

Beata PRZYBYLSKA-MASZNER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju

W zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym Unia Europejska ma duże szanse zaistnienia jako znaczący aktywny podmiot stosunków międzynarodowych. Zrozumienie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych jest kluczowe dla określenia jej nowej roli na arenie międzynarodowej i tempa procesu kształtowania podstaw mechanizmu działań UE w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Od nowego aktora stosunków międzynarodowych wymaga się aktywności poprzez zaangażowanie polityczne, a także operacyjne w różnych regionach świata¹. Wiąże się to z dodatkowym dużym zaangażowaniem finansowym. Unia Europejska będąc kluczowym ogniwem gospodarczym staje się istotnym ogniwem politycznym na arenie światowej. W Unii polityka zaczyna wpływać na zaangażowanie gospodarcze, a interes gospodarczy ma wpływ na dobór działań politycznych. Większe zaangażowanie w światową politykę, w konsekwencji ma wpływ na gospodarkę wspólnotową. W obliczu finansowego kryzysu światowego zaangażowanie polityczne jest istotnym elementem gry o odbudowę gospodarki europejskiej.

Podstawą analizy zawartej w tym artykule jest założenie badawcze oparte na przekonaniu, iż w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w szczególności jej komponentu obronnego, mamy do czynienia z wyraźną zmiennością dynamiki oddziaływań zachodzących wewnątrz Unii na linii państw członkowskich, a także na linii mechanizmu instytucjonalnego UE i państw członkowskich. Kształtowanie tej polityki napotyka na szereg przeszkód, z których najważniejszą

¹ O nowej roli UE jako aktora stosunków międzynarodowych szerzej patrz: R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 239–269; B. Jagiełło, A. Pochylczuk, K. Żukrowska, *Unia Europejska jako aktor globalny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 24–49.

jest uzależnienie działań zewnętrznych od zgodnej woli politycznej państw członkowskich w kontekście wyzwań, którym sprostać mają na szczeblu UE. Dodatkowo, zmienność czynników wpływających na kształt prowadzonych polityk bezpieczeństwa, zagranicznej i obrony wynika z braku równowagi spowodowanej ciągłym nanoszeniem zmian w mechanizmie instytucjonalnym, w oparciu o tworzone podstawy prawa pierwotnego. Zmiany są warunkowane koniecznością dostosowania mechanizmu polityk do współczesnych zagrożeń i dzisiejszej sytuacji geopolitycznej. Nie unikniemy zatem w tworzonego mechanizmie dysfunkcji, które z uwagi na występujące czynniki spowalniające proces integracji będą warunkować perspektywy rozwoju działań UE w zakresie analizowanych polityk.

Aktywność Unii na arenie międzynarodowej wiąże się z użyciem właściwych instrumentów i realizowaniem skutecznych działań. Wśród działań na szczególną uwagę zasługują operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Stworzenie mechanizmu wraz z zapleczem instytucjonalnym niezbędnym do prowadzenia działań operacyjnych wymagało zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych i finansowych, popartych polityczną wolą integracji w tym zakresie. Działania operacyjne Unii służą do określenia jej pozycji jako skutecznego aktora stosunków międzynarodowych. Ich zasadniczym celem było i jest uwiarygodnianie politycznej roli Unii Europejskiej na arenie współzależności międzynarodowych.

Przedmiotem analizy będą operacje cywilne i wojskowe w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony prowadzone od 2003 do końca 2008 roku. W pierwszej części artykułu zostanie przedstawiona droga kształtowania podstaw prawnych umożliwiających przeprowadzenie działań w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W drugiej części określone zostaną tendencje i perspektywy rozwoju operacji UE w następstwie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Droga kształtowania podstaw prawnych umożliwiających przeprowadzenie operacji w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE i wynikające z niej tendencje wpływające na perspektywy rozwoju tych operacji

Proces integracji europejskiej od swych początków nie mógł pominąć kwestii związanych z bezpieczeństwem i obroną. Pierwsze skonkretyzowane próby współpracy w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

podjęto na początku lat 50. W maju 1952 roku państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali podpisały traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Zakładano, że w okresie dwóch lat zostanie ona włączona do Europejskiej Wspólnoty Politycznej, której projekt przedstawiono w 1953 roku. 30 sierpnia 1954 roku Zgromadzenie Parlamentarne Francji nie ratyfikowało Traktatu i tym samym wstrzymało proces tworzenia zinstytucjonalizowanej współpracy w obszarze obrony europejskiej w gronie państw tworzących Wspólnotę². W tym okresie mechanizmem obronnym dla państw zachodnioeuropejskich staje się NATO i UZE. Idea integracji politycznej we Wspólnotach, przysłonięta stale rozwijającą się ideą integracji gospodarczej, powraca w grudniu 1969 na szczycie w Hadze, kiedy to przedstawiona zostaje koncepcja Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP). Raport w tej sprawie (tzw. Raport Davignon'a) został zaakceptowany na szczycie w Luksemburgu 27 października 1970 roku³. Celem EWP było zapewnienie wzajemnego współdziałania w zakresie podstawowych zagadnień polityki zagranicznej państw członkowskich.

Jednakże dopiero Jednolity Akt Europejski podpisany w lutym 1986 roku ustanowił ramy instytucjonalne, czyli Sekretariat EWP, który podjął swą działalność w Brukseli w styczniu 1987 roku. Kompetencje EWP, realizowane poprzez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, dotyczyły konsultacji i koordynacji stanowisk w dziedzinie polityki zagranicznej. Postęp w dziedzinie tworzenia ram wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa był stopniowy i uwarunkowany zmienną sytuacją zewnętrzną. Wspólnota budowała swą siłę gospodarczą, unikając kon-

² We Francji rozgorzał spór między Ludowym Ruchem Republikańskim na czele z Robertem Schumanem a partią komunistyczną i Francuskim Zgromadzeniem Ludowym, które zjednoczone zwalczały projekt zacieśnienia współpracy w obszarze europejskiej polityki obronnej. Głosowanie nad przystąpieniem do EWO zostało usunięte z porządku obrad stosunkiem głosów 319 do 264, co przekreśliło możliwość realizacji projektu, który musiał być ratyfikowany przez parlamenty wszystkich państw, sygnatariuszy umowy.

³ Raport na temat koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich przygotowany na zlecenie po konferencji w Hadze, podczas której szefowie państw zwrócili się do ministrów spraw zagranicznych o sprawozdanie na temat możliwości stworzenia ram współpracy w okresie polityki zagranicznej. Nazwa raportu pochodzi od nazwiska dyplomaty belgijskiego, w latach 1959–1977 ministra spraw zagranicznych Królestwa Belgii, w latach 1981–1985 komisarza Wspólnot Europejskich, wicehrabiego Étienne'a Davignona.

frontacji politycznej. Zmiany geopolityczne w wyniku końca zimnej wojny, upadku komunizmu i późniejszego kryzysu na Bałkanach zmusiły UE do zmiany postrzegania zagrożeń i podjęcia wysiłków na rzecz budowy nowych mechanizmów politycznych w sprawach zagranicznych, bezpieczeństwa i obrony⁴. Tworzenie w tym zakresie podstaw prawnych i instytucjonalnych zajęło kolejne kilka lat. Punktem zwrotnym współpracy w tym zakresie państw członkowskich stał się podpisany w 1992 roku Traktat o Unii Europejskiej, w którym określono cele na nowo przywróconej do łask idei integracji politycznej.

W Traktacie z Maastricht znalazły wyraz aspiracje polityczne tych, którzy dążyli do zacieśnienia współpracy w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. II filar UE był w momencie wchodzenia w życie Traktatu mrzonką polityczną, bez realnych podstaw prawnych, z określonymi celami i dążeniami państw członkowskich nie spełniał oczekiwań w konfrontacji z koniecznością do podejmowania realnych działań. W obliczu braku skutecznego zaplecza instytucjonalnego na rzecz tworzonego nowego obszaru polityki w Traktacie znalazły się zapisy o użyciu Unii Zachodnioeuropejskiej jako mechanizmu działań Unii Europejskiej w zakresie jej zobowiązań wynikających ze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁵. Ta konstrukcja „UZE mechanizmem UE” obowiązywała aż do wejścia w życie Traktatu nicejskiego w 2003 roku. Przeprowadzanie przez UE działań operacyjnych było możliwe dopiero po przygotowaniu i włączeniu listy określającej zakres zadań, które byłyby w zakresie kompetencji UE. Deklaracja petersberska podpisana 19 czerwca 1992 roku w Bonn, której sygnatariuszami były państwa członkowskie Unii Zachodnioeuropejskiej, stała się pierwszym etapem przekształcania Unii Zachodnioeuropejskiej w zbrojne ramię UE. Deklaracja stwarzała jednostkom wojskowym państw członkowskich UZE możliwość działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony i realizacji celi

⁴ O konsekwencjach kryzysu jugosłowiańskiego patrz szerzej: M. Stolarczyk, *Interwencja NATO w Jugosławii i jej implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, Katowice 2000, s. 362–392; P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa*, w: *Świat po Kosowie*, red. A. Magdziak-Miszewska, Warszawa 2000; P. Simic, *Dynamice of the Yugoslav Crisis*, „Security Dialogue”, vol. 26, no. 2, summer 2000, s. 13–30; M. Brenner, *Les Etats-Unis et la crise yougoslave*, „Politique étrangère” 1992, no. 2, s. 325–338.

⁵ A. Dumoulin, *UEO-OTAN: complémentarité, subsidiarité ou rivalité?*, „Relations internationales et strategiques” 1995, no. 18, s. 109–110.

Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Deklaracja zakładała, że jednostki obronne państw członkowskich pod auspicjami Unii Zachodnioeuropejskiej będą brały udział w misjach humanitarnych, opartych na zasadach utrzymywania pokoju, przeciwdziałały sytuacjom kryzysowym oraz działały jako siły uczestniczące w procesie przywracania pokoju. Do misji petersburskich zaliczamy: zadania humanitarne, ratownicze, utrzymanie i przywrócenie pokoju oraz zarządzania kryzysami, w tym zaprowadzanie pokoju. Wśród tych zadań nie ma działań interwencji zbrojnej, będących elementem wspólnej obrony. Terminy zarządzanie kryzysowe i działania zmierzające do zaprowadzenia pokoju nie są sprecyzowane traktatowo mogą zatem oznaczać operacje militarne. Unia Europejska włączyła katalog misji petersburskich i przyjęła możliwość ich realizacji na mocy Traktatu amsterdamskiego z 1997 roku. Misje te nie wymagają mandatu ONZ. W Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht i w Traktacie amsterdamskim pominięte zostały kwestie wyposażenia UE w zdolności wojskowe.

Wydarzenia lat dziewięćdziesiątych wpłynęły na potrzebę stworzenia podstaw takich zdolności w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁶, która została zdefiniowana i rozwinięta na podstawie wyzwań i zagrożeń z tego okresu, które przyniosły ogromne zmiany w stosunkach międzynarodowych i zaowocowały innym postrzeganiem bezpieczeństwa europejskiego. Do końca lat dziewięćdziesiątych francuskim i niemieckim projektom rozwoju unijnych sił zbrojnych sprzeciwiały się głównie Wielka Brytania oraz państwa neutralne: Austria, Finlandia, Irlandia i Szwecja⁷. Do zbliżenia stanowisk państw członkowskich na te-

⁶ W pierwszych wnioskach Prezydencji przyjętych podczas spotkań Rady Europejskiej, między innymi, w Wiedniu w dniach 11–12 grudnia 1998 roku, przyjęto używać nazwę „europejska polityka w zakresie bezpieczeństwa i obrony”. Wnioski Prezydencji ze szczytów w Kolonii, w Helsinkach, w Santa Maira de Feira również odwołują się do tego terminu. Podczas szczytu w Helsinkach proklamowano ustanowienie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Politykę tę rozpoczęto określać skrótem CESDP, od angielskiej nazwy Common European Security and Defence Policy. Stopniowo rozpoczęto stosować drugą nazwę, która nie miała już przydomku „wspólna”. Podczas szczytu w Santa Maira de Feira używano jeszcze nazwy z przydomkiem „wspólna”. We wnioskach Prezydencji po szczycie Rady Europejskiej w Nicei, czytamy „Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”, a w Raporcie Prezydencji „Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony”. Podczas szczytu w Göteborgu, zastosowano już jedną, uproszczoną nazwę: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony EPBiO.

⁷ F. Gołembski, *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obronnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 50–52.

mat przyszłości obrony UE przyczyniła się przełomowa inicjatywa premiera Wielkiej Brytanii Tony Blaira dotycząca ponownego przemyslenia problematyki bezpieczeństwa europejskiego, przedstawiona podczas nieformalnego szczytu Unii Europejskiej w Pörttschach 24–25 października 1998 roku. Inicjatywa premiera Wielkiej Brytanii dotycząca problematyki bezpieczeństwa europejskiego przedstawiona podczas tego szczytu była początkiem drogi ku polityce obronnej w ramach UE⁸. Dwa miesiące później 4 grudnia 1998 roku w Saint-Malo podpisana przez prezydenta Francji Jacquesa Chiraca i premiera Wielkiej Brytanii Tony Blaira zostaje „Deklaracja w sprawie obrony europejskiej”⁹. Francja i Wielka Brytania dochodzą do porozumienia, iż Unia Europejska powinna rozwijać samodzielne zdolności wojskowe w ramach europejskiej polityki obronnej¹⁰. Podpisanie deklaracji było punktem zwrotnym, od którego w Unii Europejskiej rozpoczęła się budowa realnych podstaw polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Krokami milowymi, w procesie kształtowania tej polityki, były szczyty Rady Europejskiej od roku 1999. Szczegółowe wytyczne przyjęto podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Kolonii (3–4 czerwca 1999) oraz w Helsinkach (10–11 grudnia 1999). Podczas tych szczytów wyznaczono główne cele i obszary działań EPBiO, w tym możliwość stworzenia sił zdolnych działać na rzecz wykonywania misji petersberskich¹¹. Efektem tych spotkań było powołanie struktur politycznej kontroli i strategicznego kierownictwa operacji antykrzysowych oraz tworzonych sił szybkiego reagowania Unii Europejskiej. Dodatkowo zdefiniowano zaangażowanie państw członkowskich w programie Europejskiego Celu Zasadniczego.

⁸ Ł. Kulesa, *Stanowisko Wielkiej Brytanii wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)*, „Biuletyn PISM”, nr 3(191) z dnia 27 stycznia 2004, s. 1053–1055.

⁹ Szerzej o spotkaniu w Saint-Malo patrz: F. Dehousse, B. Galer, *De Saint-Malo à Feira: Les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne*, „Studia Diplomatica” 1999, vol. 52, nr 1, s. 26–28.

¹⁰ Oświadczenie z dn. 3–4 grudnia 1998 r. o obronie europejskiej wydane po spotkaniu prezydenta Francji J. Chiraca i premiera Wielkiej Brytanii T. Blaira podkreślało konieczność wprowadzenia w życie postanowień Traktatu amsterdamskiego w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w szczególności tworzenie wspólnej polityki obronnej metodą międzyrządową oraz dążenie do prowadzenia autonomicznych europejskich działań w razie kryzysu.

¹¹ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005, s. 37–45.

W ogólnych założeniach było to zobowiązanie do zbudowania europejskich sił antykrzysowych do końca 2003 roku¹². Następnie 28 lutego 2000 roku, w Sintrze, odbyło się spotkanie ministrów obrony państw UE. Podjęto tam decyzje w sprawie realizacji misji petersberskich i ich geograficznego zasięgu. Postanowienia z Kolonii, Helsinek i Sintry zostały odzwierciedlone w Traktacie nicejskim, który wszedł w życie w roku 2003¹³. W Traktacie podkreślono, iż prowadzona polityka ogranicza się do działań antykrzysowych, jednak nie wyklucza się dalszego rozwoju współpracy obronnej państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁴. Mechanizm UZE został wyłączony z UE, jednakże możliwości UE w obszarze misji petersberskich pozostały niezmienione. Zadania od tego momentu miały wykonywać Siły Szybkiego Reagowania Unii Europejskiej. Ministrowie obrony państw Unii Europejskiej 19 maja 2003 roku oświadczyli, że cel operacyjny został osiągnięty, ale zdolność Unii Europejskiej do przeprowadzania operacji reagowania kryzysowego jest ograniczona z powodu niewystarczającego wyposażenia. 18 czerwca 2004 roku podjęto decyzję o nowym Europejskim Celu Operacyjnym 2010. Europejski Cel Operacyjny 2010 jest rozwinięciem Europejskiego Celu Operacyjnego z roku 1999, który nie został w pełni zrealizowany. Unia Europejska poprzez określenie nowego celu kładzie większy nacisk na budowę potencjału obronnego, co zwiększy jej rolę na arenie międzynarodowej. Ponadto, nowy cel ma służyć pozyskaniu nowoczesnych zdolności niezbędnych dla skutecznej realizacji założeń określonych w Europejskiej

¹² Europejskie Siły Szybkiego Reagowania w liczbie 50 000–60 000 żołnierzy, które w ciągu 60 dni od podjęcia decyzji politycznej mogłyby być rozmieszczone na obszarze wymagającym wykonywania misji petersberskich. Siły miały prowadzić działania w rejonie kryzysu przez co najmniej rok. Siły miały być samowystarczalne, a w ich składzie znajdowałyby się wszystkie rodzaje wojsk. W ramach operacji lotnictwo, wojska lądowe, marynarka wojenna miałyby dysponować wspólnym zapleczem logistycznym. Plan ten nie został zrealizowany w terminie zakładanym do 2003 roku.

¹³ Podstawy prawne działań operacyjnych Unii Europejskiej są określone w art. 14, 17, 25, 28 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁴ Szerzej o postanowieniach Traktatu nicejskiego dotyczących WPZiB: F. Heisbourg, *European Defence Policy after the Nice Summie: The Transatlantic Dimension*, „Connections” 2002, vol. 1, no. 1, s. 3–5; D. Colard, *L'Union européenne et les petits pas du traité de Nice*, „Défense nationale” 2001, no. 3, s. 18–31; C. Mik, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, w: *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Warszawa 2001, s. 37–54.

Strategii Bezpieczeństwa. Określając nowy cel państwa członkowskie zobowiązały się zapewnić Unii Europejskiej do 2010 roku zdolność do jednoczesnego prowadzenia kilku operacji o różnym stopniu trudności. Rozwijanie europejskiego potencjału obronnego ma być skupione na podwyższeniu jakości wspólnych sił, zwiększeniu stopnia ich interoperacyjności, co zwiększy zdolność do ich wysyłania poza granice UE oraz zdolność do ich utrzymania na obszarze operacji. Realizacja celu zakłada utworzenie grup bojowych UE zdolnych do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez Unię Europejską decyzji politycznej, wyspecjalizowanych w działaniu w trudnych warunkach terenowych i klimatycznych. Ponadto dla realizacji celu konieczne jest także pozyskanie środków transportu strategicznego oraz poprawa zdolności działania w ramach operacji poza granicami Europy. W ramach realizacji Europejskiego Celu Operacyjnego 2010 przyjęto także wiele celów szczegółowych, wśród nich: utworzenie w 2004 roku komórki cywilno-wojskowej w Sztabie Wojskowym UE; utworzenie w 2004 roku Europejskiej Agencji Obrony; wprowadzenie w 2005 roku na szczeblu Unii Europejskiej koordynacji użycia środków transportu strategicznego; osiągnięcie pełnej zdolności w dziedzinie lądowego, lotniczego i morskiego transportu strategicznego do 2010 roku; zakończenie do 2007 roku tworzenia grup bojowych UE, utworzenie do 2010 roku jednolitego europejskiego dowództwa transportu lotniczego; zagwarantowanie do 2008 roku siłom UE możliwości korzystania z lotniskowca wraz z eskortą; zapewnienie do 2010 roku kompatybilności krajowych systemów łączności wojskowej¹⁵.

Kształtowanie odrębnej polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach UE wymusiło stworzenie nowej platformy współpracy UE–NATO. Podstawą dla stałej współpracy NATO i UE, a przede wszystkim dostępu Unii Europejskiej do planowania operacyjnego NATO stały się postanowienia przyjęte na Radzie Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 roku oraz szczycie Rady Północnoatlantyckiej (NAC) z 13 grudnia 2002 roku. Potwierdzeniem tych założeń była Wspólna Deklaracja UE i NATO odnośnie ETBiO podpisana 16 grudnia 2002 roku. Szczyty Rady Europejskiej w Brukseli 20–21 marca 2003, w Salonikach 20 czerwca 2003 oraz 12–13 grudnia, ponownie w Brukseli, dały nadzieję na kolejny progres

¹⁵ Program realizacji celu uwzględnia zmiany w sytuacji międzynarodowej, jakie dokonały się po 11 września 2001 roku, a także doświadczenia z prowadzonych przez Unię operacji.

polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁶. Na rozwój tej polityki wpływał także proces kształtowania się koncepcji polityki opartej na założeniach Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach NATO¹⁷. Istotnym znakiem czasu było przyjęcie w roku 2003 pierwszej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, która opiera się głównie na koncepcji multilateralizmu¹⁸. W miarę rozwijania wojskowych i cywilnych zdolności operacyjnych UE ważnymi krokami było zacieśnianie strategicznego partnerstwa z NATO i stworzenie podstaw kooperacji w ramach inicjatyw Berlin plus, przygotowanie mechanizmu finansowania działań Atena, powołanie wielonarodowej jednostki żandarmerii europejskiej decyzją z 17 września 2004 i grup bojowych. Zakres możliwości działania Unii ulegał i ulega poszerzeniu dlatego konieczne jest sformułowanie całościowej koncepcji użycia środków będących w jej dyspozycji.

Dzień dzisiejszy to wielkie wyzwanie dla państw członkowskich Unii Europejskiej by powrócić do idei stworzenia efektywnych podstaw współpracy w II filarze w rozszerzonym o nowe państwa w roku 2004 i 2007 gronie i na podstawie zreformowanego systemu ustanowionego na mocy nowego traktatu rewizyjnego. Projekt Traktatu ustanawiającego

¹⁶ O genezie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony szerzej: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Warszawa 2005; *EU security and defence policy. The first five years (1999–2004)*, ed. N. Gnesotto, Paris 2004; A. Dumoulin, R. Mathieu, G. Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles 2003; J. Howorth, *Security and defence policy in the European Union*, Basingstoke 2007.

¹⁷ O Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony szerzej patrz: P. Natkański, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004; S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, Stosunki Międzynarodowe. Wyzwania końca stulecia*, Warszawa 1995, s. 239–248; S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 2, s. 11–44; K. P. Klaiber, *Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) a przyszłość NATO*, raport Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2001, s. 4–12; R. Zięba, *Ewolucja koncepcji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1, s. 122–147.

¹⁸ O Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa szerzej patrz: *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Bruksela 12 grudnia 2003; A. Toje, *The 2003 European Union Security strategy: a critical appraisal*, „European Foreign Affairs Review” 2005, vol. 10, no. 1, spring, s. 117–133; J. Faust, D. Messner, *Europe's new security strategy: challenges for development policy*, DIE discussion paper, no. 3, Bonn 2004; S. Bishop, J. J. Andersson, *The EU and the European security strategy*, Routledge 2006.

Konstytucję dla Europy (TKE) i Traktatu lizbońskiego pozwalały na zastosowanie wzmocnionej i strukturalnej współpracy w celu wypełniania zadań petersberskich¹⁹. Po fiasku ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i po podpisaniu Traktatu lizbońskiego, a przed jego ratyfikacją, trwa debata nad przyjęciem nowych rozwiązań w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Spory dotyczące kształtu tych polityk i możliwości wykorzystania nowych podstaw prawnych dzielą po raz kolejny państwa Unii Europejskiej.

W wyniku ukształtowania właściwych podstaw prawnych możliwe stało się przeprowadzanie działań operacyjnych UE. Unia Europejska prowadziła lub prowadzi działania w różnych regionach świata, między innymi: w zachodniej części Bałkan, na Kaukazie, Bliskim Wschodzie i Afryce. W operacjach uczestniczą państwa Unii Europejskiej, które wyrażą na to zgodę, a także państwa trzecie, nie należące do UE, które zapewnią odpowiedni wkład militarny, bądź finansowy²⁰. Do rozpoczęcia operacji UE w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie jest wymagany mandat ONZ. Wyjątkiem jest tu sytuacja zamiaru użycia siły zbrojnej, dla której konieczna jest aprobata Rady Bezpieczeństwa ONZ. W ramach stopniowo określonej wspólnej polityki obronnej,

¹⁹ Zmiany dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zawarte w TKE dotyczyły współpracy strukturalnej (art. I-4, art. III-312); obowiązku konsultowania się państw członkowskich UE między sobą we wszystkich kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania, a także przed podjęciem działań na arenie międzynarodowej lub zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii (art. I-40); zobowiązania do udzielenia wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnej napaści na terytorium jednego z państw (art. I-41); klauzuli solidarności (art. I-43 oraz art. III-329); utworzenia Europejskiej Agencji ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (art. I-4, art. III-311); rozszerzenia zakresu misji petersberskich UE (art. III-309); tworzenia wspólnej obrony (art. I-41). Zgodnie z TKE państwa członkowskie miały powstrzymać się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii (art. III-294). Zmieniły się także podstawy prawne tworzenia instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Traktat lizboński przenosi wszystkie wymienione propozycje TKE.

²⁰ Zwyczajowo, operacje UE podejmowane są za zgodą zainteresowanych państw, z wyjątkiem sytuacji, gdy państwo na którego terytorium ma dojść do operacji pogrążone jest w kryzysie i nie dysponuje sprawną władzą wykonawczą. W operacjach UE w obszarze EPBiO mogą uczestniczyć także państwa trzecie nie należące do UE. Warunkiem uczestnictwa jest wniesienie własnego wkładu wojskowego lub finansowego.

możemy wyróżnić następujące rodzaje operacji: misje cywilne oraz operacje wojskowe (patrz tab. 1 i tab. 2).

Największą grupę misji cywilnych stanowią **misje policyjne**, które przeprowadzane są w regionach po konfliktach zbrojnych lub na obszarach zagrożonych takim konfliktem mają na celu przywrócenie pokoju i stabilności. Misje mają za zadanie, przede wszystkim, wspierać lokalne władze wiedzą ekspercką, którą dysponuje powołana grupa specjalistów. Ponadto do zadań misji można zaliczyć: monitorowanie terenów powierzonych pod opiekę misji; wsparcie lokalnej policji; monitorowanie wdrażania projektów odbudowy instytucji państwowych; szkolenie administracji lokalnej, a w szczególności policji; ochrona granic; przekazywanie doświadczeń związanych z procedurami działań w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Działania misji nie wykraczają poza: monitorowanie, mentorowanie, doradztwo i szkolenie²¹. Wysłanie misji musi zaakceptować władza lokalna na danym obszarze. Oddziały wysyłane na misje przyjmują na siebie część lub całość odpowiedzialności za bezpieczeństwo na powierzonych im terenach. Do roku 2008 w ramach Unii Europejskiej wydane zostały wspólne działania, które zapoczątkowały 6 typowych misji policyjnych i jedną Misję Policyjnego Zespołu Doradczego EUPAT.

Drugą grupę misji cywilnych stanowią **misje wsparcia kontroli granicznej** (inaczej: misje wsparcia, misje graniczne, misje Unii Europejskiej ds. szkolenia i kontroli), które mają na celu zapewnienie kontroli w najbardziej newralgicznych punktach granicznych. Ponadto do zadań misji można zaliczyć przeszkolenie lokalnych służb granicznych w skutecznym zarządzaniu granicą oraz przekazywanie doświadczeń dotyczących standardów i procedur kontroli granicznej. Misja nie angażuje dużych sił uijnych, jak ma to miejsce w operacjach wojskowych i w misjach policyjnych. Do roku 2008 Unia Europejska przeprowadziła dwie takie misje: w Rafah (Palestyna) oraz w Mołdawii i na Ukrainie²². Szcze-

²¹ W skład struktury misji najczęściej wchodzi: szef misji; centralny personel doradczy, sekcja szkoleniowa, sekcja doradcza i mentorowania, dział administracyjny. Główna siedziba misji jest na terenie interwencji. Wyjątkowo misja może mieć jednostkę wsparcia w Brukseli. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zapewnia kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne.

²² Misja w Rafah była jedną z operacji w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, której podstawy prawne określone są w Traktacie o Unii Europejskiej. Misja w Mołdawii i na Ukrainie była misją wspólnotową, zarządzaną przez Komisję Europejską, której podstawy prawne określone są w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej. Misje te choć miały podobne cele i nazwę, miały całkowicie inne źródło

gólną grupę stanowią **misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa**, których celem jest pomoc państwu pogrążonym w kryzysie politycznym. Unia Europejska na takie obszary wysyła doradców zajmujących się głównie zarządzaniem kryzysowym oraz monitorowaniem sytuacji wewnętrznej w obszarze sektora bezpieczeństwa. Misja nie angażuje dużych zasobów sił unijnych, jak ma to miejsce w misjach wojskowych i policyjnych. Do roku 2008 Unia Europejska rozpoczęła dwie misje w Demokratycznej Republice Konga i w Republice Gwinei-Bissau. Do roku 2008 Unia Europejska rozpoczęła także trzy **misje dotyczące państwa prawnego** (inaczej: misje doradcze w sprawach prawnych, misje rządów prawa). W 2005 roku zakończyła pierwszą misję mającą charakter wyłącznie doradczy skupioną na modernizacji systemu prawnego w Gruzji (EUJUST THEMIS). Obecnie strona unijna realizuje misje szkoleniowo-doradcze dotyczące państwa prawnego w Iraku (EUJUST LEX) oraz w Kosowie (EULEX Kosowo). Ostatnią grupę stanowią **misje obserwacyjne UE** (inaczej misje monitorujące UE), które są jak dotąd niezbyt często stosowanym działaniem w ramach EPBiO. Pierwszą misją obserwacyjną UE była misja na Bałkanach Zachodnich rozpoczęta w 2005 roku. W roku 2006 zakończyła się misja obserwacyjna w indonezyjskim regionie Aceh (Aceh Monitoring Mission – AMM). W roku 2008 rozpoczęła się nowa misja obserwacyjna w Gruzji.

Tabela 1

Misje cywilne UE

Skrót nazwy misji	Obszar misji	Czas trwania misji	Budżet	Podstawa prawna
1	2	3	4	5
Misje UE dotyczące państwa prawnego (ang. EU rule of law mission)				
EUJUST LEX	Irak	2005 – w trakcie	29,3 mln euro (do lipca 2009)	Wspólne działanie Rady 2005/190/WPZiB z dnia 7 marca 2005
EUJUST THEMIS	Gruzja	2004–2005	2,05 mln euro	Wspólne działanie Rady 2004/523/WPZiB z 28 cze rwca 2004
EULEX Kosowo	Kosowo	2008 – w trakcie	205 mln euro	Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z 4 lutego 2008

finansowania w budżecie UE i inaczej skonstruowaną podstawę prawną, umożliwiającą podjęcie działań na terytorium innego państwa.

1	2	3	4	5
Misje obserwacyjne Unii Europejskiej (ang. EU Monitoring Mission)				
EUMM Georgia	Gruzja	2008 – w trakcie	35 mln euro	Wspólne Działanie 2008/736/WPZiB z 15 września 2008
AMM	Indonezja	2005–2006	15 mln euro	Wspólne działanie 2005/643/WPZiB z 9 września 2005
EUMM	Bałkany Zachodnie	od 1991 do lipca 2000 roku ECMM, od 2000 do 2005 EUMM	4,1 mln euro	Wspólne działanie 2000/811/WPZiB z 22 grudnia 2000; 2002/921/WPZiB z 26 listopada 2002, 2003/852/WPZiB z 5 grudnia 2003, 2004/794/WPZiB z 22 listopada 2004
Misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa Unii Europejskiej, misje wsparcia sektora bezpieczeństwa, (ang. EU security sektor reform mission)				
EUSEC RD Congo	Demokratyczna Republika Konga	2005 – w trakcie	24,45 mln euro	Wspólne działanie Rady 2005/355/WPZiB z dnia 2 maja 2005 r.; Wspólne działanie Rady 2007/406/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007
EU SSR Guineja-Bissau	Gwinea-Bissau	2008 – w trakcie	5,6 mln euro	Wspólne działanie Rady 2008/112/WPZiB z dnia 12 lutego 2008
Misje wsparcia kontroli granicznej (ang. EU Border Assistance Mission)				
EU BAM Rafah *misja unijna w zakresie EPBiO	Punkt graniczny Rafah, Gaza	2005–2008	7,5 mln euro (2005–2007); 7 mln euro (2007–2008)	Wspólne działanie 2005/889/WPZiB z 12 grudnia 2005
EU BAM Moldova/Ukraina *misja wspólnotowa, misja Komisji Europejskiej	Mołdawia, Ukraina	2005 – w trakcie	24 mln euro (2005–2007) 20 mln euro (2007–2009)	Misja Komisji Europejskiej w oparciu o porozumienie o nazwie „Memorandum of Understanding” między Komisją Europejską a rządem Republiki Mołdawii i rządem Ukrainy, podpisane w Pałacu 7 października 2005
Misje policyjne UE (ang. EU Police Mission)				
EUPM	Bośnia i Hercegowina	2003 – w trakcie	38 mln euro rocznie	Wspólne działanie 2002/210/WPZiB z dnia 11 marca 2002
PROXIMA	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	2003–2005	22 mln euro	Wspólne działanie 2003/681/WPZiB z dnia 29 września 2003

1	2	3	4	5
EUPAT	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	2005–2006	1,5 mln euro	Wspólne działanie 2005/826/WPZiB z dnia 24 listopada 2005
EUPOL-Kinshasa	Demokratyczna Republika Konga	2005–2007	6,4 mln euro	Wspólne działanie 2004/847/WPZiB z dnia 9 grudnia 2004
EUPOL-COPPS	Autonomia Palestyńska	2006 – w trakcie	6,4 mln euro	Wspólne działanie 2005/797/WPZiB z dnia 14 października 2005
EUPOL RD Congo	Demokratyczna Republika Konga	2007 – w trakcie	5 mln euro	Wspólne działanie 2007/405/WPZiB z dnia 12 czerwca 2007
EUPOL Afghanistan	Afganistan	2007 – w trakcie	43,6 mln euro	Wspólne działanie 2007/369/WPZiB z dnia 30 maja 2007

Źródło: Opracowanie własne.

Drugą kategorią działań w obszarze EPBiO, obok misji cywilnych, są **operacje wojskowe**. Ze względu na swoją specyfikę są to operacje wymagające współpracy państw wysyłających swoje wojska na szczeblu wojskowym i politycznym, dlatego są najbardziej zaawansowane logistycznie oraz jedne z najdroższych działań wykonywanych w ramach EPBiO. Pokazują one rosnącą siłę militarną UE jako aktora stosunków międzynarodowych. Nie są to misje interwencji zbrojnych. Działania misji nie mogą wykraczać poza zakres zadań petersberskich. Ich celem jest utrzymywanie bądź wymuszanie swoją obecnością pokoju. Do roku 2008 operacje rozpoczęto w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga i w Bośni i Hercegowinie oraz u wybrzeży Somalii (patrz tab. 2). Operacje wojskowe stale się zmieniają. Wynika to z konieczności dostosowania działań do nowych zagrożeń. Unia Europejska w grudniu 2008 roku rozpoczęła pierwszą operację z użyciem floty powietrzno-morskiej przeciwko piratom u wybrzeży Somalii²³. Operacja Atalanta uzupełniła i zastąpiła siły NATO. Okręty wojen-

²³ Operacja utworzona na mocy Wspólnego działania Rady 2008/851/WPZiB z 10 listopada 2008 roku. Atalanta to operacja Unii Europejskiej mająca na celu udział w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii. Rada Bezpieczeństwa ONZ zwróciła się do państw oraz organizacji regionalnych, aby podjęły środki w celu ochrony statków biorących udział w transporcie i dostawie pomocy humanitarnej przeznaczonej dla Somalii oraz w działaniach za-

ne i samoloty zwiadowcze mają patrolować wybrzeże Somalii, odierać ataki pirackie i eskortować statki handlowe i transportowce. Somalijscy piraci są wielkim zagrożeniem dla statków, korzystających z ruchliwego szlaku morskiego, łączącego Europę z Azją i Bliskim Wschodem, gdyż wymuszają milionowe okupy, narażają armatorów na zwiększone koszty ubezpieczenia i zagrażają dostawom pomocy humanitarnej²⁴.

Tabela 2

Operacje wojskowe Unii Europejskiej

Skrót nazwy misji	Obszar misji	Czas trwania misji	Budżet	Podstawa prawna
ATALANTA	Wybrzeże Somalii	12.2008 – w trakcie	8,3 mln euro	Wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008
CONCORDIA	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	3.2003–12.2003	6,2 mln euro	Wspólne działanie Rady 2003/92/WPZiB z 27 stycznia 2003
ARTEMIS	Demokratyczna Republika Konga	6.2003–9.2003	7 mln euro	Wspólne działanie Rady 2003/423/WPZiB z 5 czerwca 2003
EUFOR-ALTHEA	Bośnia i Hercegowina	2.12.2004 – w trakcie	71,7 mln euro	Wspólne działanie Rady 2004/570/WPZiB z 12 lipca 2004
EUFOR Czad /RS	Czad, Republika Środkowoafrykańska	15.03.2008–14.03.2009	119,6 mln euro	Wspólne działanie Rady 2008/101/WPZiB z 28 stycznia 2008
EUFOR-RD Congo	Demokratyczna Republika Konga	6.2006–12.2006	149 mln euro	Wspólne działanie Rady 2006/319/WPZiB z 27 kwietnia 2006 i Wspólne działanie Rady 2007/147/WPZiB z 27 lutego 2007

Źródło: Opracowanie własne.

twierdzonych przez ONZ. Atalanta działa w zgodzie z wytycznymi określonymi przez rezolucje 1814 (2008), 1816 (2008) oraz 1838 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ, zapewniając ochronę statkom wycarterowanym oraz statkom handlowym, nadzorując obszary u wybrzeży Somalii, w tym jej wody terytorialne, na których istnieje zagrożenie dla ruchu morskiego i podejmując niezbędne środki, w tym użycie siły, w celu powstrzymania, zapobiegania i interweniowania w celu położenia kresu aktom piractwa lub rozboju. Mandat misji ma trwać 12 miesięcy.

²⁴ Od rozpoczęcia operacji NATO 24 października somalijscy piraci zaatakowali 32 statki, a 12 porwali. Zatokę Adeńską, łączącą Morze Czerwone z Oceanem Indyjskim, codziennie pokonuje ok. 50 statków transportowych. Jest ona obecnie uznawana za najniebezpieczniejszy szlak morski świata.

UE coraz częściej stosuje działania nie mieszczące się we wcześniej opisanych kategoriach. Reagując na sytuację tworzy nowe definicje zaangażowania sił unijnych. Pierwszy przypadek to **wojskowe działanie koordynujące Unii Europejskiej wspierające rezolucję 1816 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ w Somalii** (ang. EU military coordination action in support of UN Security Council resolution 1816 (2008)), którego celem było wsparcie działań państw członkowskich rozmieszczających zasoby wojskowe na tym obszarze, tak aby ułatwić dostępność i operacyjne działanie tych zasobów, w szczególności poprzez ustanowienie komórki koordynującej w Brukseli²⁵. Powołana komórka sprawuje także pieczę nad eskortą pomocy z Światowej Organizacji Żywności (80% pomocy humanitarnej dla tego terenu jest sprowadzana drogą morską). Szefem komórki koordynującej został Andrès A. Brejo Claùr. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje kontrolę nad jej działaniem, a Komitet Wojskowy Unii Europejskiej monitoruje właściwe przeprowadzenie działania, za które odpowiedzialność ponosi szef komórki koordynującej UE. Państwa członkowskie przekazują komórce koordynującej UE informacje dotyczące ich działań operacyjnych i sytuacji panującej w tej strefie, w tym informacje wymieniane ze statkami handlowymi²⁶. Nietypową operacją UE jest także **działanie cywilno-wojskowe na rzecz misji Unii Afrykańskiej AMIS w regionie Darfuru Sudanie** (ang. European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan). Celem działania wspierającego UE jest wzmocnienie AMIS II politycznie, wojskowo i policyjnie, co ma przyczynić się do rozwiązania kryzysu w regionie Darfur w Sudanie²⁷. Element cywilny

²⁵ Operacje uruchomiono na mocy Wspólnego Działania Rady 2008/794/WPZiB z dnia 19 września 2008 roku. W przyjętej w dniu 2 czerwca 2008 r. rezolucji na temat sytuacji w Somalii Rada Bezpieczeństwa ONZ wyraziła zaniepokojenie zagrożeniem, jakie niosą akty piractwa i rozboju wobec statków dla szybkich i bezpiecznych dostaw pomocy humanitarnej dla Somalii, bezpieczeństwa morskich szlaków handlowych i żeglugi międzynarodowej. Rada Bezpieczeństwa ONZ zezwoliła państwom współpracującym z rządem tymczasowym na wpłynięcie na wody terytorialne Somalii i zastosowanie w sposób zgodny z właściwymi przepisami międzynarodowymi wszelkich środków niezbędnych do powstrzymania aktów piractwa i rozboju na morzu.

²⁶ Wydatki związane z wojskowym działaniem koordynującym UE są zarządzane zgodnie z decyzją ustanawiającą mechanizm Athena. Finansowa kwota odniesienia dla wspólnych kosztów wojskowego działania koordynującego UE wynosi 60 000 euro.

²⁷ W maju 2004 roku Unia Afrykańska podjęła decyzję o utworzeniu misji obserwacyjnej w regionie Darfur w celu monitorowania przestrzegania porozumienia humanitarnego o zawieszeniu broni podpisanego w Ndżamenie 8 kwietnia 2004 roku

działania zapewnia: wsparcie policyjnej struktury dowodzenia AMIS II, poprzez dostarczenie Unii Afrykańskiej starszych doradców ds. policyjnych; wsparcie poprzez szkolenia personelu prowadzone przez grupę instruktorów z UE; wsparcie rozwoju jednostki policyjnej w Sekretariacie. Zespół Policyjny UE składa się z funkcjonariuszy policji oddelegowanych przez państwa członkowskie na sześć miesięcy. Finansowa kwota referencyjna na element cywilny w okresie 6 miesięcy wynosi 2,12 mln euro. Element wojskowy działania obejmuje: udzielanie pomocy w planowaniu i pomocy technicznej na wszystkich szczeblach dowodzenia AMIS II; dostarczanie obserwatorów wojskowych; szkolenie żołnierzy afrykańskich i obserwatorów, transport strategiczny i taktyczny; obserwację lotniczą. Kwota referencyjna na element wojskowy na okres 6 miesięcy wynosi 1,97 mln euro²⁸. W czasie trwania działania wielokrotnie napotymano na trudności w komunikacji i współpracy wszystkich podmiotów działających na terenie konfliktu, co w konsekwencji utrudniało skuteczne jego rozwiązanie. Na początku 2009 roku proponowana także była kolejna misja cywilna, która byłaby pierwszą w swojej kategorii działań. Misja miała dotyczyć wysłania do Serbii obserwatorów oceniających stopień współpracy Belgradu z Trybunałem w Hadze²⁹.

Od uruchomienia pierwszych operacji w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony możemy zauważyć **kilka tendencji w zakresie zaangażowania przedmiotowego, podmiotowego, terytorialnego, finansowego i częstotliwości podejmowanych działań**. Zjawiska które

(AMIS, African Mission in Sudan), a w październiku 2004 roku Rada Pokoju i Bezpieczeństwa Unii Afrykańskiej podjęła decyzję o wzmocnieniu AMIS i włączeniu do jej mandatu pomocy w procesie budowy zaufania, w zakresie ochrony ludności cywilnej i działań humanitarnych oraz monitorowania przestrzegania postanowień porozumień podpisanych między stronami (AMIS II). Na mocy Wspólnego działania 2005/557/WPZiB z dnia 18 lipca 2005 Unia Europejska zaangażowała się cywilnie i wojskowo we wsparcie działań AMIS II.

²⁸ Działanie – zarówno cywilna, jak i wojskowa część – trwało od lipca 2005 do grudnia 2007 r. W działanie zaangażowanych było ze strony Unii Europejskiej 30 oficerów policji, 15 wojskowych ekspertów i 2 wojskowych obserwatorów.

²⁹ Misja była wynikiem zablokowania wejścia w życie gospodarczej części podpisanego i ratyfikowanego przez Serbię w 2008 roku Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, które formalnie otwiera drogę do integracji europejskiej. W wyniku weta Holandii, porozumienie nie weszło w życie. Gospodarcza część porozumienia ułatwia bezcłowy import unijnych wyrobów do Serbii i eksport serbskich produktów na jednolity rynek unijny. Blokadę porozumienia Holandia uzasadniała niedostatecznym jej zdaniem stopniem współpracy władz w Belgradzie z Trybunałem w Hadze.

możemy zaobserwować warunkują perspektywy rozwoju operacji. Zaan- gażowanie przedmiotowe dotyczące operacji jest coraz większe. Mandat misji cywilnych staje się bardziej różnorodny. W skład misji cywilnych, z roku na rok, wchodzi nowe typy prowadzonych działań. Dziś możemy wyróżnić: misje policyjne, misje doradcze reformy sektora bezpieczeństwa, misje dotyczące państwa prawnego, misje wsparcia kontroli granicznej oraz misje obserwacyjne. Operacje wojskowe rozszerzają zakres zadań do wykonania. Działania cywilne i wojskowe są z sobą korelowane, tak jak w przypadku pierwszego działania cywilno-wojskowego na rzecz Unii Afrykańskiej AMIS z roku 2005. W zakresie operacji wojskowych ciekawym rozwiązaniem było podjęte w roku 2008 pierwsze wojskowe działanie koordynujące Unii Europejskiej wspierające rezolucję 1816 (2008) Rady Bezpieczeństwa ONZ w Somalii. Zakres wszystkich operacji, określonych traktatowo w ramach EPBiO nadal mieści się w zakresie zadań petersburskich, czyli misji humanitarnych i ratunkowych, misji utrzymania pokoju oraz misji zbrojnych zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju, jednakże katalog działań staje się bardziej kompleksowy i odpowiedni do sytuacji dzisiejszych relacji międzynarodowych. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy zakładał rozszerzenie tego katalogu o działania rozbrojeniowe, misje doradztwa wojskowego i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje zbrojne służące stabilizowaniu sytuacji po konfliktach³⁰. Traktat lizboński powielił to rozwiązanie. Określono, że operacje UE mogą służyć walce z terroryzmem, a także wspieraniu państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

W praktyce, zakres przedmiotowy podejmowanych przez Unię działań jest uzależniony od jej możliwości, głównie finansowych, prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Państwa obawiają się „militaryzacji” Unii Europejskiej, konfliktu interesów z NATO wynikającego z dublowania jego zadań. Nie rozszerzają zakresu poza katalog petersburski i unikają nieefektywnych korelacji działań UE z NATO. Jednakże, historia nieudanych prób zapobieżenia rozwojowi konfliktu w byłej Jugosławii za pomocą sił europejskich jest w pamięci Europejczyków³¹. Ma to wpływ na to, że Unia Europejska jest skłonna rozszerzać podstawy prawne stanowiące zabez-

³⁰ Art. III-210 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

³¹ J. Medcalf, *Cooperation between the EU and NATO*, w: *Unraveling the European Security and Defense Policy conundrum*, red. J. Krause, A. Wenger, L. Watanabe, Berno 2003, s. 97–99.

pieczenie na wypadek konieczności ich użycia, wierząc iż daleka jest droga do podejmowania zobowiązań, których w obecnym stanie rozwoju EPBiO nie może wypełnić. Jeżeli Unia Europejska dąży do odgrywania roli skutecznego aktora stosunków międzynarodowych i gwaranta bezpieczeństwa na świecie, musi być gotowa do podejmowania nowych operacji wymagających zaangażowania dużych sił i wiążących się z podwyższonym ryzykiem.

UE zwiększa liczbę prowadzonych operacji i podejmowanych działań w ramach poszczególnych typów operacji. Wzrasta zatem częstotliwość zaangażowania UE, a także zwiększa się obszar terytorialny, na którym UE interweniuje. Zaangażowanie terytorialne wynika z określonej przez UE szczególnej odpowiedzialności za utrzymywanie bezpieczeństwa w swoim sąsiedztwie i w wybranych regionach świata, popartej prowadzoną polityką oraz wynikającą ze współpracy z ONZ, NATO, OBWE, organizacjami regionalnymi. W wielu przypadkach o zaangażowaniu w danym regionie decydowały partykularne więzi gospodarcze, polityczne i kulturowe poszczególnych państw członkowskich. Członkowie Unii, były państwa kolonialne, przenosiły swoje bilateralne powiązania na szczebel zaangażowania całej Wspólnoty. W przyszłości zauważalna powinna być dotychczasowa tendencja podejmowania operacji w kolejnych regionach świata, zwłaszcza w kontekście sytuacji geopolitycznej, gdy zagrożenia dla obszaru Unii mają charakter globalny.

Widoczny jest także wzrost wydatków z budżetu UE i państw członkowskich na operacje. Coraz większa liczba operacji warunkuje zwiększenie zaangażowania finansowego. Dla właściwego przepływu środków wprowadzono nowy mechanizm Athena³². Mechanizm Athena dotyczy zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Od momentu podjęcia decyzji o tworzeniu sił szybkiego reagowania istotne było określenie mechanizmu finansowania operacji prowadzonych pod kierunkiem UE. 17 czerwca 2002 roku Rada zatwierdziła dokument 10155/02 w sprawie finansowania operacji zarządzania kryzysowego, mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. 22 września 2003 roku Rada zadecydo-

³² Jego podstawy utworzono na mocy decyzji Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 roku. Mechanizm został kilkakrotnie i w sposób zasadniczy zmieniony na mocy decyzji Rady 2004/197/WPZiB, 2004/925/WPZiB, 2005/68/WPZiB, 2007/91/WPZiB. Ostateczną formę i nazwę mechanizmu Athena przybrał na mocy decyzji Rady 2007/384/WPZiB z dnia 14 maja 2007 r.

wała, że Unia Europejska powinna wypracować umiejętność zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji wojskowych o dowolnej skali, stopniu złożoności lub pilności, w szczególności przez ustanowienie, do dnia 1 marca 2004 roku, stałego mechanizmu finansowania obciążeń ponoszonych z tytułu wspólnych kosztów wszelkich przyszłych operacji wojskowych Unii. System umożliwiający wcześniejsze finansowanie był planowany przede wszystkim na użytek operacji szybkiego reagowania. Jednakże w określonych warunkach wkład wpłacony może zostać wykorzystany do wcześniejszego finansowania zwykłych operacji³³. Mechanizm Athena ma zdolność prawną niezbędną w szczególności do posiadania rachunku bankowego, nabywania, posiadania lub zbywania mienia, zawierania umów i porozumień administracyjnych oraz występowania jako strona w postępowaniach sądowych. Mechanizmem Athena zarządzają, z upoważnienia Specjalnego Komitetu, następujące organy: administrator, dowódca każdej z operacji, księgowy. Specjalny Komitet, w którego skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego z uczestniczących państw członkowskich sprawuje nadzór nad zarządzaniem mechanizmem Athena. W zakresie zaangażowania podmiotowego, zauważalne jest zwiększenie liczby państw członków UE i państw trzecich uczestniczących w operacjach. Jest to wynikiem rozszerzenia Unii z roku 2004 i 2007 oraz zwiększonego zainteresowania państw trzecich udziałem we wspólnych operacjach najczęściej pod auspicjami ONZ, będących kontynuacją lub przygotowaniem do działań właściwych misji ONZ i NATO. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż dotychczasowe operacje UE możemy określić jako misje niskiego ryzyka. Choć wzbudzały polityczne kontrowersje wśród państw członkowskich nie wiązały się dla poszczególnych państw z zobowiązaniami finansowymi naruszającymi ich granice budżetowe. Operacje nie skutkowały ofiarami w ludziach, dlatego także ich postrzeganie w opinii publicznej państw miało charakter marginalny. W większości przypadków operacje działały za zgodą ONZ i na prośbę państwa, na którego terenie miało dojść do działań. Unia i państwa członkowskie realizowały misje poprzez rozbudowany mechanizm regulacyjny i kontrolny.

³³ Mechanizm Athena działa w imieniu uczestniczących państw członkowskich lub, w odniesieniu do konkretnych operacji, państw wnoszących wkład. W mechanizmie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Danii.

Perspektywy rozwoju operacji w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Unia Europejska przeprowadza na terytorium Europy i poza jego granicami operacje wojskowe i cywilne, będące elementem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Model reagowania kryzysowego UE charakteryzuje tendencja do łączenia działań politycznych, działań wojskowych i policyjnych oraz pomocy finansowej. W miarę zwiększania się potencjału niezbędnego dla reagowania kryzysowego Unii, będzie ona mogła angażować się w misje o większym zasięgu. Warunkiem koniecznym dla skuteczności aktywnego zaangażowania UE na arenie międzynarodowej poprzez prowadzone operacje jest wypracowanie kompleksowej i spójnej strategii działań dla poszczególnych regionów świata.

Unia Europejska stoi przed kilkoma ważnymi wyborami. Droga, którą podąża w kierunku uzyskania siły politycznej i gospodarczej na świecie wymaga odpowiedzi na następujące pytania.

Samodzielnie czy współpracując z NATO? EPBiO można potraktować, jako młodszą siostrę obrony atlantyckiej. Starszy atlantycki brat chroni ją, żywi do niej braterskie uczucia, pilnuje i nie pozwala na wiele. Osiąganie przez Unię Europejską zdolności do autonomicznych działań, w polityce bezpieczeństwa i obrony, skutkuje redefinicją i przeformulowaniem relacji transatlantyckich³⁴. Pytanie o to czy główny punkt obrony europejskiej powinien znajdować się w filarze europejskim czy filarze euroatlantyckim jest zadawane od kilkunastu lat. Pytanie to powraca w kontekście próby odpowiedzi na drugie pytanie: „Dlaczego organizacja, która od zawsze na pierwszym planie miała kwestie gospodarcze, zdecydowała się rozwijać komponent wojskowy?” Ukształtowana od 1998 roku Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, była w głównej mierze odpowiedzią na zmieniające się na początku lat 90. otoczenie międzynarodowe, a jej głównym celem było podkreślenie obecności na arenie międzynarodowej i początkowo pozyskanie możliwości do rozwiązywania problemów na terenie Europy będących bezpośrednim zagrożeniem dla bezpieczeństwa UE. Nie ulega wątpliwości, że od samego początku naj-

³⁴ O odrębności zdolności wojskowych i odrębności politycznej UE szerzej patrz: B. Przybylska-Maszner, *Spory o przyszłość Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, w: *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, red. W. Malendowski, Poznań 2008, s. 47–58.

większym wyzwaniem omawianej polityki było uregulowanie jej relacji z Sojuszem Północnoatlantyckim³⁵. Organizacyjnie wiązało się to z uzyskaniem europejskiej niezależności decyzyjnej. Wyposażenie Unii Europejskiej w mechanizm umożliwiający skuteczne działanie poza jej granicami wynikało z uznania, że tylko poprzez podejmowanie takich operacji Unia będzie zdolna samodzielnie wywierać wpływ na kształt stosunków międzynarodowych, a wpływ polityczny będzie przynajmniej w ograniczonym stopniu odpowiadał jej potencjałowi gospodarczemu. Państwa europejskie pozyskując nową platformę współpracy na rzecz działań międzynarodowych, i zmniejszając tym samym zależność od NATO, a w szczególności Stanów Zjednoczonych, w obszarze bezpieczeństwa i obrony, nie zanegowały potrzeby współistnienia z NATO. Unia nie pragnie przyjąć roli NATO, gdyż jej na to nie stać. Nie leży to w jej interesie gospodarczym. Gdy Unia Europejska ogłosiła decyzję o włączeniu kwestii bezpieczeństwa i obrony w zakres integracji, w Stanach Zjednoczonych i niektórych państwach europejskich pojawiły się wątpliwości, czy Unia budując swoją zdolność operacyjną nie będzie dublować funkcji NATO, zwłaszcza w zakresie prowadzenia operacji i budowania potencjału wojskowego. Roman Kuźniar twierdzi, że Deklarację petersberską traktować należy jako „przekroczenie Rubikonu, choć upłynie kilka lat zanim UE zdecyduje, czy po jego przekroczeniu może poruszać się samodzielnie, czy nadal pod opieką Stanów Zjednoczonych”³⁶. Pojawiły się obawy, czy powstające w ramach EPBiO instytucje nie będą negatywnie wpływać na współpracę z NATO, a także czy dla niektórych państw EPBiO nie będzie wstępem do nadania Unii cech organizacji zbiorowej obrony. Sytuacja w której UE i NATO konkurowałyby ze sobą byłaby zagrożeniem dla stabilności współpracy europejskiej. Od końca lat 90. obie

³⁵ O współpracy UE z NATO Szerzej patrz: B. Przybylska, *NATO i Unia Europejska wobec wybranych wyzwań europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, w: R. Kmieciak, T. Wallas, *Dylematy integracji europejskiej. Europa Środkowo-Wschodnia u progu rozszerzenia Unii Europejskiej*, Poznań 2004, s. 65–75; E. Posel-Częścik, *Współpraca NATO i Unii Europejskiej w dziedzinie opanowywania kryzysów*, „Biuletyn PISM”, nr 39(227), 9 września 2004, s. 1997–1999; J. Czaja, *NATO–Unia Europejska. Partnerstwo dla bezpieczeństwa globalnego*, w: *Podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy pomiędzy NATO i Unię Europejską. Materiały z sympozjum*, red. A. Ciupiński, Warszawa 2006.

³⁶ R. Kuźniar, *Europejska strategia bezpieczeństwa*, „Polska w Europie” 2004, nr 2(46), s. 12.

strony, NATO i UE, deklarują konieczność wypracowania właściwego mechanizmu współistnienia. UE zastrzega, że jednym z jej celów jest zagwarantowanie wszystkim członkom NATO uczestnictwa w funkcjonowaniu EPBiO w kwestiach, które mogłyby mieć wpływ na ich interesy. Rozwiązania w tym zakresie miały na celu wzmocnienie i harmonizację działań Unii Europejskiej i NATO oraz wzmocnienie europejskiego filaru bezpieczeństwa. Przykładem na to jest Berlin plus³⁷. Jeżeli Europa mogłaby odciążyć Stany Zjednoczone od konieczności interwencji w Europie nie oznacza to osłabienia NATO. Proklamowany w Helsinkach, Europejski Cel Operacyjny wywołał wiele obaw, które wynikały z możliwości dublowania istniejących w NATO zasobów wojskowych oraz osłabieniu więzi transatlantyckiej. Jednakże realizacja Celu jest ściśle związana z procesami trwającymi w samym Sojuszu. Przyjęta przez NATO w kwietniu 1999 roku Inicjatywa Zdolności Obronnych była komplementarna do Celu Operacyjnego³⁸. Nie należy zapominać jednak o tym, iż Unia zrealizowała dążenie do uzyskania zdolności, które umożliwią jej samodzielne, a więc już bez wsparcia Sojuszu, prowadzenie działań wojskowych³⁹. Dlatego też dublowanie niektórych istniejących zasobów NATO jest poniekąd nieuniknione⁴⁰. Zakładanie, że Unia ma dysponować tylko tym, czego nie posiada NATO, z góry wykluczałoby jej możliwości do prowadzenia niektórych operacji, a co za tym idzie uzyskanie autonomii względem Sojuszu. Państwa członkowskie, ale i Unia jako całość nie aspirują w chwili obecnej do roli organizacji, która miałaby zastąpić NATO. UE wyłączyła z zakresu swoich kompetencji sprawy związane ze wspólną obroną, chociażby poprzez przejęcie w Traktacie amsterdamskim i nicejskim odpowiedzialności jedynie za prowadzenie misji petersburskich. Dopóki, Unia pragnie zostać aktorem globalnym w politycznym, a nie militarnym tego słowa znaczeniu nie wywołuje to negatywnych następstw na współistnienie, uzupełnianie i współpracę operacyjną obu organizacji.

³⁷ C. Mace, *Putting Berlin Plus into Practice: taking Over from NATO In FYROM*, „European Security Review” 2003, no. 16, s. 2–5.

³⁸ E. Posel-Częścik, *Współpraca w dziedzinie uzbrojenia w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 2, s. 4.

³⁹ Operacja Concordia była pierwszym przykładem na efektywne wykorzystanie środków i zasobów NATO zgodnie z porozumieniem Berlin plus z marca 2003.

⁴⁰ R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa...*, op. cit, s. 80–81.

Siła oręża czy siła dyplomacji? Unia może wyrażać swoją rolę na arenie międzynarodowej siłą dyplomacji lub oręża. Zaangażowanie operacyjne jest najważniejszym przejawem skuteczności UE na arenie międzynarodowej. Unia stoi przed wyborem czy podążać za tradycją przywiązania do instrumentów dyplomatycznych „miękkiej władzy” (*soft-power*) czy rozszerzyć możliwości katalogu petersberskiego o działania interwencji wojskowej. Termin „soft power” oznacza zdolność narodu, państwa, organizacji do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, polityki, ideałów politycznych. Unia Europejska budując skuteczną Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa chce odgrywać znaczącą rolę na arenie międzynarodowej. Instrumenty tej polityki, programy współpracy międzynarodowej, inicjatywy tj. Wschodnie Partnerstwo, Partnerstwo Śródziemnomorskie Unia może wykorzystać, by zachęcić państwa trzecie do współpracy, promować stabilność i dobrobyt w różnych regionach świata, rozszerzać idee demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka jako głównych zasad obowiązujących na terenie państw członkowskich UE. Unia Europejska jako aktor grający cywila stosunków międzynarodowych czy po zmianie wizerunku Unia Europejska jako aktor grający cywila przeistaczającego się w żołnierza w bezpośredniej konfrontacji z wyzwaniem, jakie stawia obecnie otoczenie międzynarodowe? Tu powraca dyskurs związany z pierwszym pytaniem. Czy ktoś może zastąpić UE w tej nowej roli. Jeżeli NATO i ONZ nie są przygotowane do konfrontacji z zagrożeniami bezpieczeństwa to UE niosłaby duży ciężar zobowiązań, co wiązałoby się z szerszym zakresem niezbędnych działań i instrumentów. Analiza dotychczasowych operacji podejmowanych przez UE i USA wskazuje, że państwa Unii lepiej radzą sobie z utrzymywaniem pokoju, podczas, gdy żołnierze z USA mają lepsze wyniki w wymuszaniu pokoju. Czy promowanie idei europejskich usprawiedliwia użycie siły militarnej? Odpowiedź na to pytanie to jednocześnie próbą znalezienia płaszczyzny dla tworzenia kultury strategicznej dla UE. Skuteczne operacje wymagają połączenia środków cywilnych i wojskowych i zdolności do zarządzania taką kombinacją. Unia bazuje na potwierdzeniu swego przywiązania do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Użycie siły wcześniej lub później kładłoby cień na dorobek UE w zakresie promocji tych wartości.

Gwarant własnego bezpieczeństwa czy gwarant bezpieczeństwa w różnych regionach świata? Istota zmian w tym zakresie ma podłoże strategiczne. Jednym z najważniejszych elementów jest podejście do uży-

cia siły. Siła potrzebna jest zarówno w celach prewencyjnych⁴¹, przede wszystkim do odstraszenia drugiej strony od podjęcia działań lub w celu zaniechania działań będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego (zagrożenie bezpośrednie). Siła jest także niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa w danym państwie trzecim, w danym regionie świata. Unia wspomaga proces reform, promuje wartości, których jest zwolennikiem (zasady art. 6 TUE). Unia jest gwarantem pomocy, zaznacza swój udział poprzez działania na obszarach gdy nie ma bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego. W takim przypadku, pomoc poprzez działania operacyjne i dyplomatyczne oraz wsparcie finansowe ma ograniczony i warunkowy wpływ na bezpieczeństwo europejskie (zagrożenie pośrednie). W wielu działaniach możemy dopatrzeć się ukrytych celów, jakim jest bezpośredni interes gospodarczy Wspólnoty Europejskiej lub jej poszczególnych państw uczestniczących w operacji. Powoływane w ramach EPBO europejskie konwencjonalne siły zbrojne nie są, w zamyśle, narzędziem przeznaczonym do obrony UE przed ewentualnym, mało prawdopodobnym najazdem. Ich przeznaczeniem ma być prowadzenie operacji wojskowych na małą i średnią skalę poza obszarem UE z zamiarem narzucenia siłą rozwiązań politycznych, leżących w interesie Unii lub kształtujących jej polityki⁴². Skuteczność misji, zwłaszcza w Afryce, pokazuje, że interwencja UE jest potrzebna. Budowa obozów bezpieczeństwa dla uchodźców, zabezpieczenie wyborów to działania o wymiernej wartości dodanej. Jeżeli jednak te działania miałyby naprawdę przynieść efekt, musiałyby przybrać formę długoterminowej, a co za tym idzie kosztownej, strategii.

Polityka wspólna czy wspólnotowa? Odpowiedź na to pytanie daje przede wszystkim Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy i Traktat Lizboński. Międzyrządowy charakter polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie jest w stanie zapewnić skutecznych wyników. Poszerzenie zdolności Komisji Europejskiej do definiowania wspólnych polityk i odgrywania roli strażnika wspólnego interesu w tym obszarze zwiększyłyby skutecz-

⁴¹ O uwarunkowaniach rozwoju dyplomacji prewencyjnej UE szerzej patrz: M. Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie*, Toruń 2003, s. 44–68.

⁴² P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa” 2005, nr 2, s. 88.

ność unijnej polityki zagranicznej. Szczególny charakter polityki zagranicznej skutkuje tym, że jest ona znacznie mniej prawodawcza niż wiele polityk I filara. Warto podkreślić jest zróżnicowanie interesów państw członkowskich. Wiele niedociągnięć WPZiB można przypisać raczej brakowi woli politycznej niż niewystarczającym instrumentom bądź procedurom. Na rozwój operacji wpływ mają także ograniczone środki budżetowe UE, trudności z kooperacją w obszarach gdzie zaangażowanych jest kilka podmiotów międzynarodowych, ograniczony mandat misji, mało elastyczny mechanizm decyzyjny i przewlekłość procedur. Bariery w rozwoju operacji w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony związane są z tym, iż: UE nie posiada tak dużej zdolności do łączenia środków cywilnych i wojskowych; mało państw członkowskich uczestniczy w działaniach; państwa deklarują przywiązanie do tych samych wartości, ale nie deklarują jedności w interesach gospodarczych i jedności w interpretacji perspektyw dla poszczególnych regionów świata oraz ich partykularnej roli w odniesieniu do roli UE jako całości, dodatkowo mają odmienne polityczne aspiracje. Dotychczasowe operacje wojskowe na świecie w Kongo i Czadzie przynosiły także dodatkowy efekt – interes gospodarczy – wybranej grupie państw. Nie był to wspólny interes. Dlatego wykorzystywać mechanizm UE, jej tworzącą się markę na arenie międzynarodowej dla partykularnych interesów poszczególnych państw? Warunkiem koniecznym by Unia mówiła jednym głosem jest nie tylko to, że wcześniej musi mieć coś do powiedzenia, ale także musi wypracować wspólne zdanie, co oznacza z założenia rzecz trudną, czyli połączenie interesów politycznych państw UE na świecie. W realiach UE polityka zewnętrzna prowadzi co do zasady do przekształcenia interesu pojedynczego państwa w interes zbiorowy⁴³.

Dodatkowo warto zadać pytanie o deficyt demokracji w II filarze. Powraca ono zwłaszcza w kontekście użycia siły wojskowej i legitymizacji interwencji. Zgodnie nowymi podstawami prawnymi uwzględniono zwiększenie zaangażowania PE – zakładając ponadto, że legitymizacja demokratyczna ma swoje źródło na szczęblu parlamentów narodowych.

⁴³ Z. Czachór, *Zagrożenia międzynarodowe a przebudowa systemu działań zewnętrznych Unii Europejskiej*, w: *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia, współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, red. W. Malendowski, Poznań 2008, s. 32.

Wnioski

Od skuteczności działań w ramach operacji EPBiO zależy postrzeganie UE na arenie międzynarodowej. Unia ma szansę zaistnienia na arenie międzynarodowej jako wiarygodny podmiot stosunków międzynarodowych. Jednakże współpraca państw członkowskich w ramach II filara UE, mająca charakter koordynacyjny i międzyrządowy, a nie wspólnotowy, implikuje trudności. Na dzień dzisiejszy pomimo znacznego postępu, zwłaszcza w konsekwencji wdrażania rozwiązań przyjętych w Traktacie nicejskim, działania operacyjne UE w ramach EPBiO są wciąż niedostatecznie jednolite i skuteczne. Pomimo swoich ograniczeń mechanizm unijny jest jednym z najważniejszych podmiotów przyczyniających się do niwelowania zagrożeń międzynarodowych.

Unia stając przed wyborem wspólna polityka obronna czy wspólna obrona powinna pozostać przy realizacji misji petersberskich i być gwarantem bezpieczeństwa dysponującym szerokim zakresem cywilnych możliwości oddziaływania na utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Unia powinna zintensyfikować wysiłki na rzecz określenia długoterminowej perspektywy dla Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w której zawarte będą odniesienia do charakteru oddziaływania i europejskiej wizji świata, którą chcą promować państwa członkowskie na arenie międzynarodowej. W konsekwencji powinno to przyczynić się do rozwinięcia europejskiej kultury strategicznej. Mimo, że w chwili obecnej UE posiada zarówno Europejską Strategię Bezpieczeństwa, jak i podstawowe możliwości, wydaje się jednak, iż brakuje najważniejszego elementu, jakim jest wola polityczna. Bez niej, kultura strategiczna, która winna być wypadkową interesów i wartości wszystkich państw członkowskich nie może powstać.

Dobry kierunek wzmocnienia II filara to skuteczne operacje cywilne będące najlepszym sposobem pokazywania UE jako wiarygodnego aktora stosunków międzynarodowych w roli rozjemcy – negocjatora – doradcy – darczyńcy pomocy humanitarnej. To sprzyja globalnemu oddziaływaniu na opinię społeczną, co w konsekwencji ma pośredni wpływ na redukcję zagrożeń. UE musi wyrabiać sobie markę aktora zaangażowanego politycznie, a nie wojskowo. Dzisiejszy wybór użycia siły dyplomacji, z czego od wieków Europa jest znana, to konsekwencja wyboru lat 50. i hasła „nigdy więcej wojny” głoszonego przez założycieli i wynikającego z ducha wizji integracyjnej. UE powinna ograniczać zasięg swoich operacji wojskowych wyłącznie do działań na obszarze Europy. Operacje wojsko-

we tylko na terytorium Europy, gdy jest bezpośrednio zagrożenie dla państw europejskich, będą, miejmy nadzieję, mechanizmem martwym w następnych latach, wskutek braku potrzeby interwencji. Doświadczenie konfliktu w byłej Jugosławii powinno być jednak w pamięci Europejczyków zwłaszcza tych, którzy chcą bezwarunkowego powrotu do operacji mieszczących się w ograniczonych zadaniach petersberskich.

Przyszłość działań UE to użycie grup bojowych jako mechanizmu dla szybkiego reagowania w czasie kryzysu zgodnie z Europejskim Celem Zasadniczym 2010. W wielu przypadkach nie trzeba wielkich sił, lecz sił dobrze wyszkolonych, aby odnieść sukces.

W dalszej perspektywie należy spodziewać się podejmowania nowych operacji cywilnych prowadzonych przez Unię Europejską. Prawdopodobnie nadal w tych samych regionach zapalnych, czyli obszarze Bałkan i Afryce Środkowej. Przykład operacji morskiej w Somalii pokazuje, że Unia musi reagować na coraz to nowe wyzwania oraz elastycznie kierować mechanizmem decyzyjnym, tak aby było możliwe przeciwdziałanie nietypowym zagrożeniom i dbanie o własny interes gospodarczy. Działania UE powinno jak do tej pory charakteryzować postępowanie zgodne z prawem międzynarodowym, współpraca z ONZ i organizacjami regionalnymi np. Unią Afrykańską, koordynacja przy rozwiązywaniu kryzysów środków politycznych, wojskowych, policyjnych oraz finansowych.

Trwa proces określania granic działań operacyjnych. Następuje to w wyniku dokonania strategicznych wyborów warunkujących rozwój EPBiO. Primo, Europejczycy określają granice interwencji w zakresie terytorialnym inaczej granice wpływów. Tak jak w Europie jest wymiar północny, wschodni, tak i mamy do czynienia z podobnymi wymiarami na arenie międzynarodowej. Secundo Kryzys finansowy wpłynie na granice zobowiązań finansowych. Redukcja kosztów w budżetach narodowych wpłynie na ilość i jakość operacji UE. Ponadto, będziemy mogli zaobserwować spowolnienie współpracy rynków zbrojeniowych, gdyż zwiększy się konkurencyjność i najpewniej powróci mechanizm pomocy państwa chroniący przed upadkiem dużych firm⁴⁴. Światowy kryzys finansowy

⁴⁴ Koncepcja utworzenia Europejskiego Rynku Wyposażenia Obronnego została zapoczątkowana w debacie towarzyszącej konsultacjom Zielonej Księgi w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obrony z roku 2004. Stworzenie takiego rynku na szczeblu europejskim ma na celu wzmocnienie konkurencyjności przemysłu europejskiego, zapewnienie lepszego wykorzystania zasobów w dziedzinie obrony i wspierania rozwoju zdolności wojskowych Unii w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa

warunkować może także ograniczenie chęci zaangażowania państw członkowskich i państw trzecich w misjach na świecie. Tertio, wejście w życie Traktatu lizbońskiego przesądzi o rozszerzeniu zakresu przedmiotowego działań operacyjnych na następne lata.

Summary

The analysis presented in this paper is based on a research assumption that the process of shaping of the Common Foreign and Security Policy, in particular its defense component, is affected by the dynamically changing influences (of the Member States) within the EU and the influence of the institutional mechanism of the EU and Member States. The shaping of this policy encounters numerous obstacles, the main one being the common political will of Member States, which is necessary for external operations related to the challenges to be met at the EU level.

i Obrony (EPBiO). Utworzenie rynku wyposażenia obronnego wymaga stworzenia ram prawnych w dziedzinie zakupów wyposażenia obronnego w systemie prawnym UE. Jednym z pierwszych kroków na drodze do realizacji tego rynku jest powołanie Europejskiej Agencji Obrony.

