

W stronę nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa

Food for thought

1. W stosunkach międzynarodowych, i nie tylko, dziesięciolecie wydaje się optymalnym okresem dla analizy i prognozowania programu lub politycznego zamysłu: jest na tyle długi, aby dokonać przeglądu adekwatności założeń takiego projektu, jego aktualności i weryfikacji, a także na tyle krótki, aby wiarogodnie przewidzieć zasadnicze kierunki wydarzeń i tendencje. Sojusz Północnoatlantycki przeprowadza takie przeglądy właśnie w odstępach dziesięcioletnich. Podobny zabieg należałoby przeprowadzić wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) Unii Europejskiej (UE).
2. WPBiO, będąca integralną częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, stanowi ambitną, stopniowo poszerzającą się dziedzinę aktywności Unii mającą na celu zapewnianie bezpieczeństwa swoim członkom. Ponadto UE jest postrzegana, jako aktor stabilizujący swoje otoczenie zarówno przez stosowanie narzędzi politycznych i dyplomatycznych, jak i poprzez organizację misji cywilnych i wojskowych. Europejska strategia bezpieczeństwa (ESB) z 2003 r. stanowiła ważny krok pobudzający proces strategicznego organizowania się UE w obliczu problemów i wyzwań w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego. W ciągu ostatniej dekady zmieniło się otoczenie UE, co istotnie wpłynęło na parametry jej funkcjonowania. Doszło zarówno do rozszerzenia Unii do obecnej liczby 27 państw członkowskich, jak i pogłębienia integracji w wyniku przyjęcia traktatu z Lizbony; oba procesy odcisnęły piętno na wewnętrznej i zewnętrznej kondycji wspólnoty.
3. Rozwój i spójność polityki bezpieczeństwa i obrony UE uzależnione są od klarownej i aktualnej wizji strategicznej. Panuje zgoda, że oryginalna koncepcja nie jest już adekwatna do środowiska bezpieczeństwa. Nadszedł czas, aby ożywić *l'esprit communautaire* poprzez przegląd i nowelizację ESB i w ten sposób dostosować Unię do nowej rzeczywistości.
4. Od kilku lat obserwujemy doniosłe zmiany zachodzące w europejskim środowisku bezpieczeństwa. Ich ilustracją są: rosnąca asertywność Rosji, która znalazła dobitne odbicie m.in. w wojnie rosyjsko-gruzińskiej w 2008 r.; ekspedycyjny charakter zaangażowania NATO *out of area* – w Afganistanie i Libii; rewolucje i niepokoje w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie; polityczne i finansowe wyzwania stojące przed Stanami Zjednoczonymi; ekspansja gospodarcza i ambicje polityczne Chin, w tym wzrost ich zaangażowania w regionie Azji i Pacyfiku, a także strategiczna reakcja amerykańska na chińską ekspansję regionalną, skutkująca „wychodzeniem” USA z Europy. Te procesy niosą ryzyko obniżenia rangi i deprecjonowania Unii, jako istotnego podmiotu stosunków międzynarodowych, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa.
5. Silny wpływ na dynamikę i percepcję bezpieczeństwa przez państwa Unii mają wyzwania i zagrożenia pozamilitarne, zwłaszcza globalny oraz europejski kryzys finansowy, problemy energetyczne, w tym rosyjsko-ukraińskie kryzysy gazowe, które doprowadziły do przerw w dostawach gazu do krajów UE, a także napięcia ekologiczne związane z globalnym ociepleniem, klęskami żywiołowymi i katastrofą nuklearną w Japonii. Wymiar bezpieczeństwa cybernetycznego nie zna granic, a zagrożenia z tego obszaru nabierają charakteru strategicznego.
6. Jednocześnie na niwie wewnątrzspółnotowej można dostrzec niepokojące procesy narastania egoizmów narodowych (renacjonalizacji polityk) i bilateralizmu w odpowiedzi na nowe wyzwania i zagrożenia. To ostatnie, jakkolwiek uznane za potencjalnie pozytywną opcję w obrębie stałej współpracy strukturalnej w zakresie bezpieczeństwa Unii, raczej rodzi w obecnych warunkach obawy o partykularyzm, aniżeli wskazuje drogę do ściślejszej integracji.

7. W tych warunkach próby budowania i rozwijania WPBiO metodą drobnych, często oderwanych od siebie, inicjatyw i przedsięwzięć nie mogą okazać się skuteczne. Potrzebna jest całościowa wizja zbudowana na wspólnym fundamencie strategicznym. Jego kośćcem muszą być nie tylko wspólne wartości, ale przede wszystkim wspólne interesy. Od zidentyfikowania katalogu wspólnych interesów państw członkowskich należałoby zatem rozpocząć prace nad nową strategią bezpieczeństwa UE.
8. Proliferacja wyzwań i zagrożeń nakłada na UE obowiązek dalszego przejmowania rozległej, wielowymiarowej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa. Mając na uwadze transnarodowy i nierzadko globalny charakter współczesnych zagrożeń, Unia musi być gotowa do działania nie tylko w swoim najbliższym otoczeniu geograficznym, ale powinna także bardziej intensywnie angażować się w rozwiązywanie międzynarodowych problemów bezpieczeństwa, które dotyczą Europy. Unia Europejska – jako część wspólnoty euroatlantyckiej – powinna w pierwszej kolejności ściśle i efektywnie współpracować w tych obszarach z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Nie rywalizacja, ale synergia powinna być zasadą takiego współdziałania.
9. Rozwijając politykę sąsiedztwa i partnerstwa, UE powinna ściślej współpracować z tymi państwami jej najbliższego otoczenia, które podzielają wartości i pryncypia unijnej polityki bezpieczeństwa oraz są gotowe wносить wkład we wspólne działania wzmacniające bezpieczeństwo regionalne oparte na zasadzie warunkowości – *more for more*.
10. UE powinna rozwijać cywilne i wojskowe mechanizmy i operacje reagowania kryzysowego, zgodnie z prawem międzynarodowym, na zasadach efektywności i proporcjonalności. W tym obszarze Unia powinna rozwijać zdolności wojskowe odpowiednie do zadań, które chce i może podejmować, w szczególności w ramach *pooling and sharing*. Gdyby postęp w tym zakresie nie był możliwy w formacie 27 członków, państwa zainteresowane prowadzeniem elastycznej, zdecydowanej i wiarygodnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony powinny mieć możliwość budowy takich zdolności na zasadach przewidzianej w traktacie z Lizbony stałej współpracy strukturalnej, z zastrzeżeniem, że nie powinna ona wpływać ujemnie na unijną integrację polityczną lub wojskową oraz integrację w innych dziedzinach.
11. Nowa europejska strategia bezpieczeństwa powinna skoncentrować się na wskazaniu instytucjom unijnym szczegółowych działań oraz określeniu prerogatyw, które powinny być rozwinięte w procesie politycznym. Należy także ustanowić bardziej precyzyjne mechanizmy jej implementacji, pozwalające na instytucjonalizowanie debaty strategicznej UE w przyszłości. Kluczowy byłby zapis umożliwiający regularny proces aktualizacji kolejnych strategii bezpieczeństwa UE.
12. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa mogłaby rozważyć powołanie „grupy mędrców” – tak jak to miało miejsce w NATO w trakcie przygotowywania koncepcji strategicznej Sojuszu – do opracowania wstępnego raportu. Na jego podstawie przedstawiciele przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz przewodniczących Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego przygotowaliby projekt dokumentu unijnego. Jego ostateczna wersja zostałaby przyjęta przez państwa członkowskie na szczycie Rady Europejskiej.
13. UE mogłaby przyjąć nową Europejską strategię bezpieczeństwa w 2013 r., czyli w dziesięciolecie jej pierwszego ustanowienia. W procesie nowelizacji powinny zostać spożytkowane pozytywne doświadczenia z prac nad Koncepcją Strategiczną NATO z 2010 r.