

dr Teresa Usewicz
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte
t.usewicz@gmail.com

W KIERUNKU NOWEJ EUROPEJSKIEJ STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA – O POTRZEBIE STRATEGICZNEJ REFLEKSJI W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UE

TOWARDS THE NEW EUROPEAN SECURITY STRATEGY – ABOUT THE NEED OF A STRATEGIC REFLECTION IN THE UE FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY

Streszczenie: Artykuł dotyczy analizy priorytetów strategicznych Unii Europejskiej w aspekcie procesu przygotowania nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa. Jest próbą nakreślenia kształtu przyszłego dokumentu na podstawie dwóch eksperckich raportów poruszających przedmiotową problematykę. Autor zwraca również uwagę na konsekwencje gwałtownych zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa UE, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń o charakterze hybrydowym i nielegalnej imigracji. Artykuł kończy się podsumowaniem i wskazaniem kwestii wymagających doprecyzowania.

Słowa kluczowe: europejska strategia bezpieczeństwa, środowisko bezpieczeństwa UE, priorytety strategiczne.

Summary: The article concerns the analysis of the European Union strategic priorities in the light of the new European security strategy preparation process. This is an attempt to picture the shape of the future document basing on two expert reports related to the subject matter. The author also draws attention to the consequences of rapid changes in the EU security environment, with particular reference to the hybrid risks and illegal migration. The summary and the indication of issues requiring further clarification conclude the article.

Key words: european security strategy, the EU's security environment, strategic priorities.

Wstęp

Unia Europejska po raz pierwszy przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa w 2003 r. Zatwierdzenie dokumentu przez Radę Europejską wynikało po pierwsze z potrzeby uporządkowania pewnych kwestii w obszarze zainicjowanej (w 1999 r.) Europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (od 1 grudnia 2009 r. Wspólnej polityki

bezpieczeństwa i Obrony [WPBiO]), a po drugie było efektem zwiększonej solidarności w obliczu zamachów terrorystycznych w Nowym Jorku.

Niewątpliwie przyjęcie dokumentu było sukcesem z punktu widzenia procesu kreowania kultury strategicznej w ramach UE, czyli wspólnego postrzegania kwestii związanych z bezpieczeństwem i obronnością, a sam dokument odzwierciedlał ówczesną optykę państw członkowskich.

Cele strategiczne, jakie postawiono przed UE, to:

- przeciwdziałanie zagrożeniom – wymieniono szereg działań podejmowanych przez UE w zakresie zwalczania najpoważniejszych zagrożeń, takich jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia czy konflikty regionalne;
- budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie – podkreślono znaczenie stabilności w regionie UE, zwłaszcza na wschód od UE oraz wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego;
- porządek międzynarodowy oparty na efektywnych stosunkach wielostronnych.

Już w momencie przyjęcia dokumentu zauważalne były istotne luki w jego treści, takie jak brak sformułowanego katalogu interesów bezpieczeństwa UE czy też określenia sił i środków potrzebnych do jego skutecznej realizacji (szerzej zob. Koziej, 2008, s. 35–36).

Gwałtowne zmiany w uwarunkowaniach bezpieczeństwa państw członkowskich UE porazkolejnym zmuszają do refleksji nad obowiązującym dokumentem. Współczesne środowisko bezpieczeństwa UE jest niezwykle dynamiczne i wymagające, wymusza nieustanną weryfikację przyjętych założeń w polityce bezpieczeństwa. Jest to zadanie trudne nawet wymiarze narodowym, a w przypadku Unii konieczność poszukiwania kompromisu wśród 28 państw członkowskich niejednokrotnie czyni je bardzo trudnym albo wręcz niemożliwym.

W 2008 r. zgodnie z założeniami przygotowano sprawozdanie z wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, zatytułowane *Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie*. Było ono podsumowaniem pięcioletniego procesu implementacji przedmiotowego dokumentu oraz zawierało szereg postulatów, dotyczących zapewniania cyberbezpieczeństwa, zwalczania zjawiska piractwa morskiego czy odnoszących się do znaczenia przestrzeni kosmicznej dla wspólnego bezpieczeństwa. Kolejne lata, pomimo impulsów takich, jak Traktat Lizboński czy inicjatywy podejmowane w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dopiero w 2013 r. Rada Europejska po raz pierwszy zajęła się problematyką obronności.

W konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej określono kilka działań priorytetowych, skupiających się wokół trzech osi: zwiększanie skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO; intensyfikacja rozwoju zdolności oraz wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego (Rada Europejska, 2013, s. 2). Ponadto znalazł się tam również zapis dotyczący opracowania do czerwca 2015 r. raportu na temat wyzwań i możliwości stojących przed Unią.

W czerwcu 2015 r. Rada Europejska upoważniła Wysoką Przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federicę Mogherini do kontynuowania prac

związanych z przygotowaniem, we współpracy z krajami członkowskimi, nowej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, która powinna zostać przedstawiona do akceptacji państwom członkowskim UE w czerwcu 2016 r. (https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa/).

Pierwszym krokiem w kierunku nowej strategii było przygotowanie raportu dotyczącego środowiska bezpieczeństwa UE.

W drugiej połowie czerwca w 2014 r. raport pt. *The European Union in a changing global environment* został przekazany przed F. Mogherini przewodniczącemu Rady Europejskiej Donaldowi Tuskowi.

W raporcie przedstawiono aktualne uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i ich konsekwencje dla Unii Europejskiej. Z pewnością należy się spodziewać, że znajdzie to odzwierciedlenie w projekcie nowej strategii bezpieczeństwa, podobnie jak raport ekspercki przygotowany w ramach holenderskiej prezydencji w Radzie UE w 2015 r.

Oba dokumenty zostaną omówione w ramach niniejszego artykułu, a ich analiza posłuży do nakreślenia potrzebnych zmian w podejściu UE do kwestii bezpieczeństwa i obrony.

THE EUROPEAN UNION IN A CHANGING GLOBAL ENVIRONMENT

Na wstępie raportu podkreślono, że pomimo wielu osiągnięć od czasu przyjęcia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, niestabilność dotyczy dziś najbliższego otoczenia Unii; duże znaczenie mają również konflikty w Afryce i napięcia w Azji, a także zmiany klimatyczne i wyczerpywanie się zasobów naturalnych, co zwiększają ryzyko nowych konfliktów. Wzrost gospodarczy i postęp techniczny w niektórych regionach powoduje przemieszczanie się dużych mas ludności z regionów dotkniętych ubóstwem. Unia musi więc zarówno stawić czoła wyzwaniom i zagrożeniom, jak i umiejętnie wykorzystywać szanse generowane przez zmiany w środowisku.

Według autorów raportu kluczowe znaczenie we współczesnym świecie mają następujące procesy:

- globalizacja i wynikające z niej konsekwencje, takie jak bezprecedensowy wzrost globalnych powiązań i mobilności ludzkiej. Zmusza to decydentów do rewizji przyjętych rozwiązań w obszarze obywatelstwa, rozwoju i zdrowia. Intensywne rozprzestrzenianie się Internetu nie tylko daje szansę na udział w życiu politycznym szero-kiemu gronu odbiorców, ale również sprzyja rozwojowi przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.
- Spory i konflikty, a w efekcie coraz więcej niestabilnych i źle zarządzanych państw. Na wschód od UE, państwa borykają się z osłabieniem gospodarczym, politycznym i energetycznym. Poprzez Morze Śródziemne rozprzestrzenia się przestępczość i terroryzm; dalej na południe przemoc i niestabilność jest efektem biedy, korupcji i bezprawia. Ponad 50 mln ludzi zostało przesiedlonych, a ideologie i poczucie tożsamo-

ści są źródłem napięć na wielu kontynentach. Problemy demograficzne i rosnące nierówności mogą stać się źródłem kolejnych konfliktów, podobnie jak zmiany klimatyczne i niedobór zasobów naturalnych. Unia Europejska jest również coraz bardziej podzielona, ponieważ wewnętrzne siły generują wiele wyzwań dla europejskiego projektu, niemniej jednak bardziej podzielona Unia może stać się paradoksalnie impulsem do bardziej zdecydowanych działań, większej korelacji między polityką zagraniczną a oczekiwaniami obywateli Unii.

- Coraz większa złożoność świata – żyjemy w dobie globalnych zmian energetycznych i rozproszenia władzy. W nadchodzących latach Stany Zjednoczone utrzymają globalne wpływy, a UE powinna utrzymać jeden z najwyższych dochodów *per capita*. Niemniej jednak czas dominacji pojedynczych państw minął bezpowrotnie. Wśród wschodzących potęg prym wiodą Chiny, ale raczej jest mało prawdopodobne, aby utworzyły pojedynczy i spójny blok. Ponadto w różnych regionach świata pojawiają się różne konfiguracje, będące efektem dyfuzji potęg państw narodowych oraz transnarodowych i niepaństwowych aktorów (na podst. *The European Union in a Changing Global Environment*, 2015).

Autorzy raportu zamieszczają również katalog pięciu szans i wyzwań generowanych przez otoczenie, wśród których wymieniają szereg konkretnych zadań dla UE, m.in. opracowanie koncepcji polityki zagranicznej uwzględniającej większe zaangażowanie Turcji w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, wzmocnienie państwowości wschodnich partnerów, zaangażowanie Rosji w proces przywracania zrównoważonej europejskiej architektury bezpieczeństwa, wzmocnienie współpracy między NATO i UE, a także z ONZ, Unią Afrykańską i innymi partnerami, wspieranie współpracy regionalnej w Azji (na podst. *The European Union in a Changing Global Environment*, 2015).

Tak sformułowany katalog pozwolił na określenie pięciu kluczowych obszarów wymagających refleksji i aktualizacji, a *de facto* pozwalających Unii na określenie strategicznych priorytetów:

- kierunek – aktualizacja kierunków zewnętrznego zainteresowania UE. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) straciła impet w niektórych obszarach, takich jak np. partnerstwo strategiczne, dostosowania wymaga również poziom ambicji i zdolności w ramach WPBiO, a także kwestie związane z pomocą humanitarną, rozbrojeniem i kontrolą zbrojeń, procesem akcesyjnym jako czynnika wspierającego reformy państw bałkańskich, polityką antyterrorystyczną, skutecznym niwelowaniem napięć w stosunkach handlowych.
- Elastyczność – UE jest liderem w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, jednak niewystarczająca elastyczność zmniejsza skuteczność niesionej pomocy. Podobne trudności obserwowane są w dziedzinie walki z terroryzmem.
- Dźwignia – w polityce handlowej UE potencjalnie ma silną pozycję, niemniej jednak spadek dynamiki wzrostu gospodarczego w połączeniu z wysokimi wymaganiami stawianymi partnerom handlowym może utrudniać wywieranie wpływu na partnerów, zwłaszcza w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

- Koordynacja – dobrze skoordynowane wysiłki państw członkowskich mogą pozytywnie wpłynąć na działania zbiorowe w ramach WPZiB, wymaga to jednak przezwyciężenia rozdrobnienia instrumentów finansowych, zarówno w Komisji, jak i między UE a poszczególnymi państwami. Zauważono nadal ograniczoną koordynację w dziedzinie cyberprzestępczości, spowodowaną niewystarczającą współpracą między instytucjami UE, a podmiotami publiczno-prywatnymi. Szczególnie istotna jest koordynacja w zakresie polityki energetycznej, gdyż jej brak wykorzystują do stawcy, dzieląc państwa członkowskie.
- Możliwości – w obliczu wyzwań migracyjnych możliwości UE muszą zostać wzmocnione przez przydzielenie dodatkowych środków finansowych na działalność unijnych agencji oraz większą korelację wewnętrznych i zewnętrznych wymiarów zarządzania migracją, a także poprzez niwelowanie przyczyn tego zjawiska. Podstawy WPBiO powstały w 2000 r., a współpraca w jej ramach z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi oceniana jest pozytywnie. Niemniej jednak nadal istnieją poważne trudności – Grupy Bojowe dotychczas nie zostały użyte, a art. 44 Traktatu lizbońskiego nie został wdrożony, budżety obronne znacznie obniżono, zwłaszcza w obszarach wydatków na badania i rozwój technologiczny (na podst. *The European Union in a Changing Global Environment*, 2015).

W dalszej części raportu stwierdzono, że od momentu przyjęcia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Unii udało się zrealizować wiele istotnych działań, takich jak akcesja 13 nowych członków, wniesienie istotnego wkładu w proces stabilizacji Bałkanów Zachodnich, budowanie pokoju na kontynencie afrykańskim. Jednak obecnie UE musi zmierzyć się z konsekwencjami kryzysu gospodarczego, a także zagrożeniem dla jej bezpieczeństwa i wolności. Zdecydowanie sytuacja, w której obecnie znalazła się Unia jest szczególna. Na taki stan rzeczy wpływa wiele czynników, m.in. nieprzestrzeganie w Europie podstawowej zasady prawa międzynarodowego, tj. nienaruszalności granic, rozszerzająca się strefa niestabilności na południu, rosnące zagrożenie terroryzmem, masowe migracje w poszukiwaniu wyższego standardu życia czy nieprzestrzeganie praw człowieka.

Autorzy raportu wskazują na pilną potrzebę strategicznej refleksji dotyczącej miejsca i roli UE w zglobalizowanym świecie, potwierdzają, że środowisko bezpieczeństwa uległo pogorszeniu, co z kolei nakłada na Unię szczególną odpowiedzialność. Pilnego wzmocnienia wymaga Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, w Raporcie zauważono, że jej istotną cechą jest wszechstronne podejście, co powinno być standardowym rozwiązaniem w koncepcjach oddziaływania międzynarodowego UE. Należy wypracować kompromis co do priorytetów, celów i środków potrzebnych do ich realizacji. W dokumencie mówi się wprost o potrzebie stworzenia wspólnej, kompleksowej i spójnej globalnej strategii UE.

Raport został przedstawiony przez Federikę Mogherini w połowie 2014 r. Ponad rok później w ramach holenderskiej prezydencji zainicjowano debatę ekspercką, w ramach której dyskutowano nad kształtem nowej strategii bezpieczeństwa UE. W jej efekcie powstał dokument, w którym zasygnalizowano wiele istotnych kwestii mających znaleźć odzwierciedlenie w nowym dokumencie.

Na szczególną uwagę zasługują następujące elementy:

- **katalog wyzwań** – przejście od dominacji Zachodu do wielobiegunowości, wzrost liczby podmiotów niepaństwowych, dyfuzja ponadnarodowych zagrożeń, kwestionowanie istniejących porozumień międzynarodowych, napięcia w relacjach USA i Chin, kwestionowanie uprawnień co do głównych linii komunikacyjnych w regionie Azji i Pacyfiku, rewizjonizm rosyjski, skupienie USA na Azji i Pacyfiku, niestabilność w Afryce Północnej, konflikt w Syrii, terroryzm, osiągnięcie synergii między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym oraz elementów cywilnych i wojskowych, osiągnięcie zdolności do odstraszenia konwencjonalnego i kompleksowej odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe, usprawnienie procesu decyzyjnego, a także, a może przede wszystkim, utrzymanie jedności wewnątrz UE.
- **poziom ambicji** – poziom ambicji UE to gotowość wzięcia na siebie odpowiedzialności. Można go rozpatrywać wieloaspektowo, np. w ujęciu priorytetów geograficznych. Zauważalne są dwa podejścia – jedno, ograniczające zaangażowanie UE do najbliższego sąsiedztwa i drugie, podkreślające, że wiele kwestii związanych z bezpieczeństwem ma jednak wymiar globalny. Możliwym rozwiązaniem tego dylematu jest odejście od ścisłego rozróżnienia między sąsiedztwem a przestrzenią globalną, i stworzenie koncepcji przestrzeni o „średnim zasięgu”, gdzie UE będzie miała potencjał do zaangażowania się wraz z innymi głównymi potęgami w połączeniu ze zdolnością wpływania na kwestie globalne. W takim ujęciu sąsiedztwo UE będzie nadal punktem ciężkości i w tym aspekcie powinna być ona zdolna do autonomicznej reakcji. Niemniej jednak należy dokonać rozróżnienia poziomu ambicji na Wschodzie i Południu – na Wschodzie istnieje potrzeba posiadania zdolności do odstraszenia i odpowiedzi na zagrożenia hybrydowe generowane przez Rosję, na Południu przyjęty poziom ambicji powinien umożliwić prewencyjne zaangażowanie i budowanie regionalnego potencjału, a także unijnej polityki reagowania z jasnym zdefiniowaniem wielkości i intensywności interwencji, operacji stabilizacyjnych i operacji budowania państwa. Poziom ambicji musi zostać określony również w obszarze bezpieczeństwa na morzu i cyberprzestrzeni. Unia powinna dążyć do jak najbardziej efektywnego wykorzystania narzędzi dyplomatycznych i innych instrumentów, którymi dysponuje, w tym również w polityce handlowej, energetycznej, rolnej i w dyplomacji.
- **konsekwencje dla WPBiO** – do tej pory WPBiO kojarzona była z reagowaniem kryzysowym na zewnątrz UE. Pojawia się jednak wątpliwość, czy rzeczywiście nadal operacje reagowania kryzysowego powinny być jej głównym celem. Operacja Sophia pokazała, że wymiary bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego w praktyce zostały już splecione. Kluczową rolę odgrywa również kwestia bezpieczeństwa na morzu, co z kolei implikuje konieczność posiadania zdolności do działań w środowisku morskim. Ponadto do tej pory prowadzone operacje w ramach WPBiO miały niską i średnią intensywność, a w ostatnich sprowadzone zostały w praktyce do szkolenia personelu i innych formy wsparcia. Kształt sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zmusza do rewizji takiego podejścia. Należy się spodziewać, że państwa członkowskie staną przed koniecznością prowadzenia większej licz-

by operacji i o wyższej intensywności. Będą musiały utrzymywać zdolności militarne na potrzeby operacji UE i NATO, zarówno tych o charakterze stabilizacyjnym, jak i tych bardziej wymagających, o wysokiej intensywności. Nadal istnieją poważne braki w autonomicznych zdolnościach UE, takich jak: tankowanie w powietrzu, rozpoznanie, dowodzenie i kierowanie oraz wielu innych. W nowej strategii powinny również pojawić się kwestie dotyczące współpracy między NATO i UE, zwłaszcza w obszarze cyberprzestrzeni i zwalczania zagrożeń hybrydowych, odpowiedź na wyzwania i zagrożenia powinna być wspólna (Biscop i in., 2015, s. 2–4)

Raport kończy się wskazaniem zarówno kwestii do dalszej dyskusji, jak i wskazaniem priorytetów w debacie dotyczącej poziomu ambicji UE i kwestii militarnych.

Potrzeba zmian

Analiza powyższych raportów, a także aktualnych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa UE, nasuwa sporo pytań i wątpliwości: Czy Unia Europejska jest gotowa na przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa? Czy jest przygotowana do ponoszenia większej odpowiedzialności nie tylko za bezpieczeństwo swoich obywateli, ale również bezpieczeństwo w wymiarze globalnym? Czy posiada wystarczające siły i środki? Czy w kwestiach fundamentalnych, takich jak polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obrona, jest w stanie wypracować wspólne priorytety i cele, a następnie konsekwentnie je realizować? Wreszcie, czy większa korelacja jest możliwa między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym?

Próba odpowiedzi na te pytania zmusza nie tylko do głębszej refleksji pod kątem dotychczasowych dokonań UE w tych obszarach, ale również realnego spojrzenia w przyszłość. Zapisy w nowej strategii bezpieczeństwa UE z pewnością będą swego rodzaju konsensem w obszarze wspólnej percepcji w kwestiach dotyczących podstawowych kategorii strategii. Co ciekawe, na stronie internetowej European Union Global Strategy (szczegóły na stronie <https://europa.eu/globalstrategy/en/get-involved>) każdy może zabrać głos w debacie nad kształtem globalnej strategii UE, wypełniając i wysyłając formularz. Jest to wyraz otwartości UE na głosy obywateli i społeczeństwa, a także danie im możliwości aktywnego wpływania na kierunek zmian i reform.

Niemniej jednak określenie podstawowych kategorii strategicznych, w obliczu obecnych trudności, z jakimi mierzy się UE, może być niezwykle skomplikowane.

Według Stanisława Kozieja (2011) do kluczowych pojęć w obszarze strategii danego podmiotu należy zaliczyć:

- interesy podmiotu narodowego (lub misji organizacji międzynarodowej) oraz wynikające z nich cele strategiczne i operacyjne w dziedzinie bezpieczeństwa;
- środowisko (warunki) bezpieczeństwa – czyli szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów oraz osiągania celów w dziedzinie bezpieczeństwa. Zagrożenia występują tu w postaci kryzysów i konfliktów;
- strategiczne (długofalowe) i polityczne (operacyjne, bieżące) koncepcje (zasady i sposoby) działań zmierzających do osiągnięcia przyjętych celów w danych warunkach;

- systemy bezpieczeństwa – czyli zasoby podmiotu wydzielone do realizacji przyjętych koncepcji i zadań, odpowiednio do tych zadań zorganizowane i przygotowane (*ibidem*, s. 26).



Rys. 1. Cykl strategiczny Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podst. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe, II-2011./18, s. 26.

Analiza kluczowych kategorii strategicznych na gruncie UE pozwala zauważyć, że punktem wyjścia jest określenie interesów bezpieczeństwa UE oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Wprawdzie w dokumencie z 2003 r. zabrakło katalogu interesów bezpieczeństwa UE, niemniej jednak został on określony w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2009 r. Zgodnie z tym dokumentem interesy bezpieczeństwa UE, oprócz wyzwań określonych w Europejskiej strategii bezpieczeństwa w 2003 r., obejmują:

- ochronę jej obywateli i jej interesów na terytorium UE i poza nim;
- bezpieczeństwo jej sąsiedztwa;
- ochronę jej granic zewnętrznych i krytycznej infrastruktury;
- poprawę bezpieczeństwa przestrzeni wirtualnej;
- bezpieczeństwa dostaw energetycznych i szlaków żeglugi;
- ochronę systemów funkcjonujących w przestrzeni kosmicznej i ochronę przed skutkami zmian klimatu (Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2009).

Na podstawie interesów bezpieczeństwa UE można sformułować katalog celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Według Kozieja (2011) cele strategiczne to zoperacjonalizowane interesy. O ile te dwie kategorie mają względnie trwałe charakter, o tyle kolejne etapy cyklu strategicznego wymagają pogłębionej analizy uwzględniającej

aktualne uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa UE (wyzwania, zagrożenia, szanse, ryzyka). Autorzy omówionych powyżej raportów wskazują na potrzebę uwzględnienia specyfiki sytuacji na południu Europy, jak również na wschodzie kontynentu, ponadto należy zwrócić uwagę na szereg nowych czynników wpływających na bezpieczeństwo UE.

Niezwykle istotnym elementem, który z pewnością znajdzie swoje odzwierciedlenie w nowej strategii bezpieczeństwa UE, jest przygotowanie do reagowania na zagrożenia hybrydowe. Jak zauważają autorzy raportu *European Strategy, European Defence and the CSDP*, UE powinna być zdolna do ich skutecznego wykrywania i zwalczania, a także wykorzystania szerokiego spektrum dostępnych narzędzi, którymi dysponuje. Zgodnie z zapowiedziami Federiki Mogherini UE chce zwiększyć swoją zdolność do zwalczania zagrożeń o charakterze hybrydowym. Jej zdaniem [...] *w ostatnich latach zaszły radykalne zmiany w środowisku bezpieczeństwa. Mielśmy do czynienia ze wzrostem zagrożeń hybrydowych na granicach UE. UE stanowczo wezwano do dostosowania i zwiększenia jej potencjału jako gwaranta bezpieczeństwa. Związek między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym musi być nadal wzmacniany. Za pomocą tych nowych wniosków chcemy zwiększyć naszą zdolność do zwalczania zagrożeń o charakterze hybrydowym. Aby osiągnąć ten cel, będziemy również zacieśniać współpracę i koordynację z NATO* (http://ec.europa.eu/polska/news/160406_hybrid_pl.htm).

W kwietniu 2016 r. ukazał się komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady, pt. *Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze hybrydowym odpowiedź Unii Europejskiej*. Dokument ma ułatwić stosowanie kompleksowego podejścia w ramach UE, a *de facto* przeciwdziałanie zagrożeniom o takim charakterze. Punktem wyjścia do ich zwalczania jest wspólne stanowisko w kwestii ich definiowania. Według Komisji Europejskiej *Mimo że zagrożenia hybrydowe są różnie definiowane i definicje te należy formułować w sposób elastyczny, tak by uwzględniały one zmienny charakter tego rodzaju zagrożeń, pojęcie to oznacza kombinację represyjnych i wywrotowych działań, konwencjonalnych i niekonwencjonalnych metod (tj. dyplomatycznych, militarnych, ekonomicznych i technologicznych), które mogą być stosowane w sposób skoordynowany przez podmioty państwowe i niepaństwowe, by osiągnąć określone cele, przy czym działania te są poniżej progu oficjalnie wypowiedzianej wojny. Zazwyczaj nacisk kładzie się na wykorzystanie podatności danego celu na zagrożenia i kreowanie dwuznaczności, by utrudnić procesy decyzyjne. Kampanie dezinformacyjne prowadzone na masową skalę przy wykorzystaniu mediów społecznościowych w celu kontrolowania dyskursu politycznego lub radykalizowania postaw, rekrutacji „grup-przykrywek” i kierowania nimi mogą być nośnikiem zagrożeń hybrydowych* (Komisja Europejska, 2016).

Odpowiedzialność za reakcję na tego rodzaju zagrożenia spoczywa głównie na państwach członkowskich, niemniej jednak z uwagi na ich transgraniczny charakter konieczne jest wspólne podejście i reakcja również na poziomie UE.

W przywołanym komunikacie, który merytorycznym zakresem objął istniejące polityki, zaproponowano prowadzenie dwudziestu dwóch działań operacyjnych. Obejmują one m.in. przedsięwzięcia mające na celu:

- podnoszenie świadomości poprzez ustanowienie specjalnych mechanizmów wymiany informacji między państwami członkowskimi i koordynację działań UE zmierzające do osiągnięcia strategicznej komunikacji;
- wzmacnianie odporności poprzez zajmowanie się potencjalnie strategicznymi i kluczowymi sektorami, takimi jak bezpieczeństwo cybernetyczne, infrastruktura krytyczna (energii, transportu, przestrzeni kosmicznej), ochrona systemu finansowego, ochrona zdrowia publicznego oraz wspieranie wysiłków na rzecz przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi i radykalizacji;
- zapobieganie kryzysom, odpowiedź na nie i ich przezwyciężanie, poprzez zdefiniowanie skutecznych procedur, lecz także poprzez zbadanie możliwości zastosowania klauzuli solidarności (art. 222 TFUE) i jej praktycznych skutków oraz klauzuli wzajemnej obrony (art. 42 ust. 7 TUE), w przypadku poważnego ataku hybrydowego o dużym zasięgu;
- wzmacnienie współpracy pomiędzy UE a NATO, jak również innymi organizacjami partnerskimi we wspólnym wysiłku skierowanym na przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad otwartości i niezależności procesu podejmowania decyzji każdej z organizacji.

Ich celem jest uzyskanie możliwości wsparcia, prowadzonych przez państwa członkowskie, przedsięwzięć ukierunkowanych na przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym. Pomoc ta zapewniana jest poprzez wykorzystanie unijnych instrumentów, inicjatyw oraz innych możliwości, tworzonych w wyniku stosowania zapisów traktatowych (http://ec.europa.eu/polska/news/160406_hybrid_pl.htm).

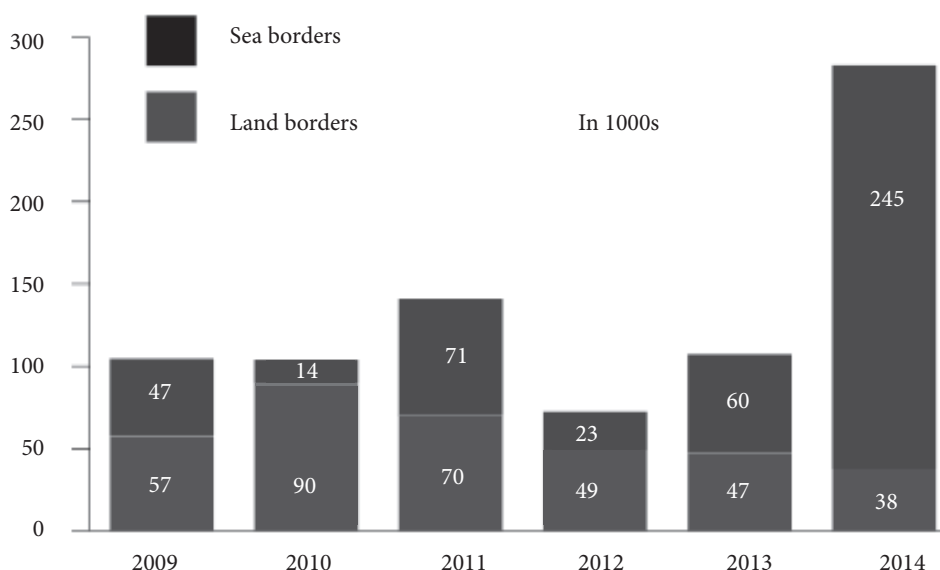
Oceniając przeobrażenia ładu międzynarodowego uznać należy, że kwestie dotyczące zagrożeń hybrydowych i reakcji na nie, będą nabierały coraz większego znaczenia, podobnie jak powiązanie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. W zglobalizowanym świecie nie można mówić o bezpieczeństwie wewnętrznym w oderwaniu od bezpieczeństwa w wymiarze zewnętrznym. Unia Europejska dostrzegła ten problem ustanawiając w ramach traktatu o Unii Europejskiej Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, której celami zgodnie z traktatem lizbońskim są:

- ochrona swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty Paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa;
- zachęcanie wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- przyczynianie się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju;

- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka;
- wspieranie systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym¹ (*Traktat o Unii Europejskiej* 2012).

Skuteczność realizacji tych celów w istotny sposób wpływa na stan bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Powiększanie strefy stabilności, demokracji, utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego służy stabilności zarówno poszczególnych państw, jak i całej UE. Ścisłą korelację między zewnętrznym i wewnętrznym wymiarem bezpieczeństwa widać zwłaszcza w aspekcie bezpieczeństwa zewnętrznych granic Unii. Wszelkie konflikty i niepokoje społeczne w najbliższym jej sąsiedztwie powodują przenikanie na jej terytorium licznych zagrożeń, w tym masowego przekraczania granic przez nielegalnych imigrantów. Ich gwałtowny napływ stanowi nie tylko ogromne wyzwanie finansowe, ale również, a może przede wszystkim, wyzwanie dla służb zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny na terytorium Unii.

Skala problemu w ciągu kilku ostatnich lat znacznie wzrosła, co pokazuje poniższy wykres:

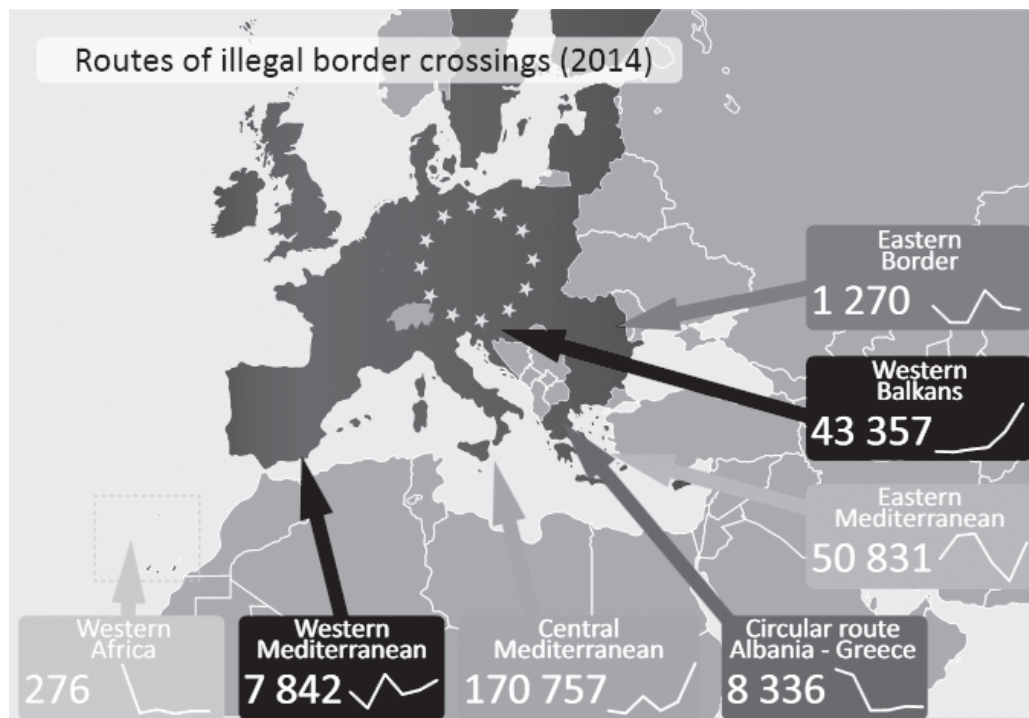


Rys. 2. Liczba nielegalnych imigrantów przedostających się do UE drogą morską i lądową w latach 2009–2014.

Źródło: G. Sabbati, E.M. Poptcheva, *Irregular immigration in the EU: Facts and Figures*, European Parliamentary Research Service, Briefing April 2015.

¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 24 ust. 2.

W ciągu ostatnich lat widać prawie trzykrotny wzrost liczby nielegalnych imigrantów, ale istotne jest to, że większość z nich przedostaje się do Unii drogą morską (w tym przypadku wzrost jest ponadpięciokrotny). Jest to wyraźny sygnał dla UE, że kwestie bezpieczeństwa zewnętrznych granic morskich powinny mieć priorytetowe znaczenie, ze szczególnym zwróceniem uwagi na akwen Morza Śródziemnego (rysunek 3).



Rys. 3. Drogi nielegalnego przekraczania granic Unii Europejskiej (2014 r.)

Źródło: G. Sabbati, E.M. Poptcheva, *Irregular immigration in the EU: Facts and Figures*, European Parliamentary Research Service, Briefing April 2015.

Z powodu konieczności zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na morzu, a także ochrony morskich granic zewnętrznych w 2014 r. przyjęto Strategię Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego, w której zapisano, że jednym z jej celów jest *zbliżenie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych aspektów unijnego bezpieczeństwa morskiego i propagowanie szerokiego podejścia w radzeniu sobie z wyzwaniami związanymi z bezpieczeństwem morskim i z interesami morskimi* (Rada Unii Europejskiej 2014). W przedmiotowym dokumencie w katalogu interesów morskich UE zawarto również zapis dotyczący *skutecznego zarządzania zewnętrznymi granicami morskimi Unii i obszarami morskimi będącymi przedmiotem unijnego zainteresowania w celu zapobiegania transgranicznym nielegalnym działaniom i ich zwalczania* [RUE, 2014]. W wymiarze praktycznym, w ramach skutecznego zarządzania morskimi granicami zewnętrznymi

ustanowiono operacje cywilne i wojskowe, które mają ograniczyć napływ nielegalnych imigrantów przez akwen Morza Śródziemnego, tj. EUNAVFOR Med Sophia (operacja wojskowa) oraz *Tryton* i *Posejdon* (operacje Frontexu). Wspólne działania cywilno-wojskowe, ściślejsza współpraca z Sojuszem Północnoatlantyckim, stworzenie skutecznego systemu azylowego, działania dyplomatyczne zmierzające do rozwiązania konfliktów w najbliższym sąsiedztwie, pomoc humanitarna i rozwojowa – to tylko niektóre narzędzia, którymi dysponuje Unia Europejska w walce z nielegalną imigracją. Niemniej jednak to skuteczność przyjętych długofalowych rozwiązań w tym zakresie, będzie w istotny sposób wpływała na rejony ogarnięte konfliktem, a także na bezpieczeństwo wewnętrzne dużych miast europejskich².

PODSUMOWANIE

Bezpieczeństwo Unii Europejskiej jest pochodną wielu czynników, a proces jego zapewniania wymaga działań i ścisłej współpracy wielu podmiotów, nie tylko w wymiarze wertykalnym, ale i horyzontalnym. Pomimo wielu sukcesów na tej płaszczyźnie wciąż jest wiele do zrobienia. Istnieje pilna potrzeba uporządkowania kwestii związanych z postrzeganiem Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa. Istniejący, poważny rozdźwięk między deklaracjami, a rzeczywistymi potrzebami w zakresie wpływania na kształt środowiska bezpieczeństwa, dotyczy przede wszystkim najbliższego sąsiedztwie Unii. Moim zdaniem dotychczasowe doświadczenia powinny zmusić decydentów do realistycznego podejścia w kwestii określania poziomu ambicji i zadań w ramach WPZiB i WPBiO. Z pewnością niezbędne jest jednoznaczne określenie priorytetów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym dokonanych także w ujęciu geograficznym (kwestia ta pojawiła się w obu omówionych powyżej raportach), podobnie jak przedstawienie aktualnego katalogu wyzwań i zagrożeń, uwzględniającego zarówno specyfikę południa UE, jak i wschodnich państw członkowskich.

Integracja na płaszczyźnie bezpieczeństwa i obrony jest niezbędna, a aktualne uwarunkowania zmuszają do rewizji dotychczasowego podejścia. Unia Europejska nie może być istotnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, jeśli pozostanie niezdolna do szybkiej i skutecznej reakcji na pojawiające się kryzysy. Działania na poziomie dyplomatycznym są często niewystarczające, a zmienna sytuacja w rejonach ogarniętych kryzysem powinna być wyznacznikiem wymagań dla sił pod auspicjami UE. Niemniej jednak dotychczasowe doświadczenia na bazie Grup Bojowych UE pokazują, że najważniejszym problemem na poziomie politycznym jest osiągnięcie konsensusu co do tego, gdzie mają zostać użyte. Biorąc pod uwagę fakt, że od 2007 r. nie zapadła jeszcze decyzja o wysłaniu ich w rejon operacyjny, można wnioskować, że znalezienie wspólne-

² Przykładem może być Hamburg, gdzie w październiku 2014 r. „trwająca na Bliskim Wschodzie niezwykle brutalna wojna pomiędzy Kurdami a fanatykami z Państwa Islamskiego przeniosła się do Europy. Podczas starć między Kurdami a islamistami w Hamburgu i Celle co najmniej 23 osoby zostały ranne” (więcej szczegółów na stronie <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/wojna-z-bliskiego-wschodu-przeniosla-sie-na-niemieckie-ulice,475928.html>)

go mianownika, choćby w kwestii obszarów zainteresowania strategicznego, może być obecnie szczególnie trudne. Ewentualność tworzenia i rozwoju sił zbrojnych pod auspicjami UE jest dość mglista, jak zauważa K. Engelen: *gdy nie masz prawa jazdy, nie może kupno większego samochodu* (Engelen). Z pewnością określenie poziomu ambicji, a wraz z nimi militarnych wymagań w ramach WPBiO, będzie wymagało solidarnego wzięcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne każdego z państw członkowskich, jak również całej UE.

Potencjał UE w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony jest konglomeratem wielu elementów, takich jak: wspólne stanowiska i decyzje, operacje wojskowe i cywilne, struktury polityczno-wojskowe, siły i środki zadeklarowane i wydzielane przez poszczególne państwa członkowskie, potencjał B+R, narzędzia dyplomatyczne, pomoc humanitarna i rozwojowa oraz wiele innych. Wszystkie one wpływają na efektywność podejmowanych działań, a *de facto* rolę i pozycję UE w wymiarze globalnym, niemniej jednak wielowymiarowość i wieloaspektowość oddziaływania UE jest z jednej strony szansą na zwiększenie możliwości i elastyczność w reagowaniu, z drugiej natomiast jest wyzwaniem w procesie podejmowania decyzji i wypracowywania mechanizmów współpracy. Z pewnością ściślejsza współpraca i usprawnienie procesu decyzyjnego wewnątrz UE może w znacznym stopniu wpłynąć na efektywność podejmowanych działań, a także możliwości dostosowania i wyboru narzędzi w zależności od wymogów danej sytuacji.

Istnieje jeszcze sporo spraw wymagających doprecyzowania, jak choćby kwestia współpracy między NATO i UE, podziału odpowiedzialności między nimi, określenie, gdzie i w jaki sposób Unia zamierza reagować oraz wiele innych. Skuteczne reagowanie w ramach WPBiO wymaga również ponownej analizy wielu aspektów militarnej działalności Unii, takich jak finansowanie misji i operacji o charakterze wojskowym (zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego misje i operacje o charakterze wojskowym nie mogą być finansowane z budżetu UE) czy rozwiązania w zakresie transportu strategicznego. Dodatkową trudnością jest niechęć państw członkowskich do podejmowania zdecydowanych działań w polityce bezpieczeństwa i obrony, a w szerszym ujęciu wzrost poziomu eurosceptycyzmu, odrodzenie się nacjonalistycznych postaw w niektórych państwach członkowskich czy decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, można skonstatować, że przyjęcie nowej Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa będzie obecnie szczególnie trudne, a z pewnością dużo trudniejsze niż w 2003 r., niemniej jednak potrzeba strategicznej refleksji jest dziś koniecznością, a być może jednym z warunków przetrwania Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Biscop S., Coelmont J., Drent M., Zandee D. (2015). *European Strategy, European Defence, and the CSDP*, Egmont – Royal Institute for International Relations and the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', November 2015. Pobrano 4 maja 2016 z: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/11/European-Strategy-European-Defence-and-the-CSDP.pdf>

- Engelen K., *Juncker's European Army: When You Don't Have a Driving License, It Does Not Help To Buy a Bigger Car*. Pobrano 2 maja 2016, z: http://www.academia.edu/11343381/Junckers_European_Army_When_You_Dont_Have_a_Driving_Licence_It_Does_Not_Help_To_Buy_a_Bigger_Car
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa*. Pobrano 30 kwietnia 2016, z: https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa/
- Hybrydowe zagrożenia*. Pobrano 3 maja 2016, z: http://ec.europa.eu/polska/news/160406_hybrid_pl.htm
- Komisja Europejska. (2016). *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, odpowiedź Unii Europejskiej*, Bruksela 6.4.2016, JOIN 2016 final, s.2., Pobrano 3 maja 2016, z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018>
- Koziej S. (2011). Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja, *Bezpieczeństwo narodowe*, II-2011, 18, Pobrano 4 maja 2016, z: <https://www.bbn.gov.pl/pl/prace-biura/publikacje/kwartalnik-bezpieczens/wydania-archiwalne/182011/3322,Bezpieczenstwo-istota-kategorie-ewolucja.html>
- Koziej S. (2008). *Strategie bezpieczeństwa NATO i UE, skrypt internetowy*, Warszawa. Pobrano 29 kwietnia 2016, z: http://koziej.pl/wp-content/uploads/2015/07/1Skrypt_-_STRATEGIE_BEZPIECZENSTWA_NATO_I_UNII_EUROPEJSKIEJ.doc
- Rada Europejska 19–20 grudnia 2013 konkluzje*. Sekretariat Generalny Rady, Bruksela 20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13. Pobrano 29 kwietnia 2016, z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pl/pdf>
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony* (2008/2202 (INI)), (2010/C 76 E/13), 19 lutego 2009, pkt.19. Pobrano 3 maja 2016, z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//PL>
- Sabbati G., Poptcheva E.M. (2015). *Irregular immigration in the EU: Facts and Figures*, European Parliamentary Research Service, Briefing April 2015. Pobrano 2 maja 2016, z: <https://epthinktank.eu/2015/04/27/irregular-immigration-in-the-eu-facts-and-figures/>
- Strategia Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego*, Rada Unii Europejskiej, 11205/14, Bruksela 24 czerwca 2014 r., s.5. Pobrano 2 maja 2016, z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- The European Union in a changing global environment, A more connected, contested and complex world*. Pobrano 30 kwietnia 2016, z: <http://www.eufp.eu/eeas-european-union-changing-global-environment-more-connected-contested-and-complex-world>
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* opublikowany w Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 1. (wersja skonsolidowana), art. 24 ust. 2. Pobrano 3 maja 2016, z: http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945
- Wojna z Bliskiego Wschodu przeniosła się na niemieckie ulice*. Pobrano 2 maja 2016, z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/wojna-z-bliskiego-wschodu-przeniosla-sie-na-niemieckie-ulice,475928.html>