

Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

STANISŁAW KOZIEJ

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie odpowiada zadowalająco ani treścią, ani formą potrzebom reagowania na wyzwania i zagrożenia, wobec których stoi Unia Europejska i jej członkowie. Mimo działań podejmowanych od tamtego czasu, w tym zawarcia traktatu lizbońskiego, Unia nie była dotąd w stanie osiągnąć konsensu, który utorowałby drogę do pełnej realizacji interesów i osiągania celów na tym polu. Kryzys finansowy zamiast mobilizować, utrudnia posunięcia członków UE także w tym zakresie. Stąd postulat bardziej energicznych wysiłków prowadzących do znowelizowanej strategii bezpieczeństwa; na początek – kompleksowego przeglądu stanu rzeczy w tym obszarze.

Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, z którymi musi sobie radzić. Podstawowym warunkiem skutecznego im sprostania jest bezpieczeństwo. Dlatego też w ramach Unii Europejskiej nadchodzi czas zainicjowania przeglądu obowiązującej strategii bezpieczeństwa prowadzącego do jej nowelizacji. Przemawia za tym wiele argumentów.

Zmienia się nie tylko Europa. Całe otoczenie strategiczne Polski ewoluuje. W wymiarze globalnym jest to wyraźna tendencja przenoszenia się strategicznego punktu ciężkości na obszar Azji, ze wzrostem znaczenia Chin i Indii¹. Tam z pewnością swoją uwagę koncentrować będą, kosztem Europy, Stany Zjednoczone. Nie pozostanie to też bez wpływu na strategię Rosji. Ostatnie wydarzenia w Afryce kolejny raz potwierdzają, że w bezpośrednim sąsiedztwie Europy istnieją poważne źródła ryzyka dla bezpieczeństwa Polski².

Należy zaznaczyć, że nowe zagrożenia mają charakter niekoniecznie tradycyjny, polityczno-militarny. Coraz większego znaczenia nabierają niemilitarne, w tym transnarodowe, asymetryczne wymiary bezpieczeństwa:

¹ *China and India, 2025. A Comparative Assessment*, RAND Corporation 2011.

² S. Fischer, E. Lannon, *The ENP Strategic Review: the EU and its Neighbourhood at a Crossroads*, EUISS, maj 2011.

migracje i ich konsekwencje, terroryzm, bezpieczeństwo energetyczne, cyberbezpieczeństwo itp.³.

Niewątpliwie obowiązująca strategia bezpieczeństwa UE odegrała pozytywną rolę w ostatnich latach jako podstawa strategicznego organizowania się Unii w obliczu problemów bezpieczeństwa⁴. Jednakże w praktyce strategia ta została w niewielkim stopniu wdrożona. Trzeba nie tylko dostosować treść strategii do obecnych i przyszłych warunków środowiska bezpieczeństwa. Należy także ustanowić bardziej konkretne i precyzyjne mechanizmy jej implementacji. Być może użyteczne w tym względzie byłoby spożytkowanie pozytywnych doświadczeń z prac nad strategią NATO (np. powołanie „grupy mędrców” dla opracowania projektu dokumentu).

Gdyby taki przegląd strategiczny rozpoczął się w miarę szybko i zakończył opublikowaniem białej księgi Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE np. w przyszłym roku, to w 2013 r. – czyli w dziesięciolecie jej pierwszego ustanowienia – można byłoby znowelizować i przyjąć nową europejską strategię bezpieczeństwa.

Unia Europejska potrzebuje impulsu we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Zmiany muszą nosić znamiona konstrukcji strategicznej. Warto rozpocząć szerszą dyskusję na ten temat. Taki też jest cel niniejszej publikacji. Dokonuje się w niej w pierwszej kolejności przeglądu głównych treści strategii, aby następnie sformułować pewne uwagi co do niektórych ustaleń – zwłaszcza w kontekście polskich interesów narodowych.

GŁÓWNE TREŚCI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Dokument rozpoczyna się konstatacją, że Europa nigdy nie była w tak dobrej kondycji, tak bezpieczna i wolna, jak obecnie. Po pełnej przemocy pierwszej połowie XX w. nastąpił rzadki w historii Europy okres pokoju i stabilności.

Wskazuje się, że główną rolę odegrało w tym utworzenie Unii Europejskiej. To ona zmieniła relacje między państwami europejskimi i życie ich obywa-

³ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

⁴ Omówienie szerszego tła kształtowania się europejskiej polityki i strategii bezpieczeństwa po II wojnie światowej – zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

teli. Kraje europejskie zobowiązały się do pokojowego rozstrzygnięcia swych sporów oraz do współpracy w ramach wspólnych instytucji. W tym czasie poszerzanie sfery panowania prawa i demokracji prowadziło do przekształcania reżimów autorytarnych w bezpieczne, stabilne i dynamicznie rozwijające się systemy demokratyczne. Proces sukcesywnego poszerzania Unii Europejskiej czyni realną wizję Europy jako kontynentu zjednoczonego i pokojowego.

Szczególną rolę w integracji i zapewnieniu bezpieczeństwa stale odgrywają, zwłaszcza poprzez NATO, Stany Zjednoczone Ameryki. W następstwie wygrania zimnej wojny uzyskały one dominującą pozycję głównego mocarstwa militarnego. Jednakże dzisiaj żadne państwo w pojedynkę nie jest w stanie poradzić sobie ze złożonymi problemami współczesnego świata.

Mimo wyraźnie pozytywnych tendencji po zakończeniu zimnej wojny, Europa wciąż stoi w obliczu wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Wybuch konfliktu na Bałkanach przypominał, że wojny nie znikły ze Starego Kontynentu. Przez ostatnią dekadę żaden region świata nie ustrzegł się konfliktów, jednak większość z nich była raczej konfliktami wewnątrz państw niż między państwami, a ofiarami w przeważającej mierze byli cywile.

Strategia podkreśla, że rozwijająca się Unia Europejska – jako grupa 25 państw (obecnie 27 – przyp. red.) z ponad 450 milionami ludności i 1/4 światowego produktu narodowego brutto oraz z szerokim zestawem instrumentów – jest niewątpliwie ważnym podmiotem w skali globalnej. W ostatniej dekadzie europejskie siły zbrojne działały poza granicami swych państw w tak odległych miejscach, jak Afganistan, Timor Wschodni lub Kongo. Wzrastająca zbieżność interesów europejskich oraz wzrost wzajemnej solidarności czynią Unię Europejską coraz bardziej wiarygodnym i efektywnym aktorem międzynarodowym. Z tego względu Europa powinna być gotowa brać na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz budowanie lepszego świata.

Bazując na takich generalnych założeniach wyjściowych w kolejnych trzech częściach dokumentu omawia się środowisko bezpieczeństwa, z uwzględnieniem globalnych wyzwań i najważniejszych zagrożeń, oraz cele strategiczne i zasadnicze implikacje dla Europy. Przez cały dokument przebiega się teza, że bezpieczeństwo jest pierwszym i koniecznym warunkiem rozwoju Europy.

Co do środowiska bezpieczeństwa to podkreśla się pozytywne i negatywne skutki otwartości i poszerzonej współpracy międzynarodowej, w której w coraz większym stopniu uczestniczą organizacje pozarządowe. Zwiększa

to zależność Europy od wzajemnie powiązanej infrastruktury transportowej, energetycznej, informacyjnej i innej.

Bezpieczeństwo jest warunkiem rozwoju. Konflikty nie tylko niszczą infrastrukturę, także socjalną, ale też sprzyjają przestępczości, hamują inwestycje i uniemożliwiają normalny rozwój ekonomiczny. Duża liczba krajów i regionów zagrożona jest ryzykiem wpadnięcia w spiralę konfliktów, kryzysów i ubóstwa.

Istotnym czynnikiem wpływającym na niepokoje i ruchy migracyjne w niektórych regionach może być rywalizacja o zasoby naturalne – zwłaszcza wodę, które dodatkowo mogą być spotęgowane skutkami zmian klimatycznych, w tym efektem cieplarnianym.

Powodów do obaw może dostarczać energetyczne uzależnienie Europy. Kontynent ten jest bowiem największym światowym importerem ropy i gazu. Import zaspokaja ok. 50 proc. dziennego zużycia energii. W 2030 r. wskaźnik ten wzrośnie do 70 proc. Większość importu energii pochodzi z Zatoki Perskiej, Rosji i Afryki Północnej.

W odniesieniu do kluczowych zagrożeń stwierdza się na wstępie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakemukolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Zamiast tego wskazano, że Europa stoi w obliczu zagrożeń bardziej zróżnicowanych, mniej widocznych i trudniejszych do przewidzenia. Zalicza się do nich terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowaną.

Terroryzm stanowi rosnące zagrożenie strategiczne dla całej Europy. Ruchy terrorystyczne dysponują dużymi zasobami, utrzymują sprawne systemy łączności i komunikacji oraz są zdecydowane stosować nieograniczoną przemoc dla wyrządzenia masowych strat i szkód. Obecnie fala terroryzmu ma wymiar globalny i bardzo często łączy się z ekstremizmem religijnym⁵. Jego przyczyny są zróżnicowane. Są wśród nich następstwa kryzysów modernizacyjnych, kulturalnych, społecznych i politycznych oraz alienacji młodych ludzi żyjących w obcych dla nich społecznościach. Zjawisko to jest

⁵ Warto zauważyć, że podobną ocenę krótko po tym sformułowali Rosjanie, mówiąc o nowym typie terroryzmu, który jest nie tyle motywowany politycznie, co inspirowany przez fanatyczny ekstremizm i brutalne dążenie do zabijania. Zob. wypowiedź byłego ministra obrony Federacji Rosyjskiej w Londyńskim Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych 13 lipca 2004 r. S. Ivanov, *Russia-NATO: Strategic Partners in Response to Emergent Threats*, „Russia Weekly”, 15 lipca 2004 r., <http://www.cdi.org/russia/314-15.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011 r.) Na ten temat patrz także: W. Malendowski (red.), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2006.

także częścią społeczeństwa europejskiego⁶. Europa jest zarówno celem, jak i bazą takiego terroryzmu.

Proliferacja broni masowego rażenia jest potencjalnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego. Świat wstępuje w nowy i niebezpieczny okres możliwego zwiększenia wyścigu tego typu zbrojeń, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Rozwój nauk biologicznych może zwiększyć w nadchodzących latach potencjał broni biologicznej. Poważnym niebezpieczeństwem mogą być także ataki za pomocą materiałów chemicznych i radiologicznych. Potęguje je jeszcze bardziej rozprzestrzenianie się technologii raketowych, które wprowadzają nowy element niestabilności oraz zwiększają dodatkowo ryzyko dla Europy⁷.

Najczarniejszym scenariuszem byłoby oczywiście uzyskanie broni masowego rażenia przez terrorystów. Wówczas nawet małe grupy mogłyby powodować zniszczenia na skalę dostępną kiedyś jedynie dla państw i ich sił zbrojnych.

Na bezpieczeństwo europejskie wpływają bezpośrednio i pośrednio konflikty regionalne – zarówno te odległe (Kaszmir, Region Wielkich Jezior Afrykańskich i Półwysep Koreański), jak i bliskie – przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Konflikty te naruszają stabilność regionalną, niszczą ludzkie życie i infrastrukturę, zagrażają mniejszościom oraz prawom człowieka, mogą prowadzić do ekstremizmu, terroryzmu, upadku państw i zorganizowanej przestępczości, a także inspirować starania o dostęp do broni masowego rażenia.

Zły system rządów (korupcja, nadużywanie władzy, słabe instytucje i brak przewidywalności) oraz konflikty wewnętrzne dezorganizują państwa od wewnątrz i w wielu przypadkach prowadzą do upadku państwowości (*vide* Somalia, Liberia i Afganistan). Załamaniu państwa mogą towarzyszyć takie zagrożenia, jak terroryzm i zorganizowana przestępczość. Upadek państw jest zjawiskiem alarmującym, które osłabia porządek światowy i wzmacnia niestabilność regionalną.

Europa jest jednym z głównych celów przestępczości zorganizowanej. To zagrożenie wewnętrzne ma także ważny wymiar zewnętrzny: istotną część

⁶ Zob. np. O. Roy, *The Challenges of Euro-Islam*, w: A. Garfinkle (red.), *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Hoover Institution Press Publication, sierpień 2004. Także: T.R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAIp, Warszawa 2008; S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku*, OW Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011.

⁷ Okazuje się, że zagrożenie raketowe ze strony nieprzewidywalnych podmiotów, jak np. Korea Północna i Iran, staje się coraz bardziej realne. *Nuclear Posture Review Report*, USA Departament Obrony USA, kwiecień 2010.

aktywności gangów przestępczych stanowi transgraniczny nielegalny przerzut narkotyków, broni, kobiet i emigrantów. Może to mieć związek z terroryzmem. Takie działania kryminalne łączą się często ze słabościami państw upadających (np. produkcją narkotyków) i wpływają na konflikty w innych częściach świata. Osłabiają zarówno praworządność, jak i porządek społeczny. W skrajnych przypadkach zorganizowana przestępczość może zdominować struktury państwowe.

Przechodząc do celów strategicznych, konstatuje się, że współczesny świat oferuje zarówno pomyślnie perspektywy, jak i bardzo niebezpieczną przyszłość. Która opcja się zmaterializuje, zależy częściowo od działania państw i ich przywódców lub zarówno przywódców, jak i obywateli. Najogólniej rzecz biorąc, Europa musi zarówno myśleć globalnie, jak i działać lokalnie. Z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego strategia proponuje trzy podstawowe cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom, budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie, a także wzmocnienie ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie.

Unia Europejska zdecydowanie przeciwdziała zagrożeniom. Jako przykłady mogą służyć: reakcja na atak terrorystyczny na USA dokonany 11 września 2001 r., wieloletnie wysiłki antyproliferacyjne czy też pomoc w opanowywaniu konfliktów regionalnych (Bałkany, Afganistan i Kongo).

Zwalczanie zagrożeń musi uwzględniać to, że w erze globalizacji przestrzennie odległe zagrożenia mogą okazać się równie niebezpieczne, jak te w bezpośrednim sąsiedztwie. Np. nuklearna aktywność Korei Północnej, ryzyko nuklearne w Azji Południowej czy też proliferacja broni masowego rażenia na Bliskim Wschodzie jednakowo dotyczą Europy. Działania terrorystów i przestępców mogą dzisiaj obejmować cały świat. Ponadto globalna łączność zwiększa wrażliwość Europy na konflikty regionalne i tragedie ludzkie niezależnie od tego, w jakim zakątku świata się dzieją.

Tradycyjna koncepcja samoobrony wywodziła się z uwzględniania niebezpieczeństwa inwazji na terytorium państwa. W stosunku do nowych zagrożeń pierwsza linia obrony będzie często musiała przebiegać poza własnymi granicami. Nowe zagrożenia są dynamiczne. Ryzyko proliferacji wzrasta wraz z upływem czasu; sieci terrorystyczne pozostawione w spokoju stają się coraz bardziej niebezpieczne. Upadek państw i zorganizowana przestępczość rozprzestrzeniają się w razie braku reakcji. Oznacza to, że Unia Europejska musi być gotowa do działania, zanim pojawi się kryzys. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

W przeciwieństwie do zmasowanych i jasno określonych zagrożeń z czasu zimnej wojny żadne z nowych zagrożeń nie jest czysto militarne. Z żadnym z nich nie można sobie również poradzić środkami wyłącznie militarnymi. Każde wymaga zestawu różnych instrumentów. Proliferację można powstrzymać przez kontrole eksportu oraz polityczne, ekonomiczne i inne naciski. Do zwalczania terroryzmu potrzebna może być mieszanka środków wywiadowczych, policyjnych, sądowniczych, wojskowych i innych. W państwach upadłych mogą być potrzebne siły wojskowe do zaprowadzenia porządku i środki pomocy humanitarnej, aby opanować bieżący kryzys. Konflikty regionalne wymagają rozwiązań politycznych, ale w okresie pokonfliktowym mogą być konieczne zarówno środki militarne, jak i policyjne. Dla wsparcia odtworzenia władzy cywilnej przydatne mogą być instrumenty ekonomiczne oraz cywilne środki reagowania kryzysowego. Unia Europejska jest predestynowana do radzenia sobie z takimi wielowymiarowymi sytuacjami.

Drugi cel strategiczny Unii Europejskiej to budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie. Nawet w erze globalizacji geografia jest wciąż istotna. W europejskim interesie leży, aby państwa sąsiednie były bezpieczne i spokojne. Ponieważ poszerzająca się Unia Europejska przybliża się do rejonów niespokojnych, ważne jest aktywne wspieranie kształtowania się sprawnie rządzonych państw w Europie Wschodniej i na obrzeżach Morza Śródziemnego. Znaczenie tego procesu najlepiej ilustrują Bałkany.

Nie jest w interesie Unii Europejskiej, aby jej powiększanie tworzyło nowe linie podziału. Potrzebne jest rozciągnięcie korzyści ze współpracy ekonomicznej i politycznej na państwa Europy Wschodniej, przy równoczesnym rozwiązywaniu istniejących tam problemów politycznych⁸. Należy wzmocnić i uaktywnić zainteresowanie problemami Kaukazu Południowego, który będzie również regionem sąsiednim⁹.

Strategicznym priorytetem dla Europy jest rozwiązanie konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Bez tego szanse na poradzenie sobie z innymi problemami bliskowschodnimi są raczej małe. Interesy Unii Europejskiej wymagają także bardziej efektywnej współpracy z partnerami śródziemnomorski-

⁸ O europejskiej polityce w stosunku do Europy Wschodniej – patrz: A. Huff, *The Role of EU Defence Policy in the Eastern Neighbourhood*, EUISS, maj 2011.

⁹ Analiza tych kwestii zob: *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, EUISS, Paryż, grudzień 2003, a także – w nieco innym kontekście – M. Aydin, *Europe's Next Shore: the Black Sea Region After EU Enlargement*, „Occasional Paper”, EUISS, Paryż, lipiec 2004.

mi w ramach procesu lizbońskiego. Powinno się również rozważyć szersze zaangażowanie się we współpracę ze światem arabskim¹⁰.

W erze globalizacji bezpieczeństwo Europy w coraz większym stopniu zależy od efektywnego systemu wielostronnego. Wzmacnianie społeczności międzynarodowej, rozwój dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz ładu międzynarodowego opartego na prawie – to cele Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest zdecydowana przestrzegać prawa międzynarodowego i je rozwijać. Fundament stosunków międzynarodowych stanowi Karta Narodów Zjednoczonych. Główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Europejskim priorytetem jest wzmacnianie ONZ i wyposażanie jej w instrumenty zapewniające efektywne wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

Unia Europejska jest zainteresowana skutecznością organizacji międzynarodowych, zasad i traktatów i dlatego musi być gotowa do działania, jeżeli są one naruszane.

W strategii podkreśla się także duże znaczenie innych organizacji międzynarodowych o zasięgu światowym i regionalnym. Wskazuje się, że jednym z kluczowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Mają one nie tylko bilateralny charakter, ale wzmacniają całą społeczność międzynarodową. Istotnym wyrazem tych stosunków jest współpraca w ramach NATO.

Warunkiem ładu międzynarodowego opartego na prawie jest adekwatność przyjętych regulacji do rozwoju takich zjawisk, jak np. proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm lub ocieplenie globalne. Doświadczenie europejskie wykazuje, że ważnym czynnikiem zwiększenia bezpieczeństwa może być rozwijanie środków budowy zaufania oraz kontrola zbrojeń. Instrumenty takie mogą wносить istotny wkład w bezpieczeństwo i stabilność w bliższym i dalszym otoczeniu Europy.

Jakość społeczności międzynarodowej zależy od jakości władzy i ustrojów państwowych, które są ich podstawą. Najlepszą ochroną w kontekście

¹⁰ Coraz częściej mówi się o konieczności szerszego zaangażowania się Zachodu, w tym Europy, w bezpieczeństwo na obszarze tzw. Większego Bliskiego Wschodu – przestrzeni od Maroka do Pakistanu. Zob. np. A.H. Cordesman, *Western Security Efforts and the Greater Middle East*, w: *The U.S. and NATO. An Alliance of Purpose*, eJournal USA, U.S. Foreign Policy Agenda, czerwiec 2004, s. 34-40. Także: M. Ortega, *Options for the Greater Middle East*, EU Institute for Security Studies, Paryż, maj 2004. Również: R.D. Asmus, L. Diamond, M. Leonard, M. McFaul, *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, „The Washington Quarterly”, wiosna 2005.

bezpieczeństwa europejskiego jest świat dobrze rządzonych państw demokratycznych. Dlatego najefektywniejszymi sposobami wzmocnienia ładu międzynarodowego jest promowanie dobrego rządzenia, wspieranie reform społecznych i politycznych, zwalczanie korupcji i nadużyć władzy, ustanawianie rządów prawa oraz ochrona praw człowieka. Skutecznym narzędziem promowania reform może być polityka handlowa i rozwojowa (rozwoju ekonomicznego). Unia Europejska i jej członkowie są dobrze przygotowani do realizacji tego typu zadań.

Pewna liczba krajów znalazła się poza granicami społeczności międzynarodowej. Niektóre wybrały izolację, inne uporczywie naruszają powszechnie przyjęte normy. Wskazane byłoby, aby takie kraje powróciły do społeczności międzynarodowej i Unia Europejska powinna być gotowa do ich wspierania. Natomiast kraje, które nie są skłonne tego uczynić, powinny zrozumieć, że muszą za to płacić określoną cenę, włączając w to pogorszenie relacji z Unią Europejską.

Mówiąc o implikacjach politycznych dla Europy, konstatuje się, że Unia Europejska dokonała w ostatnich latach znacznego postępu w zakresie polityki zewnętrznej i reagowania kryzysowego. Dysponuje instrumentami, które mogą być efektywnie użyte, co wykazała m.in. na Bałkanach. Aby jednak w pełni wykorzystać swój potencjał, musi być jeszcze bardziej aktywna i spójna wewnętrznie, musi dysponować lepszymi zdolnościami i współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi.

Większa aktywność w dążeniu do osiągnięcia celów strategicznych dotyczy pełnego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, włączając w to działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne oraz handlowe i rozwojowe. Aktywne polityki postępowania są niezbędne do przeciwstawiania się nowym i dynamicznym zagrożeniom. Konieczne jest rozwijanie takiej kultury strategicznej¹¹, która sprzyjać będzie podejmowaniu zawczasu szybkich oraz – gdyby to okazało się niezbędne – zdecydowanych i silnych interwencji.

Unia Europejska powinna być zdolna do prowadzenia jednocześnie kilku operacji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na operacje z użyciem środków zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Winna zwiększyć możliwości swe-

¹¹ Kultura strategiczna to – jak definiuje ją C. Gray – „[...] społecznie uformowane i kształtowane założenia, utarte nawyki myślenia, tradycje i preferowane metody działania [...] bardziej lub mniej charakterystyczne dla danej geograficznie określonej społeczności bezpieczeństwa”. J.B. Bartholomew Jr (red.), R.C. Nation, *Regional Studies in a Global Age*, w: *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, Carlisle, lipiec 2004, s. 59.

go współdziałania i wsparcia operacji ONZ. Musi być zdolna do działania w odpowiednim czasie – zanim dany kraj pogrąży się w kryzysie, kiedy tylko wykryte zostaną oznaki proliferacji broni masowego rażenia lub zanim pojawi się katastrofa humanitarna. Działania prewencyjne mogą zapobiec dużo poważniejszym problemom w przyszłości. Unia Europejska, przyjmując na siebie większą odpowiedzialność i działając energiczniej, będzie mogła odgrywać większą rolę polityczną.

W zasięgu możliwości jest Europa dysponująca większymi zdolnościami działania, chociaż upłynie sporo czasu, zanim osiągnie pełny potencjał. Konieczne jest wydzielenie większych zasobów na obronę i efektywniejsze ich wykorzystanie dla przekształcania sił zbrojnych w bardziej elastyczne, mobilne i zdolne do przeciwstawiania się nowym zagrożeniom¹².

Europa potrzebuje także zwiększonych możliwości wykorzystywania środków cywilnych w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych¹³. Dotyczy to m.in. silniejszej dyplomacji, co można uzyskać przez łączenie wysiłków narodowych z wysiłkami instytucji europejskich, a także poprawiania wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i jej partnerami¹⁴.

Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie myślenie kategoriami szerszych niż dotąd misji. Może to obejmować połączone operacje rozbrojeniowe, wsparcie państw trzecich w walce z terroryzmem, a także w reformowaniu sektora bezpieczeństwa, jako elementu szerszej przebudowy instytucjonalnej.

¹² W ramach sił zbrojnych państw europejskich jedynie 3-4 proc. stanowią siły zdolne do szybkiego rozwinięcia i prowadzenia operacji ekspedycyjnych. *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005, s. 19.

¹³ Niektórzy eksperci unijni proponują sformowanie cywilno-wojskowych sił tego typu (o liczebności 15 tys., z czego 1/3 stanowiliby specjaliści cywilni). Zob. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Barcelona, 15 września 2004 r., http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human_Security_Report_Full.pdf (dostęp: 15 listopada 2011 r.). O potrzebie i propozycji takiego właśnie cywilno-wojskowego podejścia do konstruowania wielonarodowego systemu sił i środków działania w obliczu nowych jakościowo warunków pisałem już w 1998 r., proponując, aby w skład sojuszniczego systemu bezpieczeństwa NATO włączyć także – obok podsystemów kierowania i militarnego – podsystem pozamilitarny. Zob. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo A. Marszałek, Warszawa 1998.

¹⁴ Szerzej o problematyce wywiadowczej – patrz rozprawa habilitacyjna: M. Minkina, *Wywiad we współczesnym państwie*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2011, dodatek. Także: A. Podolski, *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.

Stałe wspólne przedsięwzięcia Unii Europejskiej i NATO, w szczególności tzw. formuła Berlin Plus, zwiększą zdolności operacyjne i zapewnią podstawy dla strategicznego partnerstwa tych dwóch organizacji w opanowywaniu kryzysów. Odzwierciedla to wspólne zdecydowanie do podejmowania wyzwań nowego wieku.

Zwiększona spójność działania Unii Europejskiej jest sednem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej (obecnie Wspólnej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – silniejsi są ci, którzy działają razem. W ostatnich latach Unia Europejska wypracowała szereg różnych instrumentów, z których każdy ma własną strukturę i sens. Dzisiejszym wyzwaniem jest zapewnienie skoordynowanego wykorzystania tych instrumentów, w tym m.in. europejskich programów pomocowych, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz zdolności wojskowych i cywilnych poszczególnych państw członkowskich. Wszystkie one wywierają wpływ na bezpieczeństwo, które jest wszakże warunkiem rozwoju w ogóle.

Wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, polityka handlu i ochrony środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu jedność kierowania jest niezastąpiona. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych z aktywnością w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością.

Zwiększona spójność jest potrzebna nie tylko wśród instrumentów Unii Europejskiej, ale dotyczy także zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich. Jest ona konieczna także regionalnie, zwłaszcza w opanowywaniu konfliktu. Problemy rzadko udaje się rozwiązać wysiłkiem pojedynczych państw, co wyraźnie pokazują doświadczenia bałkańskie lub zachodnioafrykańskie. Zagrożenia są wspólne i dotyczą także najbliższych partnerów Polski i Europy. Dlatego współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Unia Europejska musi zmierzać do swoich celów zarówno poprzez wielostronną współpracę w organizacjach międzynarodowych, jak i poprzez partnerstwo z kluczowymi aktorami stosunków międzynarodowych. Nic nie może zastąpić relacji transatlantyckich. Celem Unii Europejskiej winno być budowanie skutecznego i zrównoważonego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, które może służyć kształtowaniu pomysłowości świata. To jest dodatkowy powód, dla którego Unia Europejska powinna rozbudowywać swoje zdolności i wzmacniać wewnętrzną spójność¹⁵.

¹⁵ O znaczeniu partnerstwa USA–Europa patrz m.in. J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008.

Równocześnie Unia Europejska powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją w kierunku partnerstwa strategicznego. Ważna jest także dobra współpraca z sąsiadami z Bliskiego Wschodu oraz partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji, a w szczególności partnerstwo strategiczne z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami.

W konkluzji podkreśla się, że współczesny świat jest nie tylko światem nowych zagrożeń, ale także światem nowych szans. Unia Europejska dysponuje wystarczającym potencjałem, aby wносить znaczący wkład zarówno w przeciwstawianie się zagrożeniom, jak i w ułatwianie wykorzystania szans. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska może mieć znaczenie o skali globalnej. Może aktywnie wspierać wielostronny system prowadzący do bardziej sprawiedliwego, bezpiecznego i zjednoczonego świata.

OCENA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UE

Uwagi i komentarze do treści strategii należy rozpocząć od wstępnych spostrzeżeń o charakterze ogólnym. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na bardzo późne zdecydowanie się na opracowanie i przyjęcie wspólnej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przez długi czas Unia Europejska próbowała realizować zadania bezpieczeństwa bez strategii¹⁶. Błędem było uruchomienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony bez jednoczesnego ustanowienia na początku strategicznego drogowskazu. Polityka bez strategii nie może być skuteczna. Nie może być też racjonalnie realizowana. Nie powinien więc dziwić fakt, że niemal wszystkie działania Unii Europejskiej na tym polu nosiły jak dotąd charakter raczej doraźnej, politycznej improwizacji¹⁷.

Widać to było np. bardzo wyraźnie w podejściu Unii Europejskiej do nowych wyzwań i zagrożeń po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. USA rozpoczęły od przyjęcia całego systemu strategii (z wiodącymi strategiami bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa krajowego)¹⁸, dlatego mogły

¹⁶ Szerokie i wszechstronne omówienie problematyki bezpieczeństwa europejskiego zob. R. Zięba; *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

¹⁷ Na ten temat zob. m.in. *Europejska koncepcja bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003; *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 2003; S. Koziej; *Unijni „antymuszkieterowie”*, „Tygodnik Powszechny”, 6 lipca 2003 r.

¹⁸ *The National Security Strategy of the United States of America*, Waszyngton 2002; *National Strategy for Homeland Security*, Waszyngton 2002.

analizować i oceniać zupełnie nowe warunki bezpieczeństwa z uwzględnieniem potrzeb i konsekwencji nie tylko bieżących, ale także tych długofalowych, strategicznych. Europejczycy patrzyli na nowe problemy tylko, albo głównie, w kontekście bieżących, doraźnych celów i rezultatów. Ignorowali podejście strategiczne¹⁹, co wynikało właśnie z braku własnej strategii.

Druga uwaga ogólna dotyczy zawartości i konstrukcji dokumentu. Otóż każda kompletna strategia powinna odpowiadać na cztery podstawowe pytania strategiczne:

- Jakie są interesy i strategiczne cele podmiotu danej strategii?
- Jakie są warunki bezpieczeństwa podmiotu, czyli warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów (chodzi tu o szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia)?
- Jakie powinny być optymalne w danych warunkach sposoby działania podmiotu (cele i zadania operacyjne, etapowe), aby zapewnić realizowanie swych interesów i osiągnięcie celów strategicznych (jest to pytanie o koncepcję strategiczną)?
- Jakie zasoby (siły i środki) należy wydzielić dla realizacji przyjętej koncepcji działania (jest to pytanie o skład, strukturę i przygotowanie systemu bezpieczeństwa danego podmiotu)²⁰?

Z tego punktu widzenia europejska strategia bezpieczeństwa nie jest kompletna. Wyraźnie brakuje odniesienia się do pierwszego i czwartego problemu strategicznego. Należałoby zatem postulować uzupełnienie w przyszłości strategii o punkt pierwszy zawierający deklarację prezentującą wspólne, europejskie interesy²¹ i wartości oraz wspólne cele strategiczne Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Zauważmy przy okazji, że to, co w strategii europejskiej prezentowane jest jako cele strategiczne, w istocie jest zestawem celów operacyjnych (celów działania). Cele strategiczne są

¹⁹ Znalazło to swe odbicie np. w pierwszych reakcjach na inicjatywę strategicznej obrony przeciwnikowej, a także w pewnym sensie w stanowisku wobec kryzysu irackiego.

²⁰ Takie podejście przyjęte zostało w prowadzonym obecnie przez BBN Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego. W amerykańskiej Szkole Wojennej Wojsk Lądowych przyjmuje się, że każda strategia (na każdym szczeblu) – jako rozumowa kombinacja celów i środków – obejmuje trzy podstawowe elementy: cele (rezultaty końcowe), sposoby (koncepcje) i środki (zasoby). D. Jablonsky, *Why is Strategy Difficult?*, w: *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, Volume I, Theory of War and Strategy*, Strategic Studies Institute, lipiec 2010, s. 69.

²¹ W erze globalizacji należy coraz wyraźniej mówić o interesach nie tylko narodowych, do czego przywykliśmy, ale również o interesach transnarodowych, międzynarodowych, w tym także światowych. O tych ostatnich wspomina Z. Brzeziński, analizując rolę USA jako mocarstwa globalnego. Zob. Z. Brzeziński, *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004, np. s. 212, 241.

odzwierciedleniem wspólnych interesów, a także mają bardziej długofalowy i uniwersalny charakter. Takich celów w strategii UE brakuje, jako że brakuje na wstępie opisu interesów, z których to można byłoby owe cele wywieść.

Warto byłoby także uzupełnić strategię o punkt końcowy zawierający wytyczne dotyczące wymagań wobec sił i środków bezpieczeństwa Unii Europejskiej²². Naszkicowany tutaj powinien być zarys systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej: jakie siły i środki państwa członkowskie winny wydzielać do wspólnej dyspozycji, jakie powinny być wspólne instytucje bezpieczeństwa, kierunki doskonalenia organizacyjnego, technicznego, operacyjnego, sprawnościowego itp. Pewne elementy takiego systemu zawarte są w końcowej części dokumentu, ale są wyraźnie niekompletne.

Brakuje zwłaszcza ustaleń co do sił, jakimi Unia Europejska powinna dysponować. Jest to szczególnie istotne, ponieważ we współczesnym świecie daje się wyraźnie zauważyć lukę między obecnym potencjałem bezpieczeństwa (obejmującym przede wszystkim siły zbrojne), a realnymi potrzebami w dziedzinie bezpieczeństwa²³. Uchylenie się od jaśniejszego zdefiniowania tej kwestii można wytłumaczyć słabością UE właśnie w tym obszarze. Np. w porównaniu z USA wydatki obronne w Europie są w przeliczeniu na mieszkańca 3-4 razy mniejsze, a wydatki na badania i rozwój przesądzające o nowoczesności sił zbrojnych – 5 razy mniejsze²⁴.

Wskazuje się też na potrzebę dokładniejszego ustalenia instrumentarium implementacyjnego. Generalnie można stwierdzić, że do realizacji strategii potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna państw UE, a takowej niestety wyraźnie brakuje. Jako pewny instrument wymuszający postuluje się np. dokonywanie w cyklu dwuletnim przeglądów strategicznych, a także szersze włączenie w to Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Z pewnością strategia bezpieczeństwa UE winna być przedmiotem większego zainteresowania państw członkowskich.

²² Na brak bardziej szczegółowego odniesienia się do koniecznej zgodności między celami i środkami w koncepcji strategicznej zwracają też uwagę eksperci unijni w zbiorowym dziele pt. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 28.

²³ *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 15 września 2004 r.

²⁴ О. Колесниченко, *От недостижимых концепций к новому подходу*, [Od nieosiągalnych koncepcji ku nowemu podejściu], *Независимое военное обозрение*, 7 października 2011 r.; http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html (dostęp: 15 listopada 2011 r.); K. Naumann, *What European Defence Capability Requires*, 21 marca 2005 r., http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?Article_ID=11109 (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii, należy odnotować przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą do ładu światowego więcej zamieszania niż uporządkowania.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, że zbyt kategoryczne i jednostronne jest stwierdzenie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Sądzę, że bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są zróżnicowane bardziej niż kiedyś, mniej widoczne i mniej przewidywalne, a także w dużym stopniu asymetryczne²⁵.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Jest to istotna ocena i warto byłoby ją nawet rozwinąć jeszcze szerzej, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania²⁶. Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej jest w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych. Świadczy to o stopniowym kształtowaniu się transatlantyckiego podejścia do spraw terroryzmu międzynarodowego²⁷.

²⁵ Na temat zagrożeń i działań asymetrycznych zob. m.in.: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne ...*, op.cit. oraz P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

²⁶ Ogólnikowość sformułowań strategicznych nie ułatwia ich implementacji. Świadczyć mogą o tym praktyczne przedsięwzięcia w zakresie obrony przed terroryzmem, które budzą sporo zastrzeżeń wśród ekspertów. Co prawda Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację w tej sprawie (*Declaration on Combating Terrorism*, Bruksela, 25 marca 2004 r.), ustanowiono także specjalnego koordynatora do spraw walki z terroryzmem, ale jego kompetencje i możliwości są raczej niewielkie – zob. np. wypowiedź na ten temat analityka Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w: *Assessing the Military Threats of the Future*, Monthly Roundtable, New Defence Agenda, Bruksela, 26 kwietnia 2004 r.

²⁷ J. Laurence, *The US-EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, luty 2010; *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton, sierpień 2004.

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich bowiem warunkach Europę może łatwiej osiągnąć broń masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiego systemu obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w kolejnych częściach założeń strategicznych²⁸. Jest to pewna niekonsekwencja tego tekstu, którą warto byłoby poprawić.

Do słabości strategii można zaliczyć także zupełne pominięcie spraw bezpośredniej obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Mam tu na myśli zarówno militarne, jak i pozamilitarne kwestie np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwraketowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej²⁹.

Zastanawiające jest także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które u progu XXI w. staje się coraz bardziej istotną dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego³⁰.

W ocenie dokumentu brukselskiego należy podkreślić wyraźnie zauważalną tendencję do zbliżenia kształtującego się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec poważniejszym problemom w przyszłości³¹. Chociaż eksperci unijni starają się wykazywać różnice między strategią amerykańską a strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”³², to wyraźnie zauważalne, realne

²⁸ Tymczasem obrona przeciwraketowa staje się coraz bardziej istotnym problemem strategicznym. *Missile Defence Fact Sheet*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

²⁹ Patrz: J. Gryz (red.) *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2009.

³⁰ Na potrzebę taką zwracają uwagę – A. Esterle, H. Ranck, B. Schmitt, *Information Security. A New Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, nr 76, EU Institute for Security Studies, Paryż, marzec 2005. Zob także: K. Liedel, *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.

³¹ Strategię UE określa się wręcz jako strategię angażowania prewencyjnego – „strategy of preventive engagement”. Zob. np. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 24.

³² Zob. S. Biscop, *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Bruksela 2004. Także – *Conference Report. Defending Global Security: The New Politics of Transatlantic Defence Co-operation*, New Defence Agenda, Bruksela, maj 2004.

zbliżenie koncepcyjne może świadczyć o stopniowym opracowywaniu przez społeczność międzynarodową wspólnego podejścia do spraw bezpieczeństwa w obecnych warunkach³³.

Kończąc refleksje na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa warto zwrócić uwagę na zawartą w niej propozycję rozważenia w przyszłości poszerzenia spektrum misji Unii Europejskiej. Jest to teza bardzo ważna, chyba o najpoważniejszych potencjalnie konsekwencjach, świadcząca o zamiarach odgrywania przez Unię Europejską coraz ambitniejszej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być bardzo rozważnie przedyskutowana, zwłaszcza pod kątem wpływu realizacji tych ambicji na relacje UE–NATO. W strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej winny zdecydowanie wyrażonej być zaprezentowane zasady współdziałania transatlantyckiego³⁴. Same deklaracje woli nie są wystarczające. USA i Unia Europejska mogą rzeczywiście wspólnie tak wiele zrobić na rzecz bezpieczeństwa świata, że nie warto ryzykować, wystawiając na szwank więzi transatlantyckie w imię nawet atrakcyjnych, ale doraźnych celów politycznych³⁵. W dziedzinie bezpieczeństwa globalnego nie ma lepszej konfiguracji niż tandem euroatlantycki. Dlatego więzi transatlantyckie powinny zawsze być pod specjalną ochroną, także w strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ W TRAKTACIE Z LIZBONY

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej są postanowienia przyjęte w traktacie z Lizbony. Wymagają one odrębnego i specjalnego rozpatrzenia.

³³ O podobieństwach i różnicach strategii amerykańskiej i europejskiej zob. m.in. S.C. Welsh, *Pre-emptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org/news/law/policy-watch-euss.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011 r.). Szerokie studium tej problematyki patrz – *Shift or Rift. Assessing US–EU Relations After Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2003.

³⁴ *Bezpieczeństwo ...*, op.cit.

³⁵ Interesujące spojrzenie na relacje euroatlantyckie zawiera praca: R. Kagan, *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Także – T. Valasek, *The EU Security Strategy and Relations with the United States*, http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2071&from_page=../index.cfm (dostęp: 15 listopada 2011 r.). Patrz: G. Lindstrom, *O sposobach naprawy stsuników transatlantyckich*, 2004; *Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefining the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paryż, 4 czerwca 2004 r. Interesującą ideą jest koncepcja zawarcia tzw. nowego porozumienia transatlantyckiego między UE i USA. Zob. *Towards a Renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, luty 2005.

Na wstępie należy zauważyć, że Unia Europejska w ujęciu traktatu liżbońskiego jest wyraźnie specyficznym bytem. Ma osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa wchodzące w jej skład³⁶. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równolegle z narodowymi państwami członkowskimi podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony³⁷.

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej należy rozpocząć od zakresu międzyrządowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Powinna ona wypełniać całe spektrum spraw składających się na nią, włącznie z możliwością zmierzania do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele WPZiB określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (przez *consensus*). Z jednej strony UE może podjąć decyzję nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach – w każdej, nawet najważniejszej sprawie. Z drugiej, może też w ogóle nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska – nawet w drobnej sprawie. Zasada konsensu powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie zachowują pełną swobodę działania i każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Gwarantuje ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla utrzymywania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie

³⁶ Unia Europejska ma tylko te kompetencje, które zapisane są w traktacie; wszystko inne pozostaje w gestii państw narodowych.

³⁷ Szerokie omówienie kształtowania się tej problematyki z uwzględnieniem kompetencji instytucji unijnych oraz ich relacji z instytucjami narodowymi – patrz: S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują potrzebnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii, uzgadniają realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę UE o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, Unia i jej członkowie winni działać w duchu solidarności. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, łącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednio na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie muszą być spójne ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostają podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przyszłości, wskazując, że WPBiO powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśli taką decyzję podjęłaby jednomyślnie Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych) oraz

musi uwzględniać inne zobowiązania państw, które definiują swoją obronę w ramach NATO.

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu przez część państw członkowskich w ramach tzw. wzmocnionej współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada UE przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że celów takiej współpracy Unia jako całość nie może osiągnąć w rozsądnym terminie oraz pod warunkiem, że uczestnicy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej współpracy decydować będzie Rada UE głosami państw już uczestniczących w tej współpracy.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony. Jej szczegółowe zadania to:

- udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;
- udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych³⁸.

³⁸ European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/> (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają wyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie – z myślą o najbardziej wymagających zadaniach – mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem Unii. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada UE w głosowaniu większością. Każde z państw uczestniczących we współpracy może zeń zrezygnować, składając stosowne oświadczenie w Radzie UE. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada UE jednomyślnie, ale również z prawem głosowania tylko państw uczestniczących w tej współpracy.

Oznacza to, że – podobnie jak w przypadku wzmożonej współpracy – z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona spełnić ważną rolę w jej integracji obronnej³⁹.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Podsumowując, można stwierdzić, że sposób ujęcia spraw bezpieczeństwa, w tym obronności, w traktacie lizbońskim nie powinien wzbudzać większych zastrzeżeń i wątpliwości z punktu widzenia zachowania pełnej suwerenności państwowej i zapewnienia możliwości realizacji interesów narodowych państw członkowskich. Taki sposób ujęcia kwestii bezpieczeństwa w Unii Europejskiej może rodzić wątpliwości zupełnie innego charakteru. Otóż tworzy on swego rodzaju barierę limitującą potencjalną siłę europejskiego systemu bezpieczeństwa, w tym obrony. Powoduje, że Unia Europejska może zbudować co najwyżej coś na wzór „NATO bis”. Przesądzają o tym prawie identyczne jak w NATO reguły funkcjonowania, bazujące na konsensie. Dopiero utworzenie wspólnoty politycznej (stanów zjednoczonych Europy) mogłoby wnieść do obrony Unii Europejskiej wartości jakościowo inne niż te, jakie oferuje NATO. Ale na to się nie zanosi w perspektywie co najmniej pokolenia.

³⁹ Spotyka się opinię, że stała współpraca strukturalna może odegrać w dziedzinie obronnej rolę podobną do tej, jaką spełnia euro w dziedzinie monetarnej. Zob. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 61.

Wynikać muszą z tego pewne praktyczne wnioski, w tym wnioski dla Polski. Budowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzięciem bardzo delikatnym i ryzykownym. Skoro nawet pod rządami zasad zapisanych w traktacie nie ma szans na zbudowanie czegoś lepszego niż NATO, zatem angażowanie się w tę ideę ma sens jedynie o tyle, o ile nie osłabia NATO. Każdy krok na tym polu musi być rozpatrywany właśnie z tego punktu widzenia.

Nie ulega wątpliwości, że w strategicznym interesie Polski nie leży tworzenie europejskiego „NATO bis”, ale rozwijanie europejskiej tożsamości obronnej w ramach NATO, czyli takiej idei, która wzmacniając obronę europejską prowadzi jednocześnie do wzmocnienia NATO. Wpływając więc na europejską politykę bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej, trzeba popierać działania integracyjne w NATO (wymiar transatlantycki), natomiast zdecydowanie hamować idące zbyt daleko inicjatywy autonomiczne. Nie można bowiem dopuścić do powstania dwóch niezależnych, a nawet tylko bardzo luźno ze sobą związanych, organizacji bezpieczeństwa odpowiadających za to samo w tym samym miejscu. Przyniosłoby to więcej ryzyka niż stabilności w Europie. Taką strategią należy się kierować proponując przyszłościowe kierunki rozwoju europejskiego systemu bezpieczeństwa i obronności.

W dziedzinie bezpieczeństwa i obronności Unii Europejskiej należy wskazać na potrzebę pewnych uzupełnień i korekt w strategii bezpieczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim określenia interesów i strategicznych celów unijnych, a także bardziej precyzyjnych wytycznych co do budowy i doskonalenia systemu bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Ze względu na te braki obecną strategię określa się nawet koncepcją prestrategiczną, która winna być rozwinięta w kolejnych dokumentach koncepcyjnych i planistycznych, określających kiedy, dlaczego, gdzie i jak Unia Europejska powinna działać w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Wszystko to uzasadnia potrzebę rozpoczęcia strategicznego przeglądu bezpieczeństwa Unii Europejskiej, który mógłby stworzyć podstawy do nowelizacji obecnej strategii bezpieczeństwa europejskiego.