

Polityczne uwarunkowania integracji europejskiej z perspektywy bezpieczeństwa

Jarosław Gryz, *War Studies University (Warsaw, Poland)*

E-mail: j.gryz@akademia.mil.pl

ORCID ID: 0000-0001-6671-2391

Streszczenie

Współczesna postać bezpieczeństwa Unii Europejskiej poddawana jest głębokim zmianom. Rozwiązania przyjęte w pierwszej dekadzie XXI wieku przestały odpowiadać potrzebom organizacji. Nowe, które w sposób funkcjonalny zmieniąby postać związków między instytucjami, nie zostały koncepcyjnie wypracowane. Unia Europejska, zmagając się z różnymi kryzysami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi wchodzi w kolejny etap, na którym jest decydowane, w jakim kierunku będzie się rozwijać ona oraz jej państwa członkowskie. Niniejszy artykuł skupia się na aktualnej postaci rozwiązań organizacyjnych i funkcjonalnych, poddając je krytycznemu oglądowi. Autor wartościuje i ocenia to, co kreuje się w zakresie procesów decyzyjnych i ich rezultatów w obszarach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. W konsekwencji artykuł ukazuje uwarunkowania determinujące postać działań UE u progu drugiej dekady XXI wieku. Jego rezultatem jest identyfikacja procesów zmian w obszarze bezpieczeństwa, które decydują o projekcji rozwoju Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo.

Political conditions of European integration from the security perspective

Abstract

The contemporary form of security in the European Union is undergoing profound changes. The solutions adopted in the first decade of the 21st century no longer meet the needs of this organisation and the EU Member States. New solutions that would functionally change the form of relationships between institutions have not been conceptually worked out. The European Union, struggling with numerous economic, social, and political crises, enters the next stage. Soon it will be decided, in which direction this organisation and its Member States will develop. This article focuses on the current form of organisational and functional solutions of the EU by subjecting them to a critical review. The author evaluates, what is created in terms of decision-making processes and their results in the areas of foreign policy, security, and defence. Consequently, the article demonstrates the conditions that determine the form of the EU's activities at the threshold of the second decade of the 21st century. Its result is the identification of change processes in security that determine the projection of the development of the European Union.

Keywords: European Union, European integration, foreign policy, security.

Polityczna integracja i dezintegracja Unii Europejskiej (UE) stawiają pytania o projekcję jej bezpieczeństwa w czasie i przestrzeni oraz o rozwój instytucji, metod, technik, sposobów jego zapewniania. Tak rozległa panorama zagadnień zmusza do ich ograniczenia. W niniejszym artykule zawężono je do obszaru ewolucji Unii Europejskiej w latach 2008–2020 w sferze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Wskazano przy tym na ambicję tej organizacji bycia globalnym graczem politycznym, co wiąże się z posiadaniem w tym zakresie stosownych polityk, strategii, sił i środków umożliwiających podejmowanie i prowadzenie działań.

Celem artykułu jest ukazanie obecnych politycznych uwarunkowań integracji europejskiej w obszarze bezpieczeństwa. Jego tezą jest, że aktualna postać rozwoju polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony stanowi formę przejściową. Stanowi ona rezultat reaktywnego sposobu działania UE w minionych dekadach, a także przejaw dążeń instytucji Unii oraz jej państw członkowskich do odgrywania globalnych ról w każdej domenie stosunków międzynarodowych. Stąd też wiodące pytanie badawcze: w jaki obecnie sposób Unia Europejska realizuje swoje działania w sferze polityki i strategii bezpieczeństwa? Pytanie pomocnicze brzmi: co aktualnie przesądza o kształcie obowiązujących w tym zakresie rozwiązań? Zagadnienia z nimi związane determinują rozwiązania instytucjonalne określające sposoby działań Unii Europejskiej, tu i teraz oraz w nieodległej przyszłości.

W przyjętym podejściu zastosowano metody analityczne, polegające na konfrontacji wykładni zawartych w literaturze przedmiotu z obserwacją zachodzących w Unii Europejskiej procesów, zjawisk, zdarzeń. Rozpatrywano przy tym czynniki jakościowe, przesądzające o kształcie polityk i strategii UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Koncentrując uwagę na ich wymiarze wewnętrznym, tożsamym procesom formułowania polityk, zasadniczo pominięto zagadnienia związane z szerszą perspektywą wpływu innych podmiotów. Wykorzystana w artykule literatura przedmiotu posiada charakter selektywny, związany z zakresem rozważań o funkcjonalności UE.

Formuła integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo Unii Europejskiej stanowi obecnie jeden z kluczowych elementów jej integracji. Tworzy ono synergiczny związek polityki i strategii państw członkowskich, jak i UE. Jest on ukierunkowany na zapewnienie dogodnych warunków jej rozwoju, ładu wewnętrznego, stabilności wewnątrz jej obszaru oraz na terenach położonych wokół Europy. Związek ten posiada przy tym postać, która jest rezultatem doświadczeń nabywanych w czasie formułowania i realizacji polityki. Stanowi przy tym przejaw ambicji współkształtowania współczesnego świata przy jednoczesnej adaptacji do kolejnych wyzwań i zagrożeń, z niego płynących. Sytuacja ta dotyczy funkcjonalnie wszystkich obszarów odpowiedzialności instytucji Unii Europejskiej, niezależnie od tego, czy jest to kryzys finansowy, migracyjny, czy też zdrowotny, powodowany pandemią COVID-19. Formuła działań Unii Europejskiej, która umożliwia ich prowadzenie została nadana 1 grudnia 2009 roku. Dzięki niej UE realizuje swoje ambicje w obszarze bezpieczeństwa.

W wymiarze wewnętrznym ma to miejsce w triumwiracie trzech instytucji: (1) Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, (2) Rady Europejskiej, (3) Parlamentu Europejskiego. Jest on uzupełniony o politykę państw odnoszoną do projekcji ich rozwoju, czasu, oczekiwań spotecznych wyrażanych przez przedstawicieli parlamentów oraz rządów w kontekście zróżnicowanych wyzwań (Busse et al. 2020: s. 2–31).

Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa działa wspólnie z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Razem stanowią wsparcie dla Komisji Europejskiej. Drugą z instytucji jest Rada Europejska. W co półrocznych ramach prezydencji decyduje ona o zasadniczych kierunkach polityki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego UE. Trzecią instytucją jest Parlament Europejski. Określa on projekcję oczekiwań spotecznych państw Unii Europejskiej w obszarach związanych z bezpieczeństwem. Każda z tych instytucji, odgrywając przypisaną sobie rolę, tworzy płaszczyzny porozumienia i współpracy, a także współzawodnictwa. Co ważne, sekwencje czasowe przewodnictwa państw członkowskich w Radzie Europejskiej zmieniają preferencje polityczne w określonym przedziale czasu. Implikuje to sposoby prowadzenia polityk i strategii, w tym bezpieczeństwa. Jest to także zależne od opinii publicznej i towarzyszącej jej oceny funkcjonowania innych, uczestniczących w triumwiracie, organów władzy politycznej w kontekście procedowanych działań. Ten złożony mechanizm wypracowywania, wdrażania i realizacji decyzji, ich oceny, wyprowadzania wniosków na przyszłość w obszarze bezpieczeństwa, wpisany jest w obecny mechanizm funkcjonowania Unii Europejskiej. Tworzy to swoistą mozaikę poglądów, dążeń i oczekiwań, na którą nakładają się działania międzynarodowe z udziałem innych podmiotów – państw i organizacji. Sytuacja ta implikuje niezliczone płaszczyzny prowadzonych polityk w zakresie bezpieczeństwa, jak i docelowo obrony. Przyjmuje przy tym zróżnicowaną postać odnoszoną do teraźniejszości z projekcją w przyszłość oraz mając na uwadze przeszłość, określone doświadczenia polityczne, czy też strategiczne. W rezultacie postać polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest formą eklektyczną, niespójną i nie zawsze wiążącą, co do zamysłu strategicznego, czym ma być organizacja w sposobie zapewniania bezpieczeństwa jej państw członkowskich. Ma to miejsce w wymiarze wewnątrzunijnym jak i poza nim, w stosunkach z innymi państwami oraz organizacjami.

Nadanie Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa uprawnień do koordynacji i realizacji polityk bezpieczeństwa i obrony, zapewnienia spójności oraz skuteczności działań zewnętrznych Unii w zakresie handlu, pomocy rozwojowej, humanitarnej, a także reagowania na kryzysy sprawia, że posiada on niezwykle rozległe uprawnienia i zobowiązania. Poza sprawowaniem funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczeniem spotkaniom ministrów spraw zagranicznych Rady Unii Europejskiej, byciem przedstawicielem UE w sprawach związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa kieruje on i nadzoruje Europejską Agencję Obrony oraz Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem. Zakres jego politycznych kompetencji obejmuje przy tym także Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Składa się ona zarówno z przedstawicieli Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak i z osób delegowanych do niej ze służb dyplomatycznych państw członkowskich Unii

Europejskiej. Wysoki Przedstawiciel jest odpowiedzialny za formułowanie i współdziałanie w realizacji celów politycznych UE. Przewodnicząc Radzie Spraw Zagranicznych, bierze on udział w tym procesie z Radą Europejską i Radą Unii Europejskiej (zob. TUE: Tytuł V). Obecna funkcjonalność, czy też dysfunkcjonalność uprawnień nałożonych na osobę Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa sprawia, że nie zawsze i nie wszędzie podejmowane są przez Unię Europejską adekwatne działania. Rzecz nie w samych procedurach decyzyjnych, lecz w ich politycznej ocenie wyrażanej przez państwa, instytucje UE. To one w konsekwencji opóźniają, zmieniają lub ograniczają efektywność Unii Europejskiej jako podmiotu polityki międzynarodowej niezależnie od percepcji wymienionych powyżej instytucji.

Decydowanie polityczne Unii Europejskiej w sytuacjach nadzwyczajnych jest skonfigurowane w sposób pragmatyczny. W sytuacji nadzwyczajnej, wymagającej decyzji, Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa może w ciągu 48 godzin lub szybciej zwołać z własnej inicjatywy lub też na wniosek państwa członkowskiego, nadzwyczajne posiedzenie Rady. W rezultacie, Wysoki Przedstawiciel przez przedkładane przez siebie propozycje, przyczynia się do kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz jej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Ponadto jako reprezentant Unii prowadzi dialog ze stronami trzecimi. Wnioskuje przy tym i zaleca Radzie Europejskiej podejmowanie negocjacji oraz zawieranie umów. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej pełni funkcje koncyliacyjne. Poszukuje rozwiązań tam, gdzie podejmowane decyzje wymagają konsensusu, a dane państwo oznajmia, że ze względów polityki wewnętrznej ma zamiar sprzeciwić się jej określonej postaci, podejmowanej większością kwalifikowaną. W tym aspekcie Wysoki Przedstawiciel wraz z Radą dba o poszanowanie zasad lojalności i solidarności państw Unii Europejskiej. Ma także zapewnić jednolitość, spójność, skuteczność, a nade wszystko solidarność państw członkowskich. Jest to szczególnie istotne w kontekście misji humanitarnych i ratowniczych, utrzymania i stanowienia pokoju, zapobiegania konfliktom, zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Ponadto, koordynuje związane z tym działania cywilne i wojskowe (zob. TUE: Tytuł V). Wskazana formuła w sposób samoistny nakłada na Unię Europejską samoograniczenia. Są one trojkiej natury, instytucjonalnej, wewnętrznej i zewnętrznej, związanej z formułą decyzji, czasowej, jak i pragmatycznej. Ten ostatni czynnik stanowi wypadkową formuły polityki Unii i jej państw członkowskich, ich indywidualnych preferencji w zakresie rozwiązania danej sytuacji międzynarodowej, które są pochodną preferencji społeczeństw (Meijers et al. 2019: s. 1724–1736).

Konsekwencją nadania uprawnień oraz roli wykonawcy decyzji UE Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jest jego funkcjonalny związek z Parlamentem Europejskim. Z gremium tym prowadzi konsultacje, informuje je o prowadzonych politykach, formach ich realizacji oraz konsekwencjach. Zakres przedmiotowy omawianych spraw obejmuje m.in. zagadnienia bezpieczeństwa granic strefy Schengen, zagrożenie zjawiskiem terroryzmu wewnątrz Unii Europejskiej jak i poza jej granicami, a także cyberbezpieczeństwo, przepisy i regulacje określające poszczególne

domeny – np. transportu, decydujące o formach ochrony pasażerów czy towarów. Jego działania muszą uwzględniać stanowisko Parlamentu, które ten wyraża pod postacią opinii. Wskazany, przedmiotowy zakres odpowiedzialności Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czyni z niego kluczową postać w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Potęczenie w tej funkcji Wysokiego Przedstawiciela kompetencji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego wraz z odpowiedzialnością w zakresie handlu, pomocy rozwojowej i humanitarnej, a także reagowania na zagrożenia sprawia, że jest ona newralgiczna dla działania UE. Jako taka, osoba ją sprawująca powinna sprostać wyzwaniom, których charakter jest niezwykle złożony, wielowymiarowy, zarówno cywilny jak i – aktualnie – do pewnego stopnia wojskowy. Co więcej, definiowana politycznie działalność czyni z Wysokiego Przedstawiciela uczestnika działań na nieograniczonej przestrzeni w ograniczonym czasie. Ta presja odpowiedzialności, oczekiwanej geograficznej skuteczności z udziałem znacznej liczby podmiotów, oraz presji okoliczności sprawia, że ich wspólna projekcja posiada trzy, wzajemnie przenikające się wymiary: krótko-, średnio- i długookresowy. Są one związane z osobą Wysokiego Przedstawiciela, jego zdolności do inicjowania i realizacji działań politycznych. Ponadto, z autorytetem, który posiada, decydującego o pozycji wewnątrz Unii Europejskiej. Wszystkie te czynniki, wspólnie z projekcją polityki poszczególnych państw Unii, tworzą kontekst dla europejskiej polityki, strategii, a zarazem integracji w sferze bezpieczeństwa i obrony. Konsekwencją opisanego sytuacji jest synergia, jak i rozproszenie działań Unii Europejskiej: synergia funkcjonalna i rzeczywiste ich rozproszenie pod presją czasu, złożoności i wreszcie kontekstu podejmowanych działań w aspekcie wyzwań, zagrożeń, szans, szacowaniu towarzyszącego im ryzyka.

Projekcja europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Projekcja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej jest formą zapewniania jej państwom określonych korzyści. Są nimi: pokój, stabilność, ład międzynarodowy, zdolności do reagowania w sytuacjach, w których wymagana jest wspólnota działania. Przejawem tego jest dyplomacja, a niekiedy towarzysząca jej siła cywilna i wojskowa reprezentowana przez Unię Europejską. Wskazane czynniki wspólnie gwarantują pożądaną formę rozwoju państw członkowskich, jego projekcję w czasie. Oparta jest ona na wolnościach: przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, czyli na wspólnym, wewnątrzunijnym rynku i likwidacji granic między państwami. Ponadto, na utrzymaniu poświadczonych i akceptowanych form rozwoju wokół granic Unii Europejskiej, w bliższych i dalszych regionach geograficznych naszej planety. Należy wskazać, że formułą, która w latach 1994–2014 została wpisana w ten schemat było sukcesywne rozszerzanie UE o państwa europejskie i region pozaeuropejski. Towarzyszyła temu polityka bliskiego sąsiedztwa (Gaub, Popescu 2015: s. 13–61), a także pogłębianie współpracy związane z przebudową samej Unii Europejskiej, jej adaptacją.

Idea wspólnotowości bezpieczeństwa Unii Europejskiej (wewnętrznego, jak i zewnętrznego) była kilkakrotnie poddana procesom oceny oraz weryfikacji. Odegrały one decydującą rolę w projekcji zmian, których Unia doświadczyła w czasie.

Po raz pierwszy miało to miejsce na początku lat 90. XX wieku, kiedy wystąpił konflikt na obszarze byłej Jugostawii. Unia Europejska nie posiadała wówczas wspólnych podstaw polityki, sił ani środków by móc nim zarządzać. Zwrot w tym zakresie w kierunku Unii Zachodnioeuropejskiej oraz formuły współpracy UE – UZE – NATO stworzyły warunki dla projekcji działań w sferze bezpieczeństwa, docelowo również obrony (Gryz 1997: s. 93–105).

Po raz drugi, Unia Europejska poddała ocenie swoje zdolności na przetomie XX–XXI wieku. Miało to miejsce w latach 1997 oraz 2004, kiedy organizacja ta określiła i zweryfikowała charakter współpracy wojskowej z Sojuszem Północnoatlantyckim, a pośrednio ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej. Nastąpiło to w interwale między zakończonym w 1995 r. układem pokojowym w Dayton konfliktem jugosłowiańskim, a kolejną jego odstoną w 1999 roku. Ten schemat wpłynął na postać przyjętych rozwiązań w Traktacie z Amsterdamu, szczególnie w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zob. Traktat z Amsterdamu: artykuły od J1 do J18) oraz w wymiarze wewnętrznym, tożsamym dla Unii w ramach Strefy Schengen.

Po raz trzeci, weryfikacja działań Unii Europejskiej nastąpiła, gdy stanęła ona w obliczu kryzysu migracyjnego w 2015 roku. Został on wywołany transparentnością granic Strefy Schengen oraz napływem licznej grupy migrantów. Równocześnie z wyżej wymienionymi zdarzeniami zewnętrznymi wystąpiły dwa zjawiska o charakterze wewnętrznym, tożsamym państwom UE. Pierwszym z nich była instytucjonalna konsolidacja współpracy wielostronnej w ramach reagowania kryzysowego, jej tworzenie, modyfikacja i rozbudowa (Gryz 2009: s. 54–85). Szczególnie w aspekcie realizacji klauzuli solidarności w sytuacji, gdy państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, będzie ofiarą klęski żywiołowej, albo katastrofy spowodowanej przez człowieka (zob. TUE: Tytuł VII). Drugim z nich było podjęcie współpracy związanej ze zwalczaniem terroryzmu międzynarodowego, wewnątrz i na zewnątrz granic Unii Europejskiej. Obecnie, obraz całości dopełniają również implikacje związane z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 oraz odbudową ekonomii w projekcji lat 2021–2027 (Malone 2020: s. 97–109).

Historyczne doświadczenia państw członkowskich wskazują, że ich bezpieczeństwo wpisane w ramy unijne wymaga ustawicznej zmiany. Przyjęcie w 1993 roku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a następnie skonfigurowanych z nią działań w formule Unia Europejska – Unia Zachodnioeuropejska – Sojusz Północnoatlantycki stanowiło odpowiedź na pierwsze z wymienionych zjawisk. Okazało się jednak, że ambicje sięgają dalej i wiążą Unię Europejską z pojęciem jej samoistnego bezpieczeństwa, przede wszystkim w aspekcie obrony. Ustanowienie Traktatem z Lizbony Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako kontynuacji wcześniejszej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony świadczyło o tym zamiarze. Etapami, które miały doprowadzić do utożsamienia bezpieczeństwa i obrony były kolejne strategie Unii Europejskiej. Pierwsza z nich pochodzi z 2003 roku pt. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie: europejska*

strategia bezpieczeństwa. Jest ona wyrazem poszukiwań sposobów działania wśród państw członkowskich, konfrontowanych z kryzysami w odległych od granic Unii miejscach. Ponadto, wynika z potrzeby osiągnięcia wśród nich konsensusu, co do sposobów postępowania w relacjach transatlantyckich (van Eekelen 2006: s. 181–198). Tę formułę działania udoskonalono w kolejnej edycji strategii z 2016 roku pt. *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Konsolidując w niej sposób myślenia o bezpieczeństwie Unii Europejskiej, wskazano na obszary, w których ma się on dokonać. Przede wszystkim w zakresie realizacji wspólnych interesów, jakimi są: bezpieczeństwo obywateli i terytorium, dobrobyt i demokracja, a także ich projekcja w bliższym i dalszym otoczeniu Unii Europejskiej. Towarzyszą temu zasady w postaci jedności, współdziałania, odpowiedzialności oraz pragmatycznej współpracy z podmiotami spoza UE. Katalog działań objął: zapewnienie bezpieczeństwa Unii Europejskiej; wzmocnienie działań na rzecz obronności; wzmacnianie polityki sąsiedztwa na rzecz reform znajdujących się tutaj państw i zapobiegania kryzysom; rozwiązywanie konfliktów wraz z zapobieganiem wojnom; umacnianie ładu o charakterze regionalnym zgodnie z normami prawa międzynarodowego, poszanowaniem praw człowieka i dostępem do wspólnych dóbr w skali planety (zob. *From Vision to Action...* 2019).

Konsekwencją *Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* było przyjęcie przez ministrów 23 państw członkowskich w dniu 13 listopada 2017 r. wspólnej stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz przekazanie jej notyfikacji do Wysokiego Przedstawiciela i Rady (zob. *Notification...* 2017). Otworzyło to kolejny etap integracji europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Dokument ten *de facto* odwołuje się do doświadczeń będących następstwem przyjęcia w roku 2011 inicjatywy *pooling & sharing*, jak i wcześniejszych, związanych z siłami przeznaczonymi do operacji cywilno–wojskowych Unii Europejskiej/Unii Zachodnioeuropejskiej. Była to wówczas forma umowy o podziale kosztów między stronami zainteresowanymi daną współpracą obronną. Wracając do tej idei, tym razem w skali ogólnoeuropejskiej, wypracowano nowe rozwiązania. Pierwszym z nich było utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego. Służy on do finansowania projektów badawczo-rozwojowych i zbrojeniowych, realizowanych w wielostronnej formule. Drugim rozwiązaniem było wdrożenie corocznych przeglądów obronnych z założeniem docelowej koordynacji planowania rozwoju zdolności wojskowych państw członkowskich. Trzecim było stworzenie komórki planowania i prowadzenia operacji wojskowych. Ma ona dowodzić wojskowymi misjami szkoleniowymi Unii, tworząc warunki zaangażowania organizacji w działania poza granicami bez jej mandatu wykonawczego (Fiott et al. 2017: s. 27–50). Do tego celu dedykowano osobny budżet w ramach Unii. W momencie podjęcia stałej współpracy strukturalnej zgłoszono 17 projektów z dwóch różnych obszarów związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Pierwszym jest zwiększanie możliwości udziału w misjach i operacjach UE, drugim zaś – rozwijanie zdolności wojskowych (Gotkowska 2018: s. 23–27).

W przedsięwzięciach realizujących współpracę militarną biorą udział państwa wiodące oraz pozostałe, które zgłosiły do nich akces, m.in. w charakterze obserwatora. Za koordynację wymienionych przedsięwzięć oraz innych, wdrażanych, odpowiada przewodniczący

Europejskiej Agencji Obrony (ang. EDA) i podległe jemu komórki. Współpraca państw Unii w ramach agencji odbywa się także z udziałem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ma to miejsce w ustalaniu priorytetów. Obejmuje ona wspólnie rozpatrywane i podejmowane działania w różnych obszarach bezpieczeństwa i obrony. Należą do nich: ustanawianie priorytetów (ang. *common priority setting*) w ramach planu rozwoju zdolności (ang. *Capability Development Plan*), który wspiera podejmowanie decyzji na szczeblu UE i krajowym w zakresie rozwoju zdolności obronnych. Okresowe przeglądy CDP są tu opracowywane przez EDA w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i przy aktywnym udziale personelu wojskowego UE (ang. *Military Staff of the European Union*) oraz Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej (ang. *European Union Military Committee*, EUMC). Spójność między poszczególnymi zdolnościami sił wojskowych państw UE zapewniać ma przegląd obronny możliwości współpracy (ang. *defence review & opportunities for cooperation*) w ramach Skoordynowanego Roczego Przeglądu Obronnego (ang. *Coordinated Annual Review on Defence*) (zob. European Defence Agency 2020), ponadto powiązane z nim – stała współpraca strukturalna (PESCO), Europejski Fundusz Obronny (ang. EDF) oraz zmieniony plan rozwoju zdolności (CDP). Europejska Agencja Obrony (ang. *European Defence Agency*, EDA) odgrywa centralną rolę we wszystkich wymienionych mechanizmach i zapewnia spójność między nimi oraz we współpracy z NATO.

Projekcja polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w latach 2009–2019 stanowiła wyraz zmian, które determinowały funkcjonalność tej organizacji. Ich postać, występująca w dwóch tożsamych Unii obszarach, zewnętrznym i wewnętrznym, była rezultatem ambicji politycznych państw członkowskich, ewolucji jej instytucji. Należy tutaj wyróżnić trzy wymiary, które – wzajemnie się przenikając – stworzyły uwarunkowania kreowania oraz realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym obrony. Pierwszym wymiarem były zmiany o charakterze instytucjonalnym, konsolidacja procesów decyzyjnych tożsamych organizacji, która miała miejsce w kolejnych traktatach, od Amsterdamu do Lizbony. W rezultacie wypracowano model obecnie funkcjonujący z udziałem Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Drugi wymiar zawarł w sobie zmiany związane z formułą działania wewnętrznego oraz zewnętrznego Unii Europejskiej (Zartsdahl 2018: s. 200–209). W tej pierwszej formule wprowadzono rozwiązania w zakresie reagowania kryzysowego (Dijkstra et al. 2018: s. 186–192), a także w sytuacji występowania tzw. zagrożeń hybrydowych (Fiott, Parkes 2019: s. 11–22). W tej drugiej formule wdrożono rozwiązania w zakresie współdzielenia zasobów, sił i środków w ramach stałej współpracy strukturalnej – PESCO. Wspólnie stworzyły one ramy współpracy instytucjonalnej określające politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Trzecim wymiarem stały się działania podejmowane przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych razem z misjami prowadzonymi w 2019 r. w szesnastu miejscach na świecie, w tym w Europie, na Kaukazie, w rejonie Zatoki Perskiej, w Afryce (zob. *Military and civilian missions and operations* 2019). W konsekwencji, trzy wymienione wymiary nadały postaci działaniom instytucjonalnym Unii Europejskiej wewnątrz wspólnoty oraz w jej stosunkach z innymi podmiotami, państwami i organizacjami.

Determinanty polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Uwarunkowania polityczne integracji europejskiej określają determinanty polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Pierwszym z nich, fundamentalnym, są stanowiska państw członkowskich, szczególnie w aspekcie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Drugim jest współpraca instytucjonalna wewnątrz Unii. Trzecim są uwarunkowania realizacji jej zamierzeń czy działań politycznych, ekonomicznych, społecznych, militarnych określające środowisko bezpieczeństwa zarówno tu i teraz, jak i bliższej i dalszej przyszłości. W każdym z tych trzech obszarów (których kolejność nie jest rzeczą przypadku), immamentnie powiązanych z pozostałymi, występują procesy, które określają kierunki ich zmian, a także związane z nimi instrumenty. Są one pochodną koncepcji działań UE, a w nich roli poszczególnych elementów przesadzających o jej politykach, w tym zagranicznej i bezpieczeństwa (Kostecki 2016: s. 17–26). Ponadto, efektem ewolucji, która miała miejsce w czasie, od powstania w 1948 roku Unii Zachodniej, jej absorpcję przez Unię Zachodnioeuropejską, po włączenie jej elementów do Unii Europejskiej. Czynnikiem sprawczym były przy tym współpraca ze Stanami Zjednoczonymi oraz po 1993 roku – z Sojuszem Północnoatlantyckim.

Stosunek państw Unii Europejskiej do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w formule dwu i wielostronnej z udziałem organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wynika każdorazowo z oceny jej rezultatów. Od powstania Unii Europejskiej po chwilę obecną zamierzeniem wiodącego państwa tej organizacji – Francji – w sekwencji współpracy z innymi państwami członkowskimi, jest stworzenie jej autonomii (zob. *Letter of intent...* 2018). W założeniu pozwoli to na równorzędną współpracę polityczno–militarną Unii z USA, jak i wiodącą rolę Unii w stosunkach z innymi podmiotami. Kluczem do tego ma być gotowość do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo, jego kreowanie. Przede wszystkim – na obszarach przyległych, wobec Rosji, Bliskiego Wschodu, Afryki, Północnej i Środkowej z projekcją globalną, zarządzania procesami i zjawiskami w skali planety (Shapiro, Withney 2009: s. 61–71). Ten aspekt sytuacyjny ma decydujące znaczenie dla perspektywy określenia roli Stanów Zjednoczonych, a zarazem NATO na kontynencie europejskim.

Stosunek państw Unii Europejskiej do współpracy ze Stanami Zjednoczonymi determinują kwestie budowy odporności wspólnoty transatlantyckiej na zagrożenia. Zagadnienie to dotyczy zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa państw ją tworzących. Przede wszystkim – w zakresie tworzenia zdolności przewidywania, uprzedzania, rozwiązywania problemów generujących wyzwania dla istotnych funkcji społecznych wspólnoty transatlantyckiej. W tym kontekście – identyfikowania i ochrony „starych ogniw” jej społeczeństw, zarówno wewnątrz jak i zewnątrz nich. Ma to miejsce w ramach poszukiwań sposobów skuteczniejszej współpracy w tym obszarze (Hamilton 2016: s. VII–XVIII). Zakres zagadnień jest przy tym tak rozległy, że ich wybór można porównać do palety barw malarza oraz kompozycji, którą z nich czyni przenosząc na płótno. Nie sposób zatem, poza wskazaniem instytucji, NATO i UE (a także

pozostających, jak ONZ i jej agendy), wskazać docelową formułę współpracy z udziałem państw położonych po obu stronach Atlantyku. Wyjątkiem jest tu wymiana informacji, korelacja środków i działań. Rozwiązaniem jest przy tym uwzględnienie okoliczności, w których przychodzi tym podmiotom działać (Leonard 2016: s. 13–27).

Ostatnim elementem współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w relacjach instytucjonalnych NATO–UE (jak i z udziałem wymienionych podmiotów oraz poszczególnych państw członkowskich) jest zakres wyzwań, którym starają się one sprostać. W nie wpisana jest natura wspólnych interesów politycznych, ekonomicznych, społecznych. Tworzy to swoistą mozaikę różnorodnych czynników przesądzających każdorazowo o postaci polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony państw tworzących Unię Europejską. Formuły ich współpracy, niekiedy rywalizacji i konfliktów, tak ze Stanami Zjednoczonymi, jak i w ich własnym gronie (Leonard, Shapiro 2019). Projekcja oczekiwań i działań jednych państw wobec drugich sprawia, że koszty bywają przez nie współdzielone, choć pojawiają się kwestie fundamentalne, które dzielą. Przykładem w tym zakresie może być polityka klimatyczna i ekonomiczna Unii Europejskiej w jej niemieckiej projekcji (Bajczuk 2016: s. 16–19), a także uzasadniane nią inwestycje związane z ekonomią 4.0 (Poptawski, Bajczuk 2019: s. 36–38). Pochodną jest konflikt wokół inwestycji *Nord Stream* i *Nord Stream 2* mający dla państw UE i NATO, a także ich sąsiadów położonych w Europie Środkowej znaczenie geopolityczne i geoekonomiczne, interpretowane jako zagrożenie dla ich suwerenności (Zaleski 2019: s. 1–8). W tej relacji o charakterze wewnątrzunijnym Stany Zjednoczone pełnią rolę arbitra, jak i gwaranta praw do suwerenności państw wschodniej części tej organizacji.

Rozpatrując drugi ze wskazanych determinantów, tj. formułę stosunków wewnętrznych, należy wskazać na stanowiska państw członkowskich oraz instytucji Unii Europejskiej w wypracowywaniu podstaw oraz realizacji polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obrony. Biorąc pod uwagę ich aktualną postać, można wskazać na te, które w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej odgrywają zasadniczą rolę, a wynikają z charakteru współpracy wskazanych podmiotów (Podraza 2007: s. 17–35). Szczególne znaczenie posiadają przy tym rozwiązania normatywne, przede wszystkim traktatowe. One decydują o formule współpracy instytucjonalnej, jak i o jej zakresie w sferze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Obecne, korelują wpływy polityczne państw oraz instytucji Unii Europejskiej. Rezultatem jest istniejący schemat zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym ze wskazaniem na podobny, który w przyszłości mógłby objąć sferę obrony.

Rozpatrując trzeci z determinantów, czyli uwarunkowania realizacji zamierzeń i działań Unii Europejskiej, należy wskazać na całe spektrum zagadnień o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

W obszarze wewnętrznym są to kwestie gwarancji bezpieczeństwa, politycznego i militarnego, dla państw tworzących Unię Europejską. Dysproporcje, jak i znaczenie polityczne, ekonomiczne i militarne poszczególnych jej państw są tak głębokie, że jak dotąd żadna instytucja, jak i państwo nie zaproponowały satysfakcjonujących rozwiązań. Przykładem jest idea „strategicznej autonomii” bez choćby określenia militarnych form

odstraszenia potencjalnych przeciwników państw Unii Europejskiej. W aktualnej postaci pozostaje ona iluzją (Lafont Rapnouil et al. 2018: s. 1–7). Nie wskazując efektywnych narzędzi temu służących, państwa Unii znajdują się w „strategicznym dryfie”, w którym brak związanych z tym decyzji jest *de facto* decyzją o fundamentalnym znaczeniu. Tu znajduje się przyczyna obecnego kształtu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Żadne z państw ją tworzących nie jest gotowe ani dać, ani przyjąć gwarancji bezpieczeństwa o charakterze politycznym, które nie mają pokrycia militarnego. Gwarancje podobnego rodzaju, lecz dotyczące sfery bezpieczeństwa wewnętrznego, pewności obywateli co do postaci określonego ładu społecznego zostały w tym zakresie poddane rewizji. Miało to miejsce w czasie wystąpienia kryzysu imigracyjnego z 2015 roku dotyczącego państwa strefy Schengen. Transparentność granic w połączeniu z brakiem politycznej spójności państw Unii Europejskiej doprowadziły do wzrostu poczucia braku stabilności oraz gwarancji ze strony instytucji państwa – członka strefy Schengen dla ładu wewnętrznego. Miało to i ma dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określone konsekwencje (zob. *EU–Turkey Statement* 2019): przede wszystkim w projekcji jej doraźnych rozwiązań niosących rozległe następstwa, tak jak ma to miejsce w konflikcie na Bliskim Wschodzie, na przykład w Syrii (Dacrema 2019).

Płynne przejście od bezpieczeństwa wewnętrznego do zewnętrznego w przypadku Unii Europejskiej stanowi o istocie jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tym aspekcie fundamentalne znaczenie posiada projekcja jej działań stabilizacyjnych na obszarach przyległych do kontynentu europejskiego. Geograficznie rzecz ujmując, z perspektywy najbliższej położonych regionów, w Arktyce, w Europie Wschodniej, na Bałkanach, Kaukazie, na Bliskim Wschodzie oraz w Afryce Północnej.

W perspektywie zmian klimatycznych obszary położone wokół Bieguna Północnego są w XXI wieku przedmiotem rywalizacji politycznej, ekonomicznej i militarnej. Następujące elementy konstytuują ich znaczenie: dostęp do surowców, szlaków żeglugowych, miejsc zamieszkania, instalacji militarnych, techniki i technologii pozwalających na eksplorację i eksploatację zasobów oraz życie człowieka w niezwykle trudnych warunkach środowiskowych. W każdym z nich Unia Europejska i jej państwa członkowskie rywalizują i stanowią przedmiot rywalizacji w stosunkach między Stanami Zjednoczonymi, Federacją Rosyjską i Chinami. Szczególną rolę dla spójności działań państw wspólnoty transatlantyckiej w sferze militarnej, w tym Unii, odgrywa NATO (Wieslander, Schiffer 2019: s. 6–8), a także inicjatywy i przedsięwzięcia o charakterze ekonomicznym i społecznym, w których ona uczestniczy (zob. *International Cooperation on Arctic Matters* 2017). Konsekwencją zaangażowania jest udział Unii Europejskiej w kreowaniu rozwiązań dotyczących żeglugi, rybołówstwa, ochrony klimatu (zob. *EU Arctic Policy* 2019). Nie występuje przy tym zagadnienie jej obrony, czy też bezpieczeństwa militarnego na tym kierunku geograficznym. Wskazuje to na postać polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej na tym kierunku jej aktywności, a właściwie brak podejścia łączącego bezpieczeństwo, obronę, długookresową koordynację działań.

Unia Europejska zaangażowana jest bezpośrednio lub pośrednio w konflikty i wojny toczące u jej granic. Od początku XXI wieku obszar niestabilności rozciąga się od Euro-

py Północnej i Wschodniej, przez Bałkany, Kaukaz, Bliski Wschód do Afryki Północnej i Środkowej. Każdy z nich ma swoją chronologię, własną charakterystykę, dynamikę oraz znaczenie dla państw Unii Europejskiej. Jest przy tym obecnie synergicznie powiązany z pozostałymi. Decydującymi czynnikami są: bliskość geograficzna, polityczne znaczenie stron konfliktów i wojen, formuła zaangażowania Federacji Rosyjskiej oraz Stanów Zjednoczonych w ich rozwiązanie. Dla Unii Europejskiej fundamentalne znaczenie ma sprostanie związanym z tym wyzwaniom. Są one identyfikowane w czterech obszarach: (1) podejmowania adekwatnych działań (wczesne ostrzeżenie oraz wczesna odpowiedź), (2) zapewnienie współpracy z innymi podmiotami, (3) wzmacnianie synergii między instrumentami cywilnymi i wojskowymi, (4) zapewnienie trwałości reform i lokalnej odpowiedzialności za nie (Juncos, Blockmans 2018: s. 133–136).

Dla państw Unii Europejskiej z Europy Północnej i Środkowej, ale także i z pozostałych obszarów, szczególne znaczenie mają konflikty rosyjsko-ukraiński oraz syryjski. W przypadku tego pierwszego fundamentalne znaczenie posiada okupacja od 2014 roku części terytorium Ukrainy przez Federację Rosyjską. Zaangażowanie tego państwa redefiniuje bezpieczeństwo na kontynencie europejskim i na obszarach przyległych od 2008 r., kiedy to podjęto interwencję militarną w Gruzji. Synergia rosyjskich działań nastąpiła w latach 2014–2019. Wówczas Rosja szczególnie zaangażowała się militarnie na Ukrainie i równocześnie w Syrii oraz w Libii. Każdy z tych konfliktów zbrojnych kreuje dla państw Unii Europejskiej wyzwania związane z całością terytorialną państw (Gruzja, Ukraina), stabilnością regionów (Bałkany, Kaukaz, Bliski Wschód, Afryka Północna), zarządzaniem bezpieczeństwem, migracje ludności (Bliski Wschód, Afryka Północna – Libia). Znaczenie każdego z nich, towarzyszących im zjawisk w kontekście stosunków Unia Europejska – Federacja Rosyjska jest odmienne (Jensen, Doran 2018: s. 5–37). Wspólnym dla państw członkowskich pozostaje podmiot polityki i jej następstwa, indywidualne i zbiorowe. Ich znaczenie jest szczególnie widoczne w kształcie ładu międzynarodowego oraz stosowania obowiązujących norm.

Dla Unii Europejskiej kluczowymi pozostają dwa skorelowane ze sobą pod wpływem Federacji Rosyjskiej obszary – Bałkany Zachodnie oraz Kaukaz. W każdym z nich zakres polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii jest odmienny.

W przypadku Bałkanów Unia Europejska posiada atuty, którymi są: zaangażowanie w działania stabilizacyjne (operacja ALTHEA w Bośni i Hercegowinie, EULEX w Kosowie), rozszerzenie UE o Słowenię w 2004 roku i Chorwację w 2013 roku oraz dążenie do integracji Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Macedonii Północnej, Serbii (zob. *Noty tematyczne...* 2019). Projekcja przystąpienia Albanii oraz Macedonii Północnej jest obecnie kwestionowana przez Francję oraz częściowo Holandię i Danię w kontekście wcześniejszego etapu rozszerzenia, który objął Bułgarię i Rumunię. Państwa te zobowiązały się do walki z korupcją oraz przestępczością gospodarczą, z czego w sposób satysfakcjonujący się nie wywiązują do dnia dzisiejszego (Stojewska 2019). Alternatywę dla pozostałych państw bałkańskich formułuje Federacja Rosyjska, oferując im przystąpienie do Unii Euroazjatyckiej. Przykładem jest tu Serbia (zob. Szpala, Wiśniewska 2019).

W przypadku Kaukazu unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa realizowana jest w oparciu o dotychczasowe mechanizmy polityki pomocowej i sąsiedztwa w ramach istniejącego od 2009 roku Partnerstwa Wschodniego. Komisja Europejska poddała rewizji dotychczasowe jej rezultaty, planując przekształcenie instrumentów pomocy w latach 2021–2027. Jak wskazuje Marta Jaroszewicz (2018), obecnie istniejące instrumenty, w liczbie 12, ma zastąpić jeden globalny fundusz na realizację działań zewnętrznych UE o nazwie *Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej*. Ma on składać się z trzech głównych filarów: geograficznego (sąsiedztwa), tematycznego (np. migracji) oraz kryzysowego (fundusze, które mogłyby być szybko uruchomione na wypadek kryzysu). Prezydenci Ukrainy, Gruzji i Mołdawii wystąpili do KE list wyrażający zaniepokojenie likwidacją obecnego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa. Może to bowiem skutkować marginalizacją Partnerstwa Wschodniego (Jaroszewicz 2018). Największe tego typu obawy posiada Gruzja, w której od 2008 roku UE rozmieściła swoją misję EUMM GEO-RGIA nadzorującą strefy przygraniczne Gruzji oraz obszarów separatystów wspieranych przez Federację Rosyjską (zob. *The EU in Georgia* 2019).

Na geograficznej linii łuku rozciągającego politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej od Bałkanów Zachodnich po Kaukaz znajdują się dwa obszary, które posiadają dla niej istotne znaczenie. Są to Europa Wschodnia (obejmująca Mołdawię, Ukrainę, Białoruś oraz Bliski Wschód) z dominującą w polityce unijnej Turcją. Na ich krańcu znajduje się Kaukaz będący geograficznym łącznikiem z Azją Środkową.

W przypadku Europy Wschodniej szczególną rolę odgrywa konflikt rosyjsko-ukraiński oraz stosunki tego państwa z Białorusią i Mołdawią, z uwzględnieniem pozycji Nadniedźstrza – obszaru bezpośrednio podległego Moskwie. Wojna na Ukrainie, toczona z Federacją Rosyjską od 2014 roku posiada dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej potrójny wymiar. Pierwszy tworzy zaangażowanie od 2014 roku przywódców Francji, Niemiec, Ukrainy, Rosji w rozwiązanie konfliktu w Donbasie w ramach tzw. formatu normandzkiego. Drugi, zaangażowanie Wysokiego Przedstawiciela oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w misje posiadające charakter pomocowy na Ukrainie, od 2005 roku w EUBAM oraz w EUAM od 2014 roku (zob. *From Vision to Action...* 2019). Trzecim są sankcje nałożone na Federację Rosyjską obejmujące środki dyplomatyczne (m.in. zakazy wizowe), ograniczenia nałożone na Krym i Sewastopol, środki dotyczące współpracy gospodarczej ukierunkowane na współpracę sektorową i wymianę handlową z Rosją, zamrożenie aktywów (zob. *EU sanctions...* 2019). Wspólnie nadają one postać polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej, której celem jest podmiotowość Ukrainy w stosunkach międzynarodowych, a także całość terytorialna tego państwa. W projekcji działań Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej, Białoruś oraz Mołdawia związane są z Partnerstwem Wschodnim. W przypadku Białorusi – także z Priorytetami Partnerstwa UE–Białoruś. Obejmują one wzmocnienie ekonomii, ochrony środowiska, edukacji, rządu (zob. *EU–Belarus relations – factsheet* 2019). Wymienione obszary konstytuują obecną pozycję Białorusi w polityce Unii Europejskiej. Mołdawia posiada odmienny charakter w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Jej układ o stowarzyszeniu, w tym strefa

wolnego handlu, tworzy wzmocnione więzy polityczne i ekonomiczne z UE (zob. *EU–Moldova relations – factsheet* 2019). W perspektywie czasu niewykluczona pozostaje integracja Mołdawii z Unią Europejską.

W przypadku Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej mierzy się ze złożonością – zarówno geograficzną, jak i polityczną – stosunków międzynarodowych tu występujących, kształtowanych przez podmioty zewnętrzne, państwa i organizacje. Unia posiada trzy instrumenty oddziaływania, które wykorzystuje symultanicznie, są to: (1) Europejska Polityka Sąsiedztwa, (2) Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego, (3) operacje cywilne i wojskowe realizowane w wybranych obszarach. Cele tych instrumentów skorelowane są z rozwojem społecznym położonych tutaj państw, integracją ekonomiczną, a także stabilnością (zob. *Middle East and North Africa, MENA* 2019). Unia współdziała w tym regionie z takimi podmiotami jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej agendy, Rada Współpracy Zatoki Perskiej, Organizacja Współpracy Islamskiej, Liga Arabska. Podejmowane przez Unię inicjatywy m.in. wspierają bliskowschodni proces pokojowy, mający zakończyć konflikt izraelsko-palestyński.

Zakres problemów oraz ich złożoność sprawiają, że Unia Europejska nie zawsze i nie wszędzie jest w stanie na obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej osiągać swoje cele (Borg, Bremberg 2016: s. 389–391). W rezultacie jej polityka, choć w założeniu kompleksowa, jest selektywna i skuteczna tylko tam, gdzie występują dla niej sprzyjające warunki. Ma to miejsce:

- w operacjach morskich na Morzu Śródziemnym w aspekcie nielegalnej migracji ludności z Afryki do państw Unii Europejskiej w ramach EUNAVFOR MED (zob. *EUNAVFOR MED Operation Sophia* 2019);
- w Palestynie, w zapewnianiu kontroli granicznej między terytoriami palestyńskim i izraelskim, w ramach misji EUBAM RAFAH (zob. *FAQs* 2019);
- w misji EUAM Iraq w ramach wsparcia sektora bezpieczeństwa tego państwa (zob. *EU Advisory Mission in support of security sector reform in Iraq* 2019);
- w Libii na rzecz ochrony granic tego państwa w ramach misji EUBAM Libia (zob. *EU Border Assistance Mission in Libya* 2019);
- w misji EUCAP Sahel Niger wspomagającej rząd w zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa, terroryzmu, przestępczości zorganizowanej związanej z nielegalną imigracją do UE, a także w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego w zakresie dostaw surowców do Europy (zob. *EUCAP Sahel Niger* 2019);
- w misji EUCAP Sahel Mali mającej na celu ograniczenie skrajnego ubóstwa, częstych kryzysów żywnościowych, wzrostu populacji, słabości instytucjonalnych, nielegalnej migracji i powiązanych z nią przestępstw, takich jak handel ludźmi oraz przemyt migrantów do UE (*EUCAP Sahel Mali*);
- w misji EUTM-SOMALIA na rzecz stabilności, rozwoju, ładu (zob. *European Union Training Mission Somalia* 2019) oraz w misji EUCAP Nestor związanej z tworzeniem zdolności Somalii do ochrony wód terytorialnych (zob. *EUCAP SOMALIA* 2019).

Prowadzenie 17 misji i operacji jest dla UE wyzwaniem, biorąc pod uwagę ich zróżnicowane cele, jak i obszary geograficzne. Unia zakończyła jak dotąd 18 podobnych

misji, ulokowanych w tych samych regionach Bliskiego Wschodu i Afryki. Wskazuje to na trwałość europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także – w pewnym wymiarze – obrony.

Podsumowanie

Nowa formuła zjawisk społecznych, politycznych i ekonomicznych spowodowana następstwami pandemii COVID-19 wprowadza Unię Europejską w kolejny etap, w którym zostaną poddane rewizji dotychczas obowiązujące wykładnie i sposoby działania tej organizacji. Rzecz dotyczy rozwiązań instytucjonalnych, wewnątrzunijnych, jak i z udziałem państw członkowskich. Wdrażanie post-pandemicznych środków odbudowy finansowej w projekcji Nowego Zielonego Ładu Unii Europejskiej, umacniania „zielonego” kapitalizmu, ich znaczenia wewnątrz i na zewnątrz UE, zmienia formułę politycznych uwarunkowań integracji europejskiej z perspektywy bezpieczeństwa. Czynniki zmian są przy tym niezwykle zróżnicowane. Zasadniczo dotyczą jednak zarządzania Unią Europejską, w tym zarządzania kryzysowego.

Na podstawie obserwacji sposobu działania instytucji Unii Europejskiej w warunkach pandemii COVID-19 można wyprowadzić następujące wnioski:

- 1) Pandemia stworzyła płaszczyzny podziałów politycznych, ekonomicznych, w zakresie bezpieczeństwa, które pozwalają zidentyfikować konieczne zmiany wewnątrz działania struktur UE. Rzecz dotyczy dalszej, wewnętrznej konsolidacji jej działań. Być może, wymagają one redefiniowania obecnych związków funkcjonalnych. Omówione powyżej uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa czynią połączenie jego aktywności ekonomicznej z polityczną i militarną w kontekście czasu, miejsca i wymaganych decyzji bezprzedmiotowymi. Reprezentują bowiem filozofię działania UE sprzed kryzysu finansowego, arabskiej wiosny ludów, konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, masowych migracji ludności, wystąpienia z Unii Wielkiej Brytanii i wielu innych zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo Unii Europejskiej i jej obywateli.
- 2) Projekcja rozwoju UE w ramach Nowego Zielonego Ładu redefiniuje bezpieczeństwo państw członkowskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Tworzy możliwości odbudowy i rozwoju z niwelacją istniejących wewnątrz Unii podziałów. Kreuje szansę wprowadzenia nowych form bezpieczeństwa jej obywateli i państw członkowskich w związku z implementacją rewolucji przemysłowych 4.0 i 5.0. Nie zmienia jednak podstawowego dylematu wyartykułowanego w niniejszym tekście – żadne z państw tworzących UE nie jest gotowe ani dać, ani przyjąć gwarancji bezpieczeństwa o charakterze politycznym, które nie mają pokrycia militarnego i *vice versa*. Określa to i będzie wpływać także w przyszłości na polityczne uwarunkowania integracji europejskiej w obszarze bezpieczeństwa i obrony niezależnie od przekształceń funkcjonalnych wewnątrz UE.
- 3) Formuła stosunków politycznych w ramach Unii Europejskiej związana z naturą interesów państw, ich projekcją na osi czasu, a także w wymiarze geograficz-

nym na osiach północ-południe oraz zachód-wschód nadal czyni aktualnymi zróżnicowane interesy strategiczne tej organizacji i jej państw członkowskich. Tak jak dotychczas będzie się to przekładać na efektywność jej polityk i strategii, obejmując przy tym dwa wymiary działalności: wewnętrzny i zewnętrzny. Nie zmieni tego deklaracyjna gotowość do prowadzenia działań w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, nowych koncepcji europejskich armii czy formacji zbrojnych. W konsekwencji Unia nie zawsze i nie wszędzie podejmie wysiłki na rzecz rozwoju, pokoju, stabilności, dobrobytu.

- 4) Ewolucja środowiska bezpieczeństwa sprawia, że Unia Europejska narażona jest na niepowodzenie zabiegów na rzecz jego wzmocnienia, a w projekcji czasu być może także jakiejś formy obrony. Ukierunkowanie jej działań na zapewnienie ładu i stabilności w regionach geograficznie przyległych do Europy oraz na kontynencie nie jest tożsame z bezpieczeństwem i obroną wewnątrz samej Unii rozciągającej się od Lizbony po Helsinki. Dopóty, dopóki jej spójność nie zostanie zakwestionowana przez państwo, a nie czynniki społeczne (migracje, pandemia), ekonomiczne (kryzysy 2008 i 2019 roku) można wносить do dyskusji, tak jak czyni to Francja, ambicje o europejskiej autonomii obronnej. Jakikolwiek naruszenie integralności terytorialnej Unii Europejskiej (szczególnie na północnym wschodzie i południowym wschodzie) definitywnie przekreśli to, co do tej pory uzyskała, tj. zdolność do prowadzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.
- 5) Obecna realizacja misji i operacji Unii Europejskiej jest wyrazem jej praktycznego włączania się w kształtowanie środowiska bezpieczeństwa. Ma to miejsce w okolicznościach, które są na tyle sprzyjające, że UE może się zaangażować. W przypadku braku jej decyzji jest to zależne od innych państw, tak jak miało to miejsce w przypadku konfliktu w Syrii. Pozostaje przy tym zagadnieniem otwartym, jak Unia Europejska postąpiłaby w przypadku naruszenia granic państw członkowskich. Zasadniczo czyni to działania organizacji reaktywnymi, a nie proaktywnymi. Tymi ostatnimi stają się wówczas, gdy polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej prowadzona będzie w sposób konsekwentny, czego dowodem jest jej zaangażowanie na Bałkanach od końca XX wieku.

Podsumowując, obecne polityczne uwarunkowania integracji europejskiej z perspektywy bezpieczeństwa należy ocenić jako przejściowe, determinujące aktualne rozwiązania organizacyjne i normatywne w sferze polityki zagranicznej. W ramach Unii Europejskiej nie został ukształtowany ich docelowy model. Nie podjęto jak dotąd także próby by taki model wykreować, co może wskazywać na złożoność problematyki, a także obawy przed działaniami, których konsekwencją może być dalsze pogłębianie wewnętrznych konfliktów politycznych, a na ich tle – także strategicznych, dotyczących celów państw i sposobów realizacji ich interesów. Zakres niewiadomych, z którymi Unia i jej poszczególne instytucje mają do czynienia (od Brexitu po projekcję zmian w konsekwencji pandemii COVID-19) sprawia, że przyszła formuła działań w obszarach bezpieczeństwa i obrony dopiero się krystalizuje. Czynnikiem, posiadającym moc sprawczą w tym zakresie jest zagadnienie obrony samej UE – ekonomiczne i mili-

tarne. To ostatnie, jak pokazały doświadczenia trzech dekad istnienia Unii Europejskiej, w szczególnej relacji z NATO i Stanami Zjednoczonymi.

Jarostaw Gryz – prof. dr hab., pracuje w Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie, specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Wybrane publikacje: *Impact of terrorism on civic society: European Union's case study*, "Border Security and Management" 2017, *The future of energy security of states*, "Security & Defence Quarterly" 2020.

Jarostaw Gryz – Professor, works at the War Studies University in Warsaw, specialises in national and international security. His recent publications: *Impact of terrorism on civic society: European Union's case study*, "Border Security and Management" 2017; *The future of energy security of states*, "Security & Defense Quarterly" 2020.

➔ Bibliografia:

- BAJCZUK Rafał (2016), *Zarządzanie zależnościami Uwarunkowania niemieckiej polityki gazowej*, "Raport OSW", Lipiec 2016.
- BORG Stefan, BREMBERG Niklas (2016), *Powerless Europe?*, "Global Affairs", vol. 2.
- BUSSE Claire, LOSS Rafael, PUGLIERIN Jana, ZERKA Paweł (2020), *The crisis that made the European Union: European cohesion in the age of COVID*, European Council on Foreign Relations.
- DACREMA Eugenio (2019), *Why Europe won't rebuild Syria*, Atlantic Council, <https://www.atlantic-council.org/blogs/syriasource/why-europe-won-t-rebuild-syria/> (08.05.2019).
- DIJKSTRA Hylke, MAHR Ewa, PETROV Petar, ĐOKIĆ Katarina, ZARTSDAHL Peter Horne (2018), *The EU's partners in crisis response and peacebuilding: complementarities and synergies with the UN and OSCE*, "Global Affairs", vol. 4, issue 2-3, p.185-196. DOI: 10.1080/23340460.2018.1530572
- EEKELLEN van, Willem (2006), *From Words to Deeds The Continuing Debate on European Security*, Centre for European Studies, Brussels, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva.
- EU ADVISORY MISSION in support of security sector reform in Iraq* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq_en (12.11.2019).
- EU ARCTIC POLICY* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20956/arctic-short-introduction_en (02.11.2019)
- EU-BELARUS RELATIONS - FACTSHEET* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35606/eu-belarus-relations-factsheet_en (11.11.2019).
- EU BORDER ASSISTANCE MISSION IN LIBYA* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en (12.11.2019).
- EUCAP SAHEL NIGER* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/3875/about-eucap-sahel-niger_en (12.11.2019).
- EUCAP SOMALIA* (2019), European Union External Action, <https://www.eucap-som.eu/> (12.11.2019).
- EU-MOLDOVA RELATIONS - FACTSHEET* (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4011/eu-moldova-relations-factsheet_en (11.11.2019).

- EUNAVFOR MED Operation Sophia* (2019), <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2019/03/Factsheet-about-Mission-EUNAVFOR-MED-Operation-SOPHIA-1.pdf> (11.11.2019).
- EU SANCTIONS against Russia over Ukraine crisis* (2019), European Union External Action, https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en (11.11.2019).
- EU-TURKEY STATEMENT THREE YEARS ON* (2019), European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf (18.03.2019).
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY (2019), *What we do*, <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities> (13.11.2019)
- EUROPEAN DEFENCE AGENCY (2020), *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, (<https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-card>) (01.11.2020).
- EUROPEAN UNION TRAINING MISSION SOMALIA* (2019), European Union External Action, <https://www.eutm-somalia.eu/about-us/> (12.11.2019).
- FAQs* (2019), European Union External Action, <https://www.eubam-rafah.eu/en/node/5058> (12.11.2019).
- FIOTT Daniel, MISSIROLI Antonio, TARDY Thierry (2017), *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?*, "Chaillot Paper", no. 142.
- FIOTT Daniel, PARKES Roderick (2019), *Protecting Europe The EU's response to hybrid threats*, "Chaillot Paper", no. 151.
- FROM VISION TO ACTION: The EU Global Strategy in Practice – Three years on, looking forward* (2019), https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/64034/vision-action-eu-global-strategy-practice-three-years-looking-forward_en (14.06.2019).
- GAUB Florence, POPESCU Nicu (2015), *The EU Neighbours 1995-2015: Shades Of Grey*, "Chaillot Paper", no. 131.
- Globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* (2016), Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej Biblioteka Sejmowa http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/pigulki/globalna%20strategia_2016.pdf (26.11.2016).
- GOTKOWSKA Justyna (2018), *Czym jest PESCO? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.
- GRYZ Jarostaw (1997), *Unia Zachodnioeuropejska*, Warszawa – Toruń.
- GRYZ Jarostaw (2009), *Instytucje i instrumenty reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, w: Jarostaw Gryz (red.), *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Toruń.
- HAMILTON Daniel S. (ed.) (2016), *Forward Resilience Protecting Society in an Interconnected World*, Center for Transatlantic Relations, Washington DC.
- INTERNATIONAL COOPERATION ON ARCTIC MATTERS* (2017), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/20954/international-cooperation-arctic-matters_en (20.02.2017).
- JAROSZEWICZ Marta (2018), *Komisja Europejska za radykalną zmianą zasad finansowania polityki sąsiedztwa*, „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-06/komisja-europejska-za-radykalna-zmiana-zasad-finansowania-polityki> (06.06.2018).

- JENSEN Donald N., DORAN Peter B. (2018), *Chaos as a Strategy, Putin's "Promethean" Gamble*, Center for European Policy Analysis, Washington DC.
- JUNCOS Ana E., BLOCKMANS Steven (2018), *The EU's role in conflict prevention and peacebuilding: four key challenges*, "Global Affairs", vol. 4, issue 2-3, p.131-140, DOI: 10.1080/23340460.2018.1502619
- KOSTECKI Wojciech (2016), *Transformacja europejskiego kompleksu bezpieczeństwa*, „Przegląd Strategiczny”, nr 9, DOI: 10.14746/ps.2016.1.2
- LAFONT RAPNOUIL Manuel, VARMA Tara, WITNEY Nick (2018), *Eyes Tight Shut: European Attitudes Towards Nuclear Deterrence*, European Council on Foreign Relations, https://ecfr.eu/special/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence (19.12.2018)
- LEONARD Mark (ed.) (2016), *Connectivity Wars Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, European Council on Foreign Relations.
- LEONARD Mark, SHAPIRO Jeremy (2019), *Strategic Sovereignty Empowering EU Member States with Strategic Sovereignty*, European Council on Foreign Relations (https://www.ecfr.eu/page/-/1_Empowering_EU_member_states_with_strategic_sovereignty.pdf (30.06.2019).
- LETTER OF INTENT concerning the development of the European Intervention Initiative (2018), <https://www.bmvg.de/resource/blob/25706/099f1956962441156817d7f35d08bc50/20180625-letter-of-intent-zu-der-europaeischen-interventionsinitiative-data.pdf> (25.06.2018).
- MALONE Margaret Mary (2021), *European Union, 2020*, "Administration", vol. 69, issue 1.
- MEIJERS Maurits, SCHNEIDER Christina, ZHELYAZKOVA Asya (2019), *Dimensions of input responsiveness in the EU: actors, publics, venues*, "Journal of European Public Policy", vol. 26, issue 11, p.1724-1736. DOI: 10.1080/13501763.2019.1668045
- MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, MENA, (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/regions/middle-east-north-africa-mena/336/middle-east-and-north-africa-mena_en (11.11.2019)
- MILITARY AND CIVILIAN MISSIONS AND OPERATIONS (2019), European Union External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (06.11.2019)
- NOTIFICATION on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2017), <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> (13.11.2017).
- NOTY TEMATYCZNE o Unii Europejskiej, (2019), Parlament Europejski, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/167/rozszerzenie-unii-europejskiej> (11.11.2019).
- PODRAZA Andrzej (2007), *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin.
- POPLAWSKI Konrad, BAJCZUK Rafał (2019), *Przemysł 4.0. Nowa polityka przemysłowa Niemiec*, "Raport OSW", Marzec 2019.
- SHAPIRO Jeremy, WITNEY Nick (2009), *Towards a Post-American Europe: A Power Audit of EU-US Relations*, European Council of Foreign Relations.
- SŁOJEWSKA Anna (2019), *Paryż blokuje rozszerzenie Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/Polityka/310159915-Paryz-blokuje-rozszerzenie-Unii-Europejskiej.html> (16.10.2019).
- SZPALA Marta, WIŚNIEWSKA Iwona (2019), *Serbia w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej*, „Analizy OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-11-06/serbia-w-eurazjatyckiej-unii-gospodarczej> (06.11.2019).

- THE EU IN GEORGIA* (2019), European Union External Action, https://eumm.eu/EN/EU_IN_GEORGIA/THE_EU_IN_GEORGIA (8.11.2019).
- TRAKTAT Z AMSTERDAMU zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. C 340 z 10.11.1997.
- TRAKTAT Z LIZBONY zmieniający Traktat o *Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. U. Unii Europejskiej, 2007/C 306/01.
- TUE, TRAKTAT o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana), Dz. U. Unii Europejskiej C 202, 07.06.2016.
- WIESLANDER Anna, SCHIFFER Elin (2019), *Securing Northern Europe: Toward A Comprehensive Approach*, Atlantic Council Future Europe Initiative, Issue Brief.
- ZALESKI Przemysław (2019), *Nord Stream II – polityczny projekt uderzający w jedność energetyczna Europy*, <https://www.cire.pl/pliki/2/nordstreamiidefence.pdf> (10.11.2019).
- ZARTSDAHL PeterHorne (2018), *Civil–military synergies in EU crisis response and peacebuilding: a framework for analysis*, "Global Affairs", vol. 4, issue 2-3, p.197–213, DOI: 10.1080/23340460.2018.1532769