncentrowany, a nie podaż, zwłaszcza jeśli ma być zachowana konkurencja między firmami przemysłowymi z państw UE (Mauro, 2018, s. 64–65).

5. Dyskusja

Postawione pytania badawcze są intrygujące, gdyż rozwój UE jako podmiotu bezpieczeństwa międzynarodowego nie odpowiadał w praktyce znanym wcześniej scenariuszom. Choć od zakończenia zimnej wojny (Howorth, Menon, 2009, s. 733–738), między integrującymi się państwami, nie nastąpił w Europie kontynentalnej powrót do klasycznego konfliktu międzynarodowego, to warto zauważyć, że działania UE nie są i nie były ukierunkowane polityką siły (Bickerton, Irondele, Menon, 2011, s. 9).

Negatywne implikacje lub dylematy dotyczące ewolucji WPBiO są ściśle związane z kwestiami obronnymi. Świadczy o tym kilka zasadniczych faktów. Nie ma naczelnego dowódcy lub dowództwa w strukturach UE, tak samo jak nie ma dedykowanych oddziałów, którymi mogłoby ono dowodzić (idea *Battlegroups* jako jednostek szybkiej gotowości była bowiem inna). Nie ma także w ramach UE zjednoczonych/wspólnych dowództw lub sztabów państw członkowskich (jak to jest w przypadku NATO), nie ma także doktryny nuklearnej. Ponadto, nadal zbyt łatwo jest zawetować lub skutecznie opóźnić proceduralnie ewentualne wspólne działanie. Jednocześnie jednak UE posiada niewątpliwie mocne strony, które zdecydowanie powinna stale wykorzystywać. Są to pomoc humanitarna, długoterminowa pomoc gospodarcza, wsparcie kompleksowej

idei „state-building” oraz zadania w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego tj. szkolenia policji, służb straży granicznej i celnej, wymiana informacji, logistyka. Są to narzędzia przypisane do WPZiB. Wreszcie, co wydaje się zasadniczym eurosceptycznym argumentem przeciwko postępującej integracji w ramach WPBiO jest doświadczenie integracyjne, wskazujące, że raz zintegrowany obszar polityki nie może być łatwo zde-integrowany w przyszłości. Dlatego granica integracji dla rządów niektórych państw członkowskich w sferze bezpieczeństwa jest wyraźnie widoczna i trudna do przekroczenia (Piechowicz, Szpak, 2022, s. 60–77).

Istnieje dylemat wynikający ze zwiększającego się zaangażowania i zakresów działania instytucji UE w kwestiach związanych z obronnością (Rada Europejska, Sekretariat Rady, PSC, EUMS, EDA). Co ciekawe, nawet jeśli obserwujemy wzrost zaangażowania rządów w proces rozwoju WPBiO, to eurosceptyczne krajowe grupy polityczne i niektóre rządy nadal pozostają przywiązane do silnej wiary w suwerenność narodową w polityce bezpieczeństwa. W podejściu tym widoczny jest brak zaufania do sąsiadów i niechęć do łączenia i dzielenia się zdolnościami wojskowymi. W nurcie tym zauważalny jest także problem przywództwa. Odkąd państwa UE przyzwyczyły się do stałej obecności USA jako podmiotu współkreującego bezpieczeństwo europejskie, wyraźne są głosy niezadowolenia z hipotetycznych alternatyw braku takiego zaangażowania w przyszłości. Wskazuje się, że alternatywą może być politycznie problematyczne „wspólne” przywództwo (w formacie francusko-niemieckim, „weimarskim” lub w innej konfiguracji) lub raczej politycznie niemożliwe na ten moment jednolite przywództwo UE (centralne – brukselskie). Zatem dopóki Stany Zjednoczone lub w szerszej koncepcji NATO zaznaczają, że w przypadku poważnego kryzysu przyjmą odpowiedzialność za zbiorową obronę europejską, przywódcy państw członkowskich UE mają skromną motywację, by w kompleksowy sposób wkroczyć do akcji i realizować WPBiO w jej pełnej skali z istniejącymi możliwościami (Howorth, 2017, s. 3). Tocząca się od 2014 roku wojna w Ukrainie nie spowodowała wyraźnego przyspieszenia. Dopiero od lutego 2022 roku, czyli od zintensyfikowania ofensywy rosyjskiej, stopniowo zmieniają się paradygmaty i architektura bezpieczeństwa europejskiego. W tym zadania, cele i możliwości realizacji WPBiO oraz podejście rządów do rozwoju tej polityki.

Pamiętajmy także, że kwestie polityczne, kulturowe i organizacyjne różnicują debatę w sferze wysokiej polityki wśród decydentów, a integracja bezpieczeństwa nie jest zgodna z logiką integracji odgórną. Podejście to jest nadal właściwe w przypadku strategicznie napędzanego wymiaru wojskowego (tj. poziomu Rady lub EUMC/EUMS), ale kończy się częścią obronną zarządzaną przez EDA, którą lepiej rozumieć jako podejście oddolne (Mauro, 2018, s. 21). Dodatkowo strategiczne cele WPBiO mają zostać osiągnięte dzięki współpracy w kwestiach obronnych, stąd praktyczna inicjatywa, jaką jest PESCO, także jest przykładem oddolnej integracji.

6. Podsumowanie

Artykuł ten wskazał jak istotny dla rozwoju WPBiO był okres po-lizboński. Traktat zagwarantował możliwości stworzenia nowych mechanizmów zarządzania oraz finansowania tej polityki, zostawiając jednak niedoskonałości procesów decyzyjnych. Bez

wątpienia jednak, otworzył nowy etap procesów integracyjnych. Te poddane analizie wskazują, że ewolucja WPBiO jest złożona zarówno przez pryzmat podstaw teoretycznych, jakie ją wyjaśniają, jak również wyników praktycznych realizacji projektów i podjętych w jej ramach działań.

Nawiązując do problemu badawczego, logika procesu rozwoju WPBiO jest przejrzysta i uporządkowana. Traktat wskazał cel, jakim jest koordynacja oraz konwergencja sił zbrojnych państw członkowskich. Aby go zrealizować, konieczne było ukształtowanie mechanizmów konsultacyjnych na poziomie politycznym/dyplomatycznym w Brukseli. Wykorzystano do tego m.in. Radę i jej sekretariat, nadano zadania PSC. Poprzez EUMS/EUMC oraz w szczególności EDA dodano wartości eksperckiej i wiedzy. Chcąc rozpoznać braki, niedoskonałości oraz wskazać możliwie efektywne płaszczyzny współpracy w perspektywie krótko i długoterminowej zainicjowano CARD. Ponieważ budżety krajowe dedykowane sferą bezpieczeństwa i obrony są trudnym politycznie tematem negocjacyjnym, EDA uzbrojono w budżet mający na celu realizację założeń WPBiO. Z kolei projekty rozwojowe i inwestycyjne realizowane przez EDF są fundamentalną zmianą w kontekście roli i znaczenia polityki bezpieczeństwa na poziomie ponadnarodowym. Wydaje się zatem, że ewolucja, jaką przeszła WPBiO, przygotowała ją do realizacji działań zarówno instytucjonalnie/agencyjnie, jak i finansowo.

Odpowiadając na pytanie badawcze, w jaki sposób instytucjonalna sfera bezpieczeństwa i jej inicjatywy na poziomie UE uzupełniają i wspierają działania państw, należy wskazać, że wolą WPBiO z pewnością nie jest zastępowanie i podważanie kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie. Nie jest także duplikowanie zadań i działań sojuszniczych w ramach NATO. Co więcej, WPBiO nie ma na celu stworzenia armii europejskiej. Jej rola polega na weryfikowaniu zdolności obronnych, uzupełnianiu luk technologicznych oraz wyposażenia, współfinansowaniu wspólnych projektów oraz w perspektywie długoterminowej, harmonizacji standardów wyposażenia sił zbrojnych państw członkowskich. Dodatkowo stworzeniu agencji i organów ponadnarodowych, służących jako platformy komunikacji w sferze polityk bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich.

Dzięki analizie zawartej w tym artykule zauważono także, że w ramach WPBiO mechanizmy międzyrządowe i ponadnarodowe są ze sobą ściśle powiązane i współtworzą współczesny obraz polityk bezpieczeństwa europejskiego. Jednocześnie, zarówno klasycy teorii stosunków międzynarodowych, jak i konstruktywiści, instytucjoniści, zwolennicy teorii „spill-over” czy multi-level governance odnajdą w ramach tej polityki przekonujące dowody słuszności swoich tez. Dodanie do tego deliberatywnej międzyrządowości tylko utwierdza w powyższym przekonaniu.

Postawioną hipotezę, że trudności występujące w prawidłowym i pełnym stosowaniu szerokiego spektrum możliwości WPBiO są związane z unikalnym charakterem tej polityki i nierozpoznanym dotychczas scenariuszem integracyjnym, należy zweryfikować pozytywnie. WPBiO bardziej ingeruje w suwerenne uprawnienia państw, niż projekty/polityki handlowo-ekonomiczne, których proces integracji przez ostatnie dziesięciolecia został kompleksowo rozpoznany. Dodatkowo, granice integracji dla rządów są wyraźnie zaznaczone i dotyczą głównie możliwości prowadzenia działań przy braku wspólnej zgody. Dodatkowo, pomimo korzyści płynących z harmonizacji procesów obronnych, zakupów oraz rozwoju sfery R&D w wymiarze europejskim, rządy cały czas utrzymu-

ją możliwość jednostronnego wyboru dostawcy sprzętu i uzbrojenia. Stąd współpracę w ramach mechanizmów WPBiO w tym konkretnym aspekcie należy taktować póki co jako wyjątek, niż zasadę.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Michał Piechowicz

Data curation (Zestawienie danych): Michał Piechowicz

Formal analysis (Analiza formalna): Michał Piechowicz

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Michał Piechowicz

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Michał Piechowicz

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist
(**Sprzeczne interesy:** Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dziennik Oficjalny UE C 306, 17, 2007.

Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, 13.06.2022.

Bendiek A. (2012), *European Realism in the EU*, w: *EU External Relations Law and Policy In the post-Lisbon Era*, red. P. J. Cardwell, Springer, Hague.

Brussels Declaration on Transatlantic Security and Solidarity, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156620.htm?selectedLocale=en, 21.06.2022.

Barbé E., Morillas P. (2019), *The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy*, “Cambridge Review of International Affairs”, vol. 32, no. 6.

Béraud-Sudreau P. (2020), *Integrated markets? Europe’s defence industry after 20 years*, w: *The CSDP in 2020 – The EU’s legacy and ambition in security and defence*, red. D. Fiott, EU Institute for Security Studies, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CSDP%20in%202020_0.pdf, 15.06.2022.

Bickerton Ch., Irondelle B., Menon A. (2011), *Security Co-operation Beyond the Nation State: the EU’s Common Security and Defence Policy*, “Journal Of Common Market Studies”, vol. 49, no. 1.

Blocken M. (2018), *Behind PESCO – the Past and Future*, “FINABEL – European Army Interoperability Center Report”, <https://finabel.org/behind-pesco-the-past-and-future-2018/>, 9.06.2022.

Brandão A. P. (2015), *The Internal-External Nexus in the Security Narrative of the European Union*, “JANUS.NET e-journal of International Relations”, vol. 6, no. 1.

Duke S. (2012), *The EU, NATO and the Treaty of Lisbon: Still Divided Within a Common Security*, “Contemporary Security Policy”, vol. 32, no. 2.

Dybczyński A. (2014), *Teoria sojuszy międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe – wokół rozważań teoretycznych*, red. K. Kącka, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.

Fiott D. (2020), *Introduction*, w: *The CSDP in 2020 – The EU’s legacy and ambition in security and defence*, red. D. Fiott, EU Institute for Security Studies, Brussels, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CSDP%20in%202020_0.pdf, 13.06.2022.

Fiott D., Theodosopoulos V. (2020), *Yearbook of European Security*, EU Institute for Security Studies – Report, <https://www.iss.europa.eu/content/yearbook-european-security-2020>, 17.06.2022.

- Fiott D. (2021), *Yearbook of European Security*, European Union Institute for Security Studies – Report, <https://www.iss.europa.eu/content/yearbook-european-security-2021>, 13.06.2022.
- Ehrhart H. G. (2002), *What Model for CFSP?*, „*Chaillot Papers*”, Institute for Security Studies of the European Union, no. 55.
- Eilstrup-Sangiovanni M. (2014), *Europe's Defence Dilemma*, “The International Spectator: Italian Journal of International Affairs”, vol. 49, no. 2.
- Gegout C. (2012), *Explaining European military intervention in Africa: a neoclassical realist perspective*, w: *Neoclassical realism in European politics: bringing power back in*, red. A. Toje, B. Kunz, Manchester University Press, Manchester.
- Gotkowska J. (2019), *A European Defence Union – The EU's New Instruments in the Area of Security and Defence*, OSW Report – Centre for Eastern Studies, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Report_A%20European%20Defence%20Union__net_0.pdf, 11.06.2022.
- Haesebrouck T. (2015), *Explaining the Pattern of CSDP-Operations: Towards a Theoretical Synthesis*, “Romanian Journal of European Affairs”, vol. 15, no. 2.
- Hofmann S. C. (2011), *Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 49, no. 1.
- Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156626.htm?selectedLocale=en, 15.06.2022.
- Howorth J., Menon A. (2009), *Still Not Pushing Back Why the European Union Is Not Balancing the United States*, “Journal of Conflict Resolution”, vol. 53, no. 5.
- Howorth J. (2017), *For a True European Defence Union*, Wilfried Martens Center for European Studies – Research Paper, <https://www.martenscentre.eu/publication/for-a-true-european-defence-union/>, 11.06.2022.
- Kucera T. (2019), *What European Army? Alliance, Security Community or Postnational Federation*, “International Politics”, vol. 56.
- Legrand J. (2016), *Does the new EU Global Strategy deliver on security and defence?*, Directorate Generale for External Policies, 6.06.2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA\(2016\)570472](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2016)570472), 12.06.2022.
- Mauro F. (2020), *European Defence: Challenges Ahead*, “IRIS – Analyses”, 27.01.2020, <https://www.iris-france.org/143892-european-defence-challenges-ahead/>, 11.06.2022.
- Mauro F. (2018), *EU Defence: The White Book implementation proces*, Directorate General For External Policies – Policy Department, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU\(2018\)603871_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603871/EXPO_STU(2018)603871_EN.pdf), 13.06.2022.
- Merchet J. D. (2009), *À dire vrai*, “Larousse Collection”, Paris.
- Norheim-Martinsen P. R. (2010) *Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 48, no. 5.
- Ojanen H. (2006), *The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 44, no. 1.
- Piechowicz M., Szpak A. (2022), *Evolution of the CSDP in the setting of European integration and international relations theory*, “Comparative Strategy”, vol. 41, no. 1.
- Piechowicz M., Maliszewska-Nienartowicz J. (2020), *EU-NATO relations through the lens of strategic documents*, „Romanian Journal of European Affairs”, vol. 20, no. 2.
- Puetter U. (2012), *The Latest Attempt at Institutional Engineering: The Treaty of Lisbon and Deliberative Intergovernmentalism in EU Foreign and Security Policy Coordination*, w: *EU External Relations Law and Policy In the post-Lisbon Era*, red. P. J. Cardwell, Springer, Hague.
- Rynning S. (2003), *The European Union: Towards a Strategic Culture?*, “Security Dialogue”, vol. 34, no. 4.
- Sperling J., Webber M. (2019a), *Security Governance in Europe: a Return to System*, “European Security”, vol. 23, no. 2. (2014), s. 126–144.

- Sperling J., Webber M. (2019b), *The European Union: security governance and collective securitization*, "West European Politics", vol. 42, no. 2.
- Smith K. E. (2014), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, London.
- Warsaw Declaration on Transatlantic Security*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm?selectedLocale=en, 17.06.2022.
- Zandee D. (2020), *No more shortfalls? European military capabilities 20 years on*, w: *The CSDP in 2020 – The EU's legacy and ambition in security and defence*, red. D. Fiott, EU Institute for Security Studies, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CSDP%20in%202020_0.pdf, 14.06.2022.

The Common Security and Defence Policy of the EU in theoretical, practical, and agency/institutional perspectives

Summary

This article analyzes the evolution of the EU security policies. It is a sphere that has been recognized for decades of integration as the competence of the Member States. Hence, the analysis includes mechanisms ensuring participation in the decision-making processes of institutions representing supranational interests (ie. the European Commission, the European Defense Agency, the Political and Security Committee), with a simultaneous decision-making guarantee for the governments of the Member States (within the Council). In the first part, the discussion concerns the role of the Treaty in the process of shaping the Common Security and Defense Policy (CSDP) and dilemmas regarding, for example, the diplomatic attempts for a negotiating consensus, as well as the importance of the level of investments in the field of security for the possibility of achieving the assumed goals. Then, the theoretical foundations of the policy integration are discussed, as well as the related interpretative challenges. The third part is an analysis of the institutional and agency sphere related to the management of CSDP, as well as decision-making mechanisms and sources of financing for the actions and projects. Additionally, the role of PESCO - permanent structured cooperation is shown as a new concept of practical implementation of the Treaty and strategic goals of the EU in the field of security and defence.

Key words: CSDP, security policy, European integration, PESCO, integration theory

