

# O prawdziwą wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony

## Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE

Tezy warszawskie, 14 listopada 2013 r.

Dokument powstał jako efekt końcowy konferencji zorganizowanej w Pałacu Prezydenckim przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, z udziałem Prezydenta RP. W konferencji wzięli licznie udział przedstawiciele polskiego środowiska badaczy bezpieczeństwa.

1. Obecny porządek międzynarodowy, zwłaszcza w jego aksjologicznym i prawno-instytucjonalnym wymiarze powstał w dużym stopniu dzięki Europie. Świadczy to dobitnie o jej wielkości i wkładzie w rozwój społeczności międzynarodowej. Wartości i normy wyznawane przez Europę nabrały uniwersalnego charakteru. Dotyczy to w szczególności idei systemu bezpieczeństwa zbiorowego, które w jej różnych aspektach, od zakazu wojny po prawo humanitarne i zasady demokracji, wniosły rozstrzygający wkład w przejście od świata wojen do świata pokojowej współpracy. Europa ponosi szczególną odpowiedzialność za współkształtowanie jego wartości, norm, reguł funkcjonowania. Wymaga to w pierwszym rzędzie aktywnej roli Unii Europejskiej.
2. Jednocześnie, nieuchronna i przyspieszona ewolucja porządku międzynarodowego, w jego normatywnym i geopolitycznym aspekcie, niesie ze sobą różnorakie wyzwania, napięcia i ryzyko regresu. Niezbędna w nowych warunkach obrona interesów Europy jest możliwa jedynie przy zapewnieniu jej spójności. Tę jedność może dzisiaj zapewnić UE. Warunkiem jedności UE w sferze strategicznej jest polityczna solidarność, która zapewnia prymat podejścia wspólnotowego nad indywidualizmem polityk państw członkowskich. Jedność Europy w ramach UE jest zarazem warunkiem *sine qua non* wypracowania wspólnej wizji pożądanego kształtu porządku międzynarodowego oraz wspólnych działań na rzecz jego urzeczywistnienia.
3. Dzisiejsza sytuacja Europy zdaje się przeczyć takiej możliwości. Przeciagający się kryzys finansowy i gospodarczy oraz jego polityczne i społeczne konsekwencje osłabiły spójność UE. Podobną rolę odgrywają w ostatnich latach partykularne, odśrodkowe działania państw oraz próby renacjonalizacji ich polityki bezpieczeństwa i obrony. Te i inne okoliczności spowolniły proces budowy silnej tożsamości międzynarodowej UE, której obietnicę zapisano w historycznych traktacie z Maastricht i w której tworzenie tak odważnie państwa członkowskie zaangażowały się w latach 90. XX wieku. Odwrócenie tych negatywnych tendencji, powrót do wspólnotowego ducha naszej polityki, jest sprawą odpowiedzialności zwłaszcza największych państw Unii.
4. Wbrew obecnym nastrojom, osłabieniu wiary w Europę, podziałom i zjawiskom kryzysowym, Wspólnotę i jej państwa członkowskie stać na odgrywanie aktywnej, globalnej roli międzynarodowej. Wspomniały rozwój cywilizacji europejskiej wytworzył ogromny potencjał idei, wiedzy i środków materialnych, który

nadal rozwijany i wzbogacany może być z pożytkiem wykorzystany dla afirmacji pozycji Europy w świecie, z pożytkiem dla innych narodów, państw i regionów świata. Wśród wielu narodów i w różnych częściach świata, z którymi stary kontynent łączy historyczne więzy, istnieje zapotrzebowanie na pozytywną rolę Europy, na ochronę wartości, na współpracę i pomoc niezbędną dla zachowania ludzkiego oblicza porządku międzynarodowego. Dotyczy to zwłaszcza najbliższego sąsiedztwa Unii.

5. W procesie integracji europejskiej zostały już wytworzone pewne instrumenty oddziaływania międzynarodowego, zwłaszcza w sferze handlu, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej czy aktywności dyplomatycznej. Ich moc jest jednak znacznie słabsza niż stojący za nimi potencjał. Zostały także nagromadzone bogate doświadczenia stosunków Unii ze światem zewnętrznym, jej licznych programów i operacji. Ich skuteczność jest nadal niesatysfakcjonująca. Jeśli UE chce być znaczącym i respektowanym aktorem międzynarodowym, aktorem globalnym, musimy chcieć więcej, musimy się zdobyć na wzmocnienie mechanizmów i sposobów działania UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

\* \* \*

6. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (CSDP) jest zwińczeniem długich poszukiwań (Europejska Wspólnota Obronna - EWO, Unia Zachodnioeuropejska - UZE) jednoczącej się Europy na rzecz samodzielności obronnej. Utworzono ją z myślą, by stanowiła instrument wspólnej polityki zagranicznej UE, bez którego Europa nie miałaby szans liczenia się w globalnej polityce. Unikatowa europejska „soft power” oraz silne atuty gospodarczo-handlowe musiały uzyskać uzupełnienie i wsparcie w postaci zdolności militarnych. Po pierwszych kilku zachęcających latach budowy jej zdolności oraz po udanych misjach zagranicznych CSDP weszła w fazę stagnacji, braku determinacji państw członkowskich w jej rozwijaniu, braku zgody co do jej długofalowego kształtu i funkcji. Pomimo zamiarów i świadomości znaczenia tego zagadnienia, nawet nie zapoczątkowano tworzenia wspólnej kultury strategicznej UE jako zbiorowego podmiotu polityki bezpieczeństwa i obrony. Musi zastanawiać, że ilościowy rozwój CSDP w ostatnich latach – mechanizmów, instrumentów, programów, operacji - nie przyniósł wzmocnienia międzynarodowej pozycji Europy.
7. Obok przynależności znakomitej większości państw członkowskich do NATO, jednym z głównych czynników demobilizujących w rozwoju CSDP jest poczucie, że Europa, a przede wszystkim obszar UE, jest zasadniczo bezpieczna. Niebezpieczeństwo pojawienia się tradycyjnych zagrożeń militarnych jest niewielkie. Z zagrożeniami asymetrycznymi i nowymi problemami bezpieczeństwa, w tym z zapewnianiem bezpieczeństwa energetycznego, UE radzi sobie zupełnie nienajgorzej – zwłaszcza w porównaniu z innymi regionami świata. Bez wątplenia Unia dysponuje mocnymi pozamilitarnymi instrumentami bezpieczeństwa, a jej otoczenie nie wykazuje obecnie wobec niej wrogich zamiarów. Jednak utrzymanie bezpieczeństwa Europy w średniej i dalszej perspektywie będzie wymagać lepszych zdolności kształtowania jej środowiska bezpieczeństwa i rozwiązywania różnorodnych problemów, od żywiołowej migracji po bezpieczeństwo szlaków zaopatrzenia niezbędnego dla gospodarczego rozwoju Europy. Potrzebna będzie niosąca efekt synergii poprawa koordynacji działań w samej UE, w ramach struktur CSDP oraz między nimi a pozostałymi instrumentami Unii użytecznymi w sferze budowy

bezpieczeństwa europejskiego oraz pokoju i stabilności międzynarodowej. Wyjątkowa na tle innych organizacji międzynarodowych oraz odpowiadająca złożoności dzisiejszych i przyszłych wyzwań zdolność rozwiązywania problemów bezpieczeństwa w duchu podejścia całościowego (comprehensive approach) stanowi mocny atut UE i warunek jej skutecznego działania. Tym bardziej warta jest więc dalszego doskonalenia. Aktywna i skuteczna postawa wobec przyszłych zagrożeń wymagać też będzie bliskiego współdziałania ze Stanami Zjednoczonymi, przede wszystkim w ramach Sojuszu Atlantycznego. Partnerstwo z NATO, niezależnie od utrzymujących się pewnych trudności we współpracy, pozostaje wartościowym zasobem UE. Dlatego należy starać się wykorzystywać wszelkie możliwości jego możliwie najbardziej wszechstronnego rozwoju, zwłaszcza w wymiarze operacyjnym i budowy zdolności, choćby przy wdrażaniu takich inicjatyw jak *pooling and sharing* i *Smart Defense*.

8. Potencjał i zdolności militarne w tym zdolności obronne UE pozostają nieodłącznym filarem polityki bezpieczeństwa. Na świecie nie zrezygnowano ze zbrojeń ani z traktowania zdolności militarnych jako instrumentu polityki zagranicznej. Przeciwnie, w ostatnim czasie wyraźnie dostrzegalna jest tendencja odwrotna. W różnych regionach świata nadal zdarzają się wojny, konflikty i inne zagrożenia dla pokoju oraz bezpieczeństwa związane z użyciem siły zbrojnej. UE potrzebny zatem jest pewien potencjał wojskowy w jego funkcji obronnej, w funkcji stabilizującej i wspomagającej przewidywalność zachowań w naszym sąsiedztwie. Jednocześnie, jego część powinna umożliwiać prowadzenie operacji reagowania kryzysowego, utrzymania pokoju i budowy pokoju, stabilności oraz wsparcia dla operacji humanitarnych. Tego rodzaju zadania UE będzie pełnił, podobnie jak dotąd, na życzenie społeczności międzynarodowej, w zgodzie z prawem międzynarodowym i z mandatu Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Ponadto, wymagać tego będzie współpraca na rzecz pokoju i bezpieczeństwa z innymi organizacjami regionalnymi z Europy i spoza niej.
9. Wymaga tego również niezależna od Europy geopolityczna i geostrategiczna ewolucja świata oraz wynikająca stąd troska o stabilność globalnego porządku międzynarodowego. Pojawiają się nowe mocarstwa prezentujące tradycyjne podejście do roli siły w stosunkach międzynarodowych. Jesteśmy także świadkami wzrostu zaangażowania USA w innych regionach świata. Te zmiany powinny być kompensowane komplementarnym wzrostem odpowiedzialności UE za bezpieczeństwo jej członków, za bezpieczeństwo w Europie i w jej otoczeniu. Niezbędne kroki w tej dziedzinie uczynią UE wartościowym i podmiotowym partnerem Stanów Zjednoczonych we wspólnym wysiłku Zachodu na rzecz utrzymania pokoju i stabilności w globalnym porządku międzynarodowym. Sojusz Północnoatlantycki pozostaje w tym kontekście naturalną platformą współpracy o strategicznym znaczeniu.
10. W toku rozwoju CSDP dokonał się pewien postęp. Dotyczy to przede wszystkim jej aspektów instytucjonalnych oraz w sferze zaplecza przemysłowo-technologicznego dla sektora obrony. Jednak nadal mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem potencjału, ze stosunkowo niską zdolnością do współdziałania, z niską zdolnością generowania sił na potrzeby *emergency situations*. Konieczne jest jednoznaczne zaangażowanie wszystkich państw Unii na rzecz przewidzianego w Traktacie Lizbońskim rozwoju CSDP. Od pewnego czasu problemem jest nie tyle wielkość potencjałów militarnych państw członkowskich, ile niezdolność do ich integracji oraz wyposażenia CSDP w polityczną zdolność do podejmowania decyzji, co pokazała operacja w Libii i jej długofalowe konsekwencje. Dalekie od wykorzystania pozostają możliwości zawarte w Traktacie Lizbońskim. Państwa członkowskie powinny

mieć odwagę ich jak najpełniejszej realizacji, a szczególnie wykorzystania szans oferowanych przez formułę stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Ścisła kooperacja państw chcących i zdolnych spełnić w tym względzie rolę liderów będzie stanowić istotny impuls do dalszego rozwoju. Doświadczenie ostatnich lat przemawia również na rzecz istotnego zwiększenia zdolności planowania i prowadzenia operacji CSDP w drodze rozbudowy i poprawy koordynacji działań przez Centrum Operacyjne. Wokół tego Centrum powinna się dokonywać integracja już istniejących cywilno-wojskowych struktur planistycznych.

\* \* \*

11. W świetle dotychczasowych doświadczeń niezbędny jest szerszy wysiłek koncepcyjny, głębsza, wspólna refleksja nad miejscem Europy w świecie, aby uniknąć perspektyw „świata bez Europy”. Chodzi nam o całościowy przegląd sytuacji bezpieczeństwa Europy i możliwości UE w tej sferze. Takiego przeglądu nie przeprowadzono, niestety, przy okazji pracy nad Europejską Strategią Bezpieczeństwa w 2003 roku. Od tego czasu nagromadzone zostały ważne doświadczenia z użyciem siły przez państwa zachodnie (m.in. Irak i Afganistan), a kryzys finansowo-gospodarczy od 2008 roku Zachodu przyspieszył geopolityczne zmiany na szczeblu globalnym. Globalne przebudzenie, którego niedawnym przejawem były dramatyczne wydarzenia „arabskiej wiosny” będzie jeszcze nie raz prowadzić do destabilizacji i konfliktów w środowisku bezpieczeństwa Europy. Wymaga to od Wspólnoty należytej wrażliwości i uwagi, gotowości do stosownego reagowania, trafnego dobierania środków i zdolności do ich całościowego integrowania. Jednym słowem: wspólnego strategicznego instynktu i takiej samej postawy. Optymalną odpowiedzią na tę nową sytuację byłoby przygotowanie nowej strategii bezpieczeństwa UE, co jednak ze względu na przeszkody polityczne wydaje się w obecnych warunkach utrudnione.
12. Możliwym i lepszym rozwiązaniem na ten moment, który byłby krokiem pośrednim między starą a nową strategią, jest **podjęcie prac nad Białą księgą bezpieczeństwa europejskiego**. Takie przedsięwzięcie w postaci zorganizowanej i obejmującej *security communities* we wszystkich krajach Unii oraz jej efekt w postaci rozległego raportu ogłoszonego w językach państw członkowskich miałyby także ogromny walor edukacyjny w odniesieniu do świata polityki i społeczeństw obywatelskich. Takie zadanie powinno zostać podjęte pod egidą Wysokiego Przedstawiciela ds. CFSP/CSDP. Decyzja o jego podjęciu – już od połowy 2014 roku - powinna być jednym z rezultatów najbliższego, już w grudniu 2013, spotkania Rady Europejskiej poświęconego CSDP. Biała księga bezpieczeństwa europejskiego byłaby dobrym punktem wyjścia do realizacji postulatów zawartych w naszych tezach, w tym perspektywnie do nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.